



CDMG (99) 21

**LA PARTICIPATION POLITIQUE ET SOCIALE
DES IMMIGRES A TRAVERS DES
MECANISMES DE CONSULTATION**

Relations intercommunautaires

**LA PARTICIPATION POLITIQUE ET SOCIALE
DES IMMIGRES A TRAVERS DES
MECANISMES DE CONSULTATION**

Relations intercommunautaires

Direction des affaires sociales et économiques
Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

*Political and social participation of immigrants
through consultative bodies*

*Pour une liste complète des publications dans la série « Relations
intercommunautaires », veuillez vous reporter à la fin de la présente
brochure.*

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-3890-7

© Conseil de l'Europe, avril 1999

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

Avant-Propos	5
Partie I :	
Participation politique et sociale des immigrés au processus d'intégration (<i>Han Entzinger</i>)	9
Annexe : Rapport sur les visites de terrain menées en France, en Italie, aux Pays-Bas, en Norvège, au Portugal et au Royaume-Uni (<i>Marieke Blommesteijn et Han Entzinger</i>)	43
La participation des immigrés à la vie politique européenne : modèles et réflexions (<i>Yasemin Soysal</i>)	69
Les limites d'une politique de consultation des migrants et des minorités ethniques d'origine immigrée (<i>Marco Martinielli</i>)	83
Part II :	
Liste des décisions à prendre en compte lors de l'élaboration d'une structure de dialogue avec les minorités (<i>Walter Palm</i>).....	97
Expériences de l'Association nationale croate dans le domaine de la participation des immigrés en Suède (<i>Diana Vukusic</i>).....	103
La participation politique et sociale des immigrés en Suède (<i>Eeva Lotta Johansson</i>).....	107
Le rôle des organisations d'immigrés au niveau national en Norvège (<i>Quintino da Fonseca</i>).....	113
La participation politique et sociale des immigrés en Norvège (<i>Lise Grette</i>).....	125

Travaux dans le domaine de la participation politique et sociale des immigrés en France à travers des mécanismes de consultation (<i>Gaye Petek-Salom</i>)	129
La Commission mixte de concertation entre les institutions régionales et les populations d'origine étrangère de la région de Bruxelles-capitale (<i>Bruno Ducoli</i>).....	133
Les Centres régionaux pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère en région wallonne : un modèle institutionnel de participation structurée en Belgique (<i>Patricia Tarcosz</i>)	137
La participation politique et sociale des immigrés en Allemagne (<i>Gabriele Erpenbeck</i>).....	145
La participation politique et sociale des immigrés en Finlande (<i>Daryl Taylor</i>).....	151
La participation politique et sociale des immigrés en Italie (<i>Vaifra Palanca</i>)	159
La participation politique et sociale des immigrés en Suisse (<i>Francisco Ruiz et Georges Assima</i>)	165
La participation politique et sociale des immigrés au Danemark (<i>Bashy Quraishy</i>).....	183
Partie III :	
Conclusions.....	193
Remarques finales et orientations pour l'avenir (<i>Han Entzinger</i>).....	197
Liste des orateurs.....	203

Avant-propos

Cete brochure fait partie d'une série de publication accompagnant le rapport sur les **Relations intercommunautaires et interethniques en Europe**¹, publié par le Conseil de l'Europe en 1991. Ce rapport présente des propositions visant à promouvoir, dans les Etats membres de l'Organisation une conception globale des politiques régissant les « relations intercommunautaires », notion par laquelle il faut entendre les relations qui s'instaurent – sous leurs multiples formes – entre les migrants ou les groupes ethniques immigrés et la société d'accueil.²

Dans le prolongement de son activité sur les relations intercommunautaires, le Comité européen sur les migrations (CDMG) s'est engagé dans un nouveau projet intitulé « l'intégration des immigrés : vers l'égalité des chances » (1991-1996) et « Tensions et tolérance : renforcer l'intégration des communautés à travers l'Europe » (depuis 1996). Ces projets entendent encourager les échanges d'expériences entre les personnes qui, de multiples façons dans divers domaines, tentent de mettre en pratique l'approche des relations intercommunautaires.

L'importance de la participation des immigrés dans les sociétés européennes a été maintes fois reconnue par le Conseil de l'Europe. Trouver des moyens de promouvoir cette participation constitue d'ailleurs l'un des principaux objectifs du projet « Relations intercommunautaires » lancé par le Conseil vers le milieu des années

¹ Ce document est disponible auprès du Conseil de l'Europe sous la référence MG-CR (91) 1 final.

² Au 1er décembre 1998, les 40 Etats membres du Conseil de l'Europe sont les suivants : Albanie, Andorre, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine, Royaume-Uni.

1980 et sur lequel ce dernier continue de faire porter ses efforts depuis. Etre associé aux processus décisionnels est un aspect très important de la participation des immigrés dans la société dans son ensemble. La sixième Conférence des ministres européens responsables des questions de migration, qui s'est tenue à Varsovie du 16 au 18 juin 1996, a recommandé que le thème de la participation politique et autres formes de participation des immigrés aux processus décisionnels fasse l'objet d'une attention immédiate. C'est la raison pour laquelle le Groupe de spécialistes du CDMG sur l'intégration et les relations intercommunautaires a choisi d'en faire le thème de son Séminaire annuel.

La présente publication est le fruit du Séminaire susmentionné qui s'est tenu en novembre 1997 sur *la participation politique des immigrés à travers des mécanismes de consultation*.

Même s'il a traité d'un large éventail de formes de participation politique et sociale des immigrés (dont la citoyenneté et les droits de vote), il avait pour axe essentiel la « participation politique et sociale des immigrés à travers des mécanismes de consultation ». Il a réuni une soixantaine d'experts, dont certains représentaient leur gouvernement, tandis que d'autres étaient venus en qualité d'immigrés, de membres d'organes consultatifs composés d'immigrés ou de représentants du monde universitaire. Le Séminaire était présidé par Mme Mary Coussey (Royaume-Uni). Le professeur Maria Beatriz Rocha-Trindade (Portugal) en était la coprésidente.

Le professeur Han Entzinger, (Université d'Utrecht), consultant, a joué un rôle déterminant dans la préparation de cette réunion et de cette publication. La liste complète des orateurs figure à la fin de la brochure ; les lecteurs pourront, s'ils le souhaitent, prendre contact avec les responsables des diverses initiatives.

Le présent document regroupe l'ensemble des contributions et documents préparés en prévision du Séminaire. Il comprend trois parties. La première partie présente les contributions de trois spécialistes sur différents aspects de la participation politique des immigrés. Le professeur Han Entzinger, est l'auteur de la première contribution. Elle a été rédigée à titre de document d'information et discutée lors du séminaire. Elle donne un aperçu d'une partie de la

littérature dans ce domaine, de même qu'y sont présentés les rapports de courtes études menées par Mme Marieke Blommesteijn avec le consultant dans six pays européens : la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal et le Royaume-Uni. Les deux autres contributions ont fait l'objet d'interventions à l'occasion du Séminaire. Elles sont de Mme Yasemin Soysal (Institut universitaire européen, Florence) et de M. Marco Martiniello (Université de Liège). La deuxième partie de cette publication contient des informations d'ordre plus pratique sur les structures consultatives dont se sont dotés un certain nombre d'Etats membres pour renforcer la participation des personnes des communautés ethniques, quelle que soit leur origine sociale, à la vie politique de leur communauté et de la société en général. Le dernier chapitre contient les conclusions et recommandations telles que présentées et adoptées par les participants le dernier jour du Séminaire. La publication se termine par quelques brèves remarques finales du professeur Han Entzinger au sujet du projet.

Une distinction a été faite entre la participation individuelle et collective des immigrés. Lorsque la proportion d'immigrés dans une société augmente, le débat sur la naturalisation et le droit de vote tend à s'intensifier. La consultation constitue une des formes possibles de participation collective. Les organes de consultation ont une fonction concrète mais aussi une valeur symbolique : ils peuvent indiquer que les immigrés et les minorités sont pris au sérieux.

Pour terminer, j'aimerais exprimer mes remerciements les plus vifs au consultant ainsi qu'à tous les participants à cette réunion, et notamment à ceux dont les contributions écrites sont résumées ici.

Gabriella Battaini-Dragoni

Directrice Adjointe

Direction des Affaires sociales et économiques

N.B. Les vues exprimées dans cette brochure sont celles de leurs auteurs ; elles ne reflètent pas nécessairement celles du Conseil de l'Europe et de ses Etats membres.

Participation politique et sociale des immigrants au processus d'intégration

Han Entzinger

Démocratie et Immigration

Un des principes fondamentaux de la démocratie veut que tous les membres d'une communauté politique participent aux processus décisionnels quand les décisions qui doivent être prises concernent leur communauté, la façon dont elle est administrée et son avenir. L'idée est largement admise que pour bien fonctionner la démocratie exige un certain consensus sur les règles et procédures. D'autres vont même plus loin et soutiennent que cet accord présuppose un minimum de valeurs communes entre les membres de cette communauté politique (Etzioni 1993, Walzer 1997). Une autre caractéristique majeure des démocraties, et assurément des démocraties occidentales, est le respect des différences culturelles entre les individus et les groupes, de même que le respect de leurs croyances et de leur identité (Mulder 1993, Wieviorka 1996). Tout aussi importante, mais quelque peu hors du sujet ici, est l'égalité des chances dans le domaine socio-économique, c'est le troisième pilier sur lequel doit reposer une démocratie de style occidental (Castles et Miller 1993, Faist 1995).

Il existe une tension potentielle entre la nécessité d'un minimum de valeurs communes au sein de la communauté politique et la nécessité de respecter les différences culturelles et les identités individuelles et de groupe (Young 1990, Taylor 1994, Crowley 1995). Au cours de l'histoire, la plupart des pays européens ont surmonté cette contradiction, mais de diverses manières (Gellner 1983, Schnapper

1994, Brunkhorst 1994, Oommen 1997). Dans certains cas, la solution a consisté à limiter le rôle de l'Etat à certains domaines de décision et d'action publique, en laissant aux régions et aux groupes l'autonomie nécessaire pour agir dans les autres domaines ; dans d'autres cas, le processus unitaire, qui a souvent pris plusieurs générations, l'a emporté et a abouti à un degré relativement élevé d'unification nationale. Le développement d'une langue commune, d'un système d'éducation publique, d'un système de transports et de communications couvrant l'ensemble du pays, d'un système monétaire unique et d'une presse « nationale » a permis une certaine homogénéisation du pays et justifié le rôle pratiquement incontesté des pouvoirs publics au niveau national. Le terme d'« Etat nation » traduit la coïncidence entre la nation, en tant que communauté culturelle, et l'Etat, en tant que communauté politique, ce qui est le cas en gros pour de nombreux pays européens. Dans les pays où les deux types de communauté ne coïncident pas, une large décentralisation des pouvoirs publics a été organisée (Kymlicka 1995a).

La récente vague d'immigration de personnes dont les références nationales et culturelles diffèrent des valeurs communément admises dans les pays d'accueil a réactivé le débat sur le conflit potentiel entre les exigences de base de toute communauté politique démocratique et le respect de la différence culturelle (Hammar 1990). Pour un certain nombre d'auteurs, la plus grande mobilité de la population mondiale et l'importance des accords et traités internationaux, en particulier des conventions garantissant certains droits fondamentaux aux personnes et aux groupes, quelles que soient leurs relations avec un quelconque Etat (par exemple, les droits de l'homme), ont considérablement restreint le rôle des différents Etats en tant qu'autorités jouissant du droit exclusif de décider du statut des personnes vivant sur leur territoire. Au cours des dernières décennies, de nombreux pays européens, notamment les pays d'immigration d'Europe occidentale, en ont pris conscience et ont commencé à s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour permettre aux immigrés et aux descendants d'immigrés de participer équitablement au débat politique et aux processus de décision (Withol de Wenden 1988, Brubaker 1989, Layton-Henry 1990, Bauböck 1994b, Soysal 1994). De nombreuses expériences ont été tentées, certaines plus

réussies que d'autres, et ont déjà permis d'acquérir une certaine pratique de la participation politique et sociale des immigrés.

C'est sur ces discussions que porte le présent exposé. Il s'efforce de dégager les différents aspects de la participation politique et sociale des immigrés durant leur processus d'intégration. Il est largement centré sur l'Europe occidentale, car la tradition d'immigration est plus longue dans cette partie de l'Europe qu'en Europe centrale et orientale. Il s'efforce de mettre en lumière quelques problèmes et dilemmes majeurs auxquels sont confrontés les pouvoirs publics, la communauté politique et les immigrés eux-mêmes, en se référant à la littérature théorique sur la question. Il présente et analyse aussi certaines solutions, ainsi que divers mécanismes de consultation. Il se fonde en partie sur les résultats des enquêtes sur le terrain effectuées par Mme Marieke Blommesteijn, dans cinq pays Membres du Conseil de l'Europe : Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal et Royaume-Uni et par moi-même dans un sixième pays (France) Les rapports de ces enquêtes sont présentés en annexe à ce chapitre. Les noms des informateurs se trouvent dans l'annexe à ce chapitre. Les six pays indiqués ont été choisis parce qu'ils ont tous organisé certains aménagements permettant aux immigrés de participer aux processus de décision, encore que ces aménagements ne soient pas tous du même type. Ces six pays ne sont pas tous de la même taille non plus, certains sont grands, d'autres petits ; de même, certains sont situés dans le Nord de l'Europe et certains dans le Sud. Comme l'a demandé le Conseil de l'Europe, nous traiterons principalement de la participation des immigrés à l'échelon national et - éventuellement - régional, mais nous ne passerons pas complètement sous silence la participation au niveau local, où dans de nombreux cas des résultats intéressants ont été obtenus.

L'importance de la participation des immigrés aux processus de décision au sein de la société a été maintes fois reconnue par le Conseil de l'Europe. Le thème plus large de la participation des immigrés à la société elle-même fut le thème central du projet *Relations intercommunautaires et interethniques en Europe* et du rapport final auquel il a donné lieu, lequel a été publié en 1991 et traduit depuis en 17 langues européennes (MG-CR (91)1). Il a été traité plus en détail par

le *Groupe de spécialistes sur l'égalité des chances des immigrés*, qui a soumis un rapport à la sixième Conférence des ministres européens responsables des questions de migration, qui s'est tenue à Varsovie du 16 au 18 juin 1996 (MMG-6 (96) 2). Les ministres ont approuvé la recommandation du Groupe selon laquelle la question de la participation politique, et autres formes de participation des immigrés aux processus de décision, doit faire l'objet d'une attention immédiate. Tel est précisément notre sujet.

La participation des immigrés aux processus de décision

Quand les immigrés viennent vivre dans une nouvelle société, ils commencent à participer à toute une série d'institutions de la société en question : écoles, syndicats, services médicaux, clubs sportifs, etc. Ils peuvent en outre créer de nouvelles institutions : associations culturelles ou religieuses, écoles où l'enseignement est donné dans la langue maternelle. Pour certaines d'entre elles, ces institutions nouvelles peuvent avoir des liens avec des institutions correspondantes dans le pays d'origine des immigrés. Il n'est pas si aisé qu'il y paraît de faire la distinction entre la participation politique et sociale, telle que nous l'entendons ici, et les autres formes de participation qui peuvent intervenir au cours du processus d'intégration. Par exemple, la participation au marché du travail ou au système d'éducation est généralement considérée comme une forme de participation sociale qui favorisent aussi l'intégration (Castles et Miller 1993, Vermeulen 1997). Néanmoins, pour le présent exposé, « la participation politique et sociale des immigrés au processus d'intégration » se limitera essentiellement aux formes de participation sociale impliquant une intervention dans les processus de décision. La situation d'un immigré en matière d'emploi ou de scolarité n'est donc pas en question ici, par contre ce qui peut nous intéresser est de savoir si cet immigré fait partie d'un syndicat ou d'un conseil d'école, et peut de ce fait - potentiellement au moins influencer les décisions dans le pays hôte. Le présent rapport étant principalement axé sur la participation au niveau national et régional, cette restriction perd évidemment un peu de son intérêt. Il n'en importe pas moins de noter que la participation des

immigrés à la vie politique et aux décisions des pouvoirs publics est le thème principal de cet exposé.

Il nous faut maintenant faire la distinction entre les *droits* politiques et la *participation* politique des immigrés. Dans la plupart des cas, les premiers conditionnent la seconde. Mais comme nous le verrons, la participation politique peut aussi avoir lieu sans que l'intéressé possède tous les droits politiques. Dans certains cas des immigrés ont pu influencer les décisions politiques sans avoir aucun droit, c'est le cas, par exemple, pour les demandeurs d'asile ou les immigrés clandestins, qui peuvent bénéficier du soutien d'organisations ou de groupes de pression capables d'influencer le processus politique en leur faveur. Un des ouvrages classiques traitant de la participation politique des immigrés en Europe occidentale énumère six domaines sur lesquels peut être axé le débat sur les droits politiques et la participation politique des immigrés (Layton-Henry 1990), à savoir : les droits civils, les droits syndicaux, les associations d'immigrés, les organisations consultatives, les droits électoraux et la naturalisation. Ce sont en gros les domaines que nous traitons ici. Il faut aussi noter que pour certains de ces domaines, les immigrés sont essentiellement, ou même exclusivement, envisagés en tant qu'individus, alors que dans d'autres ils peuvent être envisagés en tant que groupes ou communautés. Il importe aussi de savoir que les pays européens n'ont pas tous les mêmes perspectives sur ces questions et que leur définition de la situation réelle peut varier. Tout ceci indique qu'une distinction importante s'impose également entre les approches individuelles et les approches de groupe. Nous examinerons de plus près cette distinction dans les sections suivantes. Nous verrons d'abord l'approche individuelle, à laquelle nous nous référerons par la suite en employant l'expression de modèle des *droits individuels*. Puis, lorsque nous examinerons les approches de groupe, nous ferons encore une distinction, à savoir la distinction entre les modèles *multiculturels* et *corporatistes*.

La participation individuelle

La citoyenneté est le droit le plus commun de la personne dans une démocratie et lui permet d'exercer tous les droits dont elle jouit en tant que membre de la société et de participer aux processus politiques (Barbalet 1988, Zincone 1992). De nombreux immigrés ne sont pas citoyens du pays dans lequel ils se sont fixés et n'ont donc pas le droit de participer à la vie politique. Ce qui ne veut pas dire qu'ils n'aient aucun droit. Comme l'a souligné Bauböck dans son rapport au Conseil de l'Europe, certains droits sont liés au fait de résider légalement dans le pays et non à la citoyenneté (Bauböck 1994a). C'est le cas, de toute évidence, pour les droits fondamentaux de l'homme, lesquels sont universels. De même, la plupart des droits civils, tels que la liberté d'association, d'expression, de religion, de réunion et de manifestation, s'appliquent aussi bien aux citoyens qu'aux non-citoyens. Les droits sociaux et syndicaux sont également le plus souvent liés au statut de résident plutôt qu'à la citoyenneté et s'appliquent donc aux immigrés comme à la population nationale. Néanmoins, bon nombre de données de recherche montrent que les immigrés font beaucoup moins usage de ces droits que la population nationale dans son ensemble. Dans la plupart des pays d'Europe occidentale, par exemple, le taux de syndicalisation parmi les immigrés est faible et peu d'immigrés, relativement, sont élus aux comités d'entreprises (Vranken 1990).

Contrairement à ce qui se passe pour les droits civils et les droits sociaux, la plupart des pays européens considèrent que les droits politiques - le droit *de facto* à faire pleinement partie de la communauté politique - sont exclusivement réservés à leurs citoyens (Hammar 1990, Bauböck 1994b). Les droits politiques ne sont souvent accordés qu'aux immigrés ayant acquis la citoyenneté du pays dans lequel ils résident. Parmi les droits politiques, les plus importants sont de loin les droits électoraux : le droit de participer au scrutin dans les élections (et autres consultations du corps électoral, tel que le référendum) et le droit d'être élu. Ce qui ne veut pas dire que tous les immigrés soient exclus des droits électoraux. Tout d'abord, certains immigrés peuvent avoir eu la citoyenneté de leur pays de résidence dès l'instant de leur arrivée dans le pays. Ceci peut être le cas, par exemple, des immigrés venus des

anciennes colonies après la décolonisation ou des immigrants originaires des territoires d'outre-mer. C'est aussi le cas pour les membres des minorités ethniques germaniques (*Aussiedler*) qui viennent se fixer en Allemagne. Leur appartenance à la nation allemande leur donne droit à la citoyenneté allemande sans aucune période d'attente. L'on a là un bon exemple de coïncidence entre l'appartenance à la nation et l'affiliation à l'Etat.

Une seconde catégorie d'immigrants jouissant des pleins droits politiques sont ceux qui ont obtenu leur naturalisation. Il existe d'importantes différences d'un pays européen à l'autre en ce qui concerne leurs politiques et procédures de naturalisation. Elles peuvent tenir tant à la citoyenneté antérieure de l'immigré qu'au nombre d'années de sa résidence dans le pays. Les autres conditions à satisfaire, telles qu'une connaissance suffisante de la nouvelle société dans laquelle ils vont vivre, de sa langue et de sa culture, sont également très variables d'un pays à l'autre, de même que les taxes à payer par les nouveaux citoyens. Il va sans dire que les pays dont les procédures de naturalisation sont relativement faciles comptent moins d'étrangers parmi leurs immigrants que ceux dont les procédures sont rigoureuses. De ce fait, dans ces derniers pays les immigrants ont généralement moins de possibilités de participer individuellement à la vie politique que dans les premiers.

Une importante distinction s'impose ici, la distinction entre le principe du *jus soli* et le principe du *jus sanguinis*. Dans le système du *jus soli*, toute personne née dans un pays donné a droit au passeport de ce pays ; dans le système du *jus sanguinis*, le passeport des parents est déterminant pour le passeport de leurs enfants. Dans ce dernier cas, la citoyenneté étrangère peut donc se perpétuer à la deuxième génération et aux générations suivantes. Dans le *jus soli*, par contre, les enfants d'immigrants obtiennent automatiquement le passeport du pays où résident leurs parents. En Europe, l'Allemagne offre l'exemple le plus net d'application du système du *jus sanguinis*, tandis que le Royaume-Uni illustre le plus clairement le système du *jus soli*. Dans le système du *jus sanguinis*, il y a pratiquement identification entre la communauté politique et la communauté culturelle ; dans le système du *jus soli*, c'est le territoire, et non l'ascendance, qui détermine l'octroi des droits

politiques. De nos jours, la plupart des pays pratiquent un système mixte, avec un accès relativement facile à la citoyenneté pour les immigrés de la deuxième génération (Brubaker 1992).

Lorsqu'une partie importante de la population actuelle d'un pays n'a pas de droits politiques, la légitimité du processus démocratique de décision est mise en question. Ce problème est aujourd'hui reconnu dans plusieurs pays européens où vivent d'importantes populations étrangères, tels que le Luxembourg, la Suisse et l'Allemagne. Il est notamment ressenti au niveau local où, dans certains districts urbains, les étrangers peuvent représenter jusqu'à la moitié de la population sans pour autant avoir leur mot à dire quant à l'administration du district, bien que certains d'entre eux puissent y avoir résidé depuis plusieurs décennies. En gros, deux solutions peuvent être apportées à ce problème : (i) étendre les droits électoraux aux immigrés étrangers et (ii) encourager la naturalisation.

La première option, celle qui accorde des droits électoraux aux immigrés étrangers, a été adoptée par un certain nombre de pays d'Europe. En Irlande, en Suède, en Islande, en Finlande, au Danemark, en Norvège, aux Pays-Bas et dans les cantons suisses de Neuchâtel et du Jura, tous les résidents étrangers ont le droit de vote et peuvent être élus au niveau local. En Norvège et en Suède, ce droit a également été accordé au niveau régional, mais jamais au niveau national. Les législations prévoient en général une condition de résidence minimum, habituellement de trois à cinq ans. Dans certains autres pays les étrangers citoyens de certains autres pays peuvent aussi jouir de droits électoraux au niveau local, mais habituellement sur la base de la réciprocité. Dans le traité de Maastricht de 1992 les états membres de l'Union européenne ont décidé que leurs ressortissants qui vivent dans un autre état membre que celui duquel ils ont un passeport auront le droit de vote actif et passif dans le pays de résidence au niveau local ainsi que pour le Parlement européen. La plupart des pays qui accordent des droits électoraux à tous les résidents étrangers ont introduit ces droits au cours des années 1980. Les tentatives ultérieures qui ont été faites dans ce sens dans d'autres pays, tels que la Belgique et la France, et dans de nombreux *Länder* ont échoué pour des raisons

constitutionnelles ou politiques. Dans ces pays, néanmoins, le débat se rouvre de temps à autre.

La seconde option possible pour garantir une pleine participation politique est d'encourager la naturalisation, soit en facilitant les procédures, soit en autorisant la double nationalité. Dans de nombreux pays européens, les sentiments sont plutôt mitigés sur ce point (Cinar 1994). D'une part, comme la durée actuelle du séjour des immigrés s'est allongée, l'on a de plus en plus tendance à penser qu'il faudrait promouvoir l'intégration des immigrés et que l'octroi de la citoyenneté peut jouer un rôle essentiel dans ce domaine. Une des questions qui se pose est de savoir à quel stade du processus d'intégration il convient d'accorder le nouveau passeport : relativement tôt, pour encourager et faciliter l'insertion, ou relativement tard, en considérant que l'octroi du passeport doit être le « couronnement » du processus ? Mais, d'autre part, bon nombre de personnes considèrent que la citoyenneté est une capacité exclusive, qui doit être réservée aux membres de la communauté nationale. Il n'est ni impossible, ni inacceptable pour les immigrés de devenir membres de cette communauté, mais ils doivent alors rompre tous leurs liens et toutes leurs allégeances antérieures et renoncer à leur ancienne citoyenneté. Dans cette optique, qui est actuellement celle qui domine dans presque tous les pays d'Europe, la double citoyenneté apparaît comme un phénomène moins souhaitable. Récemment, toutefois, le Conseil de l'Europe a pris l'initiative d'élaborer une Convention européenne sur la nationalité, qui devrait permettre d'adopter une attitude plus sereine sur ce point.

Des recherches ont été faites dans plusieurs pays européens pour connaître la participation politique réelle des immigrés, qu'ils soient devenus citoyens ou qu'ils soient toujours détenteurs de passeports étrangers. Le tableau général qui se dégage de ces recherches est que la participation des immigrés aux élections est inférieure à la moyenne nationale, avec quelques exceptions notables. Dans la plupart des cas, l'écart ne semble pas se réduire avec la durée du séjour (Hammar 1990, Layton-Henry 1990, Conseil de l'Europe MMG (96)1 :20). Il faut noter aussi qu'au début de leur séjour, les immigrés accusent une nette préférence pour les partis se situant à gauche du spectre politique

(Zincone 1992 :255). Ce qui s'explique sans doute par le fait que les nouveaux immigrants appartiennent souvent à un milieu ouvrier. Avec le temps, toutefois, le vote des immigrés tend à se rapprocher du schéma électoral de la population dans son ensemble.

Contrairement à ce que l'on pense parfois, le rôle des partis d'immigrés est insignifiant dans l'ensemble de l'Europe. De toute évidence, le statut d'immigré ou la loyauté ethnique ne sont pas des facteurs déterminants dans le vote immigré en France. Les pays dont le corps électoral comporte une importante proportion d'immigrés comptent en général de nombreux élus d'origine immigrée dans leurs assemblées nationales et régionales et dans leurs conseils locaux. La vaste majorité d'entre eux représentent les principaux partis politiques du pays, mais au total leur nombre est habituellement bien inférieur à la proportion d'immigrés dans l'électorat correspondant. Il est clair, d'après les données de fait, que certains immigrés ont du mal à s'adapter à l'existence d'un parti dominant et à la culture politique, ce qui les conduit à se retirer en cours de mandat ou à ne pas se représenter. Dans plusieurs pays, les partis politiques ont débattu des avantages et des inconvénients de leurs efforts de recrutement dans la population immigrée, consistant par exemple à créer des « sections immigrées » au sein du parti.

Participation de groupe

Jusqu'ici nous n'avons examiné les droits et la participation des immigrés qu'au niveau individuel. Ce type de participation politique est ordinaire dans les démocraties libérales. L'explication traditionnelle de cette notion est que l'Etat est perçu comme neutre et que cette neutralité permet à tous de participer aux processus politiques, quelles que soient leur origine culturelle et leurs convictions. Cette hypothèse, qui était un lieu commun au 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} siècle, a été progressivement remise en question dans de nombreux pays d'Europe. Le sentiment s'est fait de plus en plus net que la neutralité de l'Etat ne traduisait pas une indifférence pour les identités culturelles des individus ou les allégeances de groupe, mais reflétait au contraire, pour employer les termes de Kymlicka, « une forme assez flagrante de nationalisme ethnocentrique » (Kymlicka 1995b :6). Dans cette optique,

un Etat libéral respectant la différence culturelle et les identités de groupe devrait trouver les moyens de permettre à ces groupes de se manifester en tant que tels. Par définition, la culture est une affaire de groupe et ne peut survivre que si ceux qui en sont porteurs trouvent à s'exprimer dans le processus politique, comme dans les autres domaines. Il est clair que les droits politiques et les droits culturels sont deux choses différentes. Les premiers permettent aux membres d'une communauté politique de participer aux décisions qui affectent cette communauté, tandis que les seconds permettent aux membres d'une communauté culturelle (ou religieuse ou ethnique) de sauvegarder, de manifester et de développer leur identité particulière. Mais, comme nous l'avons vu précédemment, les deux apparaissent comme étroitement interdépendants dans de nombreuses démocraties européennes. Comment un groupe pourrait-il se faire reconnaître et obtenir des droits culturels autrement qu'en participant aux processus politiques, et comment pourrait-il obtenir une participation aux décisions politiques autrement qu'en invoquant ses caractéristiques collectives - qu'il s'agisse de culture, de religion, d'origine nationale (ou de classe sociale !)?

La plupart des Etats européens reconnaissent aujourd'hui la nécessité de tenir compte des différences culturelles et des spécificités de groupe dans leurs processus et leurs mécanismes de décision politique. Ils le font, toutefois, avec plus ou moins d'intensité et en invoquant des raisons fort différentes. Il existe, en gros, deux grands modèles de traitement de la diversité culturelle. Walzer les désigne sous le nom de stratégie intégrationniste et stratégie autonomiste; pour sa part Habermas distingue l'approche procédurale et l'approche communautaire, de son côté Soysal parle de stratégie libérale et de stratégie corporatiste (Walzer 1995 :152; Habermas 1996 :23; Soysal 1994 :37). Dans chacune de ces trois formulations, le premier modèle reconnaît l'existence de la pluriformité culturelle au sein de la société, mais implique aussi que les pouvoirs publics n'ont ni à favoriser la sauvegarde de l'identité culturelle, ni à la pénaliser. L'expression et la perpétuation des identités culturelles relèvent de la sphère privée. C'est ainsi qu'ont procédé la plupart des Etats européens pour résoudre, souvent après des siècles de lutte, les problèmes posés par la diversité

religieuse et régler leurs rapports avec les églises. La question de la diversité ethnique et culturelle, qu'elle résulte ou non de l'immigration, pourrait être traitée de la même manière. Dans cette optique, les membres des groupes ethniques et des collectivités nationales peuvent être protégés contre la discrimination et les préjugés et ils peuvent librement tenter de maintenir ce qu'ils veulent conserver de leur héritage ou de leur identité ethniques, pourvu bien entendu que ces traits particuliers puissent cadrer avec les droits des autres citoyens. La responsabilité de l'Etat se limite à l'élaboration et au maintien des procédures garantissant à tous un degré suffisant d'intégration sociale et politique, quelle que soit l'orientation ethnique et culturelle de chacun. Nous nous référons ici à cette approche en l'appelant modèle *multiculturel*.

L'autre modèle va beaucoup plus loin et met nettement l'accent sur le rôle de l'Etat pour garantir les droits des groupes (Glazer 1983 ; Kymlicka 1995b). Il implique des mesures publiques visant à protéger et même à promouvoir les diverses identités ethno-culturelles. Ces mesures peuvent comporter des droits d'ordre linguistique, une certaine autonomie régionale, des droits de représentation, des droits de veto, etc. Suivant la terminologie de Soysal, nous nous référons ici à ce modèle en l'appelant modèle corporatiste (Soysal, 1994). Ce modèle implique que le gouvernement identifie les groupes ou communautés spécifiques, et peut même nommer des agents auprès de ces groupes, afin de déterminer qui doit exercer les droits de ces groupes. Traditionnellement, ce modèle a été utilisé pour accorder une certaine autonomie aux minorités *régionales*, qui bien que minorités sont assez importantes pour constituer une majorité au sein de la population de telle ou telle partie du territoire d'un Etat-nation. De nombreux Etats européens nous en offrent des exemples, tels les Catalans en Espagne ou les Hongrois en Roumanie. Ce modèle est également utilisé pour accorder certains droits à ceux que Heckmann appelle les minorités *nationales* (Heckmann 1981). Numériquement parlant, ces minorités nationales ne constitueront jamais et dans aucune fraction du territoire une majorité, mais leur origine ethnique, leur religion et leur culture peuvent être si différentes de celles de la société en général que des mesures publiques sont considérées comme nécessaires pour protéger

leur position. L'on peut penser ici aux Tziganes (Roma et Sinti) dans plusieurs Etats d'Europe centrale, aux Sami dans les pays nordiques, et de même à certaines minorités religieuses (par exemples les israélites, les musulmans, les hindous) dans de nombreux pays européens.

Une importante question se pose ici, celle de savoir dans quelle mesure il convient d'appliquer ce modèle corporatiste aux minorités qui se sont formées par suite de l'*immigration* récente. Les Etats européens ont des opinions très différentes sur cette question (Hammar 1985, Brubaker 1989, Costa-Lascoux et Weil 1992 ; Soysal 1994). Certains soutiennent, dans une optique de relativisme culturel, que toutes les cultures présentes sur un territoire, y compris celles des immigrés, doivent être reconnues et sauvegardées, et que l'Etat doit prendre les mesures nécessaires pour que les immigrés puissent le faire plus aisément. Certains prétendent que reconnaître des droits collectifs aux groupes en tant que tels, ainsi que les diverses cultures des immigrés, c'est permettre aux immigrés de se sentir bienvenus dans leur nouveau pays, et en fin de compte faciliter leur insertion. D'autres insistent sur le fait que contrairement aux minorités nationales et régionales, les immigrés s'intègrent et s'assimilent assez vite et donc que leur accorder des facilités particulières ne ferait que ralentir inutilement le processus. De plus, en tant que détenteur de passeports étrangers, les immigrés ont souvent de fortes allégeances envers d'autres pays que celui dans lequel ils résident en fait. Certains Etats européens considèrent que c'est prendre un risque politique que d'accorder des facilités particulières aux ressortissants d'un Etat étranger qui vivent sur leur territoire. Enfin l'on entend aussi l'argument selon lequel les diverses cultures des immigrés comportent des éléments incompatibles avec les idées européennes de démocratie et de tolérance. De ce point de vue, il ne faudrait instaurer aucune facilité particulière en faveur des immigrés, car cela constitue potentiellement un défi aux valeurs fondamentales européennes. Dans la pratique gouvernementale de nombreux pays européens, ces points de vue contradictoires ont conduit à une situation où les immigrés, en tant que citoyens d'un autre Etat, ou adhérents d'une religion traditionnellement non européenne, ou membres d'un groupe culturel non européen, n'ont pas participé du tout ou seulement marginalement aux processus de décision, même quand les décisions les affectaient

directement. Mais progressivement de nombreux Etats européens ont pris conscience de ce « déficit démocratique » et de ses inconvénients et ont introduit certaines formes de participation des immigrés aux processus de décision. C'est ce que l'on allons maintenant regarder de plus près.

Modalités de participation des immigrés

Le but essentiel de ce projet du Conseil de l'Europe est d'étudier et d'analyser les modalités des différentes formes de participation des immigrés aux processus décisionnels, ainsi que leur efficacité. Nous avons présenté dans les sections précédentes trois modèles de participation, que nous allons étudiés ici plus en détail. Ces trois modèles correspondent en gros à ceux que Soysal a identifié dans son étude sur les formes d'adhésion et de participation des immigrés en Europe (Soysal, 1994). Toutefois, pour éviter des confusions terminologiques, j'ai préféré donné à ces modèles des noms quelque peu différents.

Le premier modèle est le modèle des *droits individuels*. Dans ce modèle les immigrés, tout comme les autres habitants, sont envisagés en tant qu'individus interagissant directement avec l'Etat. La politique publique vise à mettre les immigrés, individuellement, sur un pied d'égalité avec les autres habitants au regard de l'Etat, c'est-à-dire à leur garantir formellement l'accès aux institutions du pays, en mettant généralement l'accent sur le marché du travail et sur l'éducation. Ce modèle ne fait guère de place aux structures intermédiaires, telles que les associations d'immigrés ou les organes consultatifs extérieurs à l'appareil administratif de l'Etat. Ce qui peut s'expliquer par deux raisons : l'une étant que le rôle des structures intermédiaires dans la société est de toute manière limité, l'Etat étant omniprésent et souvent très centralisé. L'autre est que les immigrés ne sont pas considérés comme constituant une catégorie sociale à proprement parler dans ce type de société, soit par l'Etat, soit par les immigrés eux-mêmes ou par les deux. Une même origine immigrée ou ethnique n'est pas considérée comme étant en tant que telle une raison suffisante pour que soient organisés des dispositifs visant à promouvoir des intérêts collectifs. Quand des dispositifs de ce

genre existent, ils visent plutôt à protéger des intérêts communs dans d'autres domaines, tels que le marché du travail (par exemple les syndicats) ou la vie locale (par exemple les conseils de quartier). Dans ce modèle, l'octroi de droits individuels aux immigrés est considéré comme un instrument majeur d'insertion ; ce qui implique souvent une politique relativement généreuse de naturalisation. Quant à savoir si les immigrés sont effectivement en mesure d'exercer leurs droits, la réponse dépend largement d'eux-mêmes. L'Etat pose les conditions et c'est aux immigrés eux-mêmes de faire l'effort nécessaire pour obtenir les qualifications qui leur permettent de devenir de bons citoyens. Bien entendu, les immigrés sont libres de s'associer en tant que tels, s'ils le veulent, et leurs associations peuvent tenter d'influencer les pouvoirs publics ou d'agir dans tel ou tel autre domaine, mais ils ne sont pas vraiment susceptibles d'être considérés comme de puissants partenaires, ni de se voir accorder un statut consultatif particulier plus ou moins permanent, en tant que groupe, au sein de l'appareil gouvernemental. En Europe, la France offre l'exemple classique de ce modèle de droits individuels. La politique du Portugal et celle de l'Italie comporte aussi certains éléments de cette approche.

Le second modèle est ce que nous avons dénommé le modèle *multiculturel*. Là aussi, la cible principale du processus d'intégration est l'immigré en tant qu'individu, plutôt que le groupe d'immigrés. Toutefois, à la différence du modèle des droits individuels, le modèle multiculturel reconnaît que l'immigration a conduit à la formation de communautés nouvelles au sein de la société, qui du point de vue culturel peuvent se distinguer des communautés préexistantes. Les pouvoirs publics considèrent ces communautés comme des entités se justifiant au sein de la société, mais de façon plutôt vague, sans chercher par exemple à déterminer de façon précise quels en sont les membres. Dans ce modèle, l'Etat considère que sa tâche principale est de veiller à ce que tous les membres de la société soient traités sur un pied d'égalité, quelle que soit la communauté à laquelle ils appartiennent. Au niveau du gouvernement central, cela peut se faire, par exemple, en introduisant une législation anti-discriminatoire ou en adoptant certaines règles permettant de tenir compte des exigences spécifiques des communautés culturelles nouvellement formées, notamment quand

celles-ci sont d'inspiration religieuse. De plus, les immigrés ont aussi la possibilité de s'associer et d'opter pour une action collective. Dans le modèle multiculturel, les autorités l'accepteront et y verront un moyen approprié de communiquer avec les groupes concernés. Il y a moins de chances, par contre, pour que ces dispositifs relativement lâches aboutissent à des structures consultatives formelles dotées d'un mandat spécifique. De ce fait, il est assez compréhensible qu'il puisse y avoir au niveau local d'importantes différences entre les aménagements réels destinés à permettre la participation politique des immigrés ou des communautés culturelles. L'exemple classique de ce modèle nous est offert par le Royaume-Uni. Parmi les pays plus récemment concernés par l'immigration, la Norvège tend également vers ce modèle multiculturel.

Le troisième modèle est le modèle *corporatiste*. Dans ce modèle les membres du groupe sont organisés autour de corps structurés juridiquement reconnus et de leurs fonctions. Ces corps peuvent être définis par telle ou telle identité particulière, par exemple l'appartenance professionnelle, ethnique, religieuse, linguistique ou l'appartenance à l'un ou l'autre sexe, et sont valorisés en tant que sources d'action et d'autorité. Les individus peuvent être membres d'un ou de plusieurs groupes de ce genre (ils sont souvent nés dans le groupe) et par le biais de ces groupes ils peuvent participer à différentes sphères de la société. Dans une démocratie libérale, l'Etat doit veiller à ce que tous les groupes aient un accès égal au bien commun, sans se voir obligés de renoncer à leurs caractéristiques culturelles spécifiques. Dans le modèle corporatiste, les immigrés sont définis en termes d'appartenance à un groupe donné, plutôt qu'en tant qu'individus. Parlant des groupes d'immigrés, on emploie souvent des expressions telles que communautés ethniques ou minorités ethniques. Les membres de ces groupes sont bien définis, ils peuvent bénéficier de droits spéciaux et de mesures particulières conçues pour améliorer leur situation sociale ou sauvegarder certaines de leurs caractéristiques culturelles. Cette approche exige un Etat fort, et des associations et institutions structurées sponsorisées par l'Etat, non seulement pour la consultation des immigrés, mais aussi pour appliquer les mesures spécifiques qui ont été prises pour le groupe. Ces associations et

institutions sont aidées par diverses subventions publiques et gérées, quand cela est possible, par les groupes ethniques eux-mêmes. Dans le modèle corporatiste, des procédures officielles sont prévues pour permettre aux communautés d'immigrés de participer aux mécanismes de décision et de défendre leurs intérêts, tant au niveau national qu'aux niveaux régional et local. Tout comme le modèle des droits individuels, le modèle corporatiste est une approche descendante, contrairement au modèle multiculturel qui fonctionne suivant un schéma ascendant. Les Pays-Bas sont le pays dont la politique en faveur des immigrés se rapproche le plus du modèle corporatiste type en la matière, encore qu'elle ait perdu certaines de ses rigidités ces dernières années. L'autre exemple était la Suède, mais d'importants changements sont intervenus là aussi.

Il va sans dire que les trois modèles décrits ici sont des types idéaux. Bien entendu, la réalité est beaucoup plus complexe et aucun pays n'offre un spécimen exact de l'un ou l'autre de ces modèles. Néanmoins, ces trois modèles permettent d'expliquer les différences substantielles qui existent dans la pratique de la participation des immigrés. Ces différences portent aussi bien sur la justification, l'organisation, les pratiques, que sur les effets de la consultation des immigrés. Les informations recueillies lors des enquêtes sur le terrain dans divers pays européens (elles seront données ultérieurement en annexe à ce document) le reflètent clairement. Il importe de noter que le choix du modèle de participation des immigrés semble déterminé dans une large mesure par les traditions et l'expérience du pays concerné, plutôt que par la nature de son immigration. Traditionnellement, par exemple, les pays pluralistes tendent à être plus sensibles aux revendications des groupes d'immigrés que les pays attachant plus d'importance aux rapports entre les citoyens, individuellement, et l'Etat. Par contre, ces derniers pays tendent à offrir de meilleures opportunités que les premiers à tout immigré désireux et capable de s'intégrer et de s'adapter au modèle culturel dominant.

Une des différences entre les modèles que nous étudions porte sur les justifications possibles de la participation des immigrés au processus politique. Essentiellement, l'on peut distinguer deux types d'arguments.

Le premier consiste à dire que les immigrés n'étant pas citoyens n'ont aucuns droits électoraux et donc aucun moyen d'influencer le processus politique, en particulier au niveau national. Ce « déficit » démocratique peut être compensé de deux manières, soit par une politique relativement généreuse d'octroi aux immigrés, individuellement, des droits attachés à la citoyenneté, ce qui est la pierre angulaire du modèle des droits individuels, soit en créant des mécanismes de consultation et de co-détermination pour les communautés d'immigrés, ce qui serait plutôt la solution préférée dans le modèle corporatiste. Le modèle multiculturel, lui, prend ici une position intermédiaire : il opérerait probablement pour une combinaison des deux politiques.

Le second argument avancé pour justifier la participation des immigrés est que celle-ci leur permet d'affirmer leur identité particulière, et partant de là de réclamer certaines facilités susceptibles de contribuer à la sauvegarde et au développement de cette identité dans le contexte d'une société culturellement pluriforme. Il est clair que ce raisonnement n'est pas un argument auquel l'approche des droits individuels sera très sensible, puisqu'elle considère la culture, la religion et leur expression comme des affaires privées. Les autres modèles sont plus ouverts à cette justification. Dans le modèle multiculturel les pouvoirs publics adopteront une attitude plus passive et attendront que les initiatives viennent des communautés d'immigrés elles-mêmes. Dans le modèle corporatiste, l'Etat jouera un rôle plus actif et créera un mécanisme de consultation et de participation des immigrés aux processus de décision.

Si les trois modèles diffèrent quant au degré d'institutionnalisation de la consultation des immigrés, il faut néanmoins se rappeler que, quel que soit le modèle choisi, les immigrés ont toujours le droit dans nos démocraties européennes de s'organiser et de faire entendre leur voix à n'importe qui, y compris naturellement aux autorités, soit pour exprimer leurs desiderata, soit pour défendre leurs intérêts. Avec le temps, les organisations d'immigrés se sont multipliées dans tous les pays et celles qui savent se faire entendre des décideurs sont devenues plus nombreuses. Sous ce rapport, la presse peut jouer un rôle très important. La plupart des pays européens ont aujourd'hui une presse immigrée très développée, mais son impact sur les décisions politiques n'est pas

toujours très fort. Un libre accès des immigrés aux grands organes de presse, journaux et médias est en général la garantie que leur voix sera mieux entendue et que l'on tiendra compte plus sérieusement de leurs intérêts. Bien que nous soyons parfaitement conscients de l'importance de ces mécanismes informels de lobbying pour le fonctionnement d'une démocratie, notre attention se porte essentiellement ici sur les instruments plus formels de participation des immigrés, sur les structures qui ont été créées pour faciliter le dialogue entre les immigrés et les pouvoirs publics. De telles structures existent maintenant dans la plupart des pays européens, mais leurs objectifs et leurs possibilités diffèrent considérablement. L'objectif le moins ambitieux consiste tout simplement à faire passer l'information, soit dans un sens, soit dans les deux, afin que chacun des partenaires ait au moins une idée rudimentaire de ce que pense et de ce que veut faire l'autre partenaire. Ce dialogue peut avoir lieu de façon régulière, par exemple plusieurs fois par an, ou sur une base ad hoc, habituellement quand quelque incident s'est produit, ce qui naturellement n'est pas toujours le meilleur climat pour engager le dialogue.

Dans certains pays, des dispositifs plus permanents ont été organisés pour permettre les discussions entre les immigrés et les autorités. Le statut et la portée de ces dispositifs diffèrent, de même que leur impact sur les processus de décision. La simple existence de mécanismes de consultation institutionnalisés au niveau national n'implique pas automatiquement qu'ils auront une grande influence. Les avis exprimés par les représentants des groupes d'immigrés au niveau national n'engagent jamais le gouvernement. Les dispositifs les plus efficaces sont les conseils permanents d'immigrés, qui ont un statut consultatif vis-à-vis des pouvoirs publics et qui sont entendus à intervalles réguliers. Dans certains cas, le gouvernement est tenu - et même par la loi aux Pays-Bas - de demander l'avis du conseil des immigrés sur toute mesure concernant les immigrés en question avant que celle-ci ne soit soumise au Parlement pour approbation. L'avis des conseils d'immigrés est public, mais non contraignant. Le ministre a le droit de l'ignorer, mais il ne serait pas sage politiquement de le faire trop souvent.

Des dispositifs allant encore plus loin en matière de consultation des immigrés - par exemple, une consultation ayant un caractère contraignant ou certaines formes d'autonomie - sont concevables en théorie, mais jusqu'ici n'ont pas été organisés en Europe. Ce qui contraste avec ce qui se passe pour d'autres minorités, en particulier les minorités nationales et régionales dans de nombreux pays, non seulement en Europe occidentale, mais aussi en Europe centrale et orientale. En fait, l'autonomie régionale n'est pas vraiment une option dans le cas des communautés d'immigrés, car en général ces immigrés ne sont pas concentrés dans une zone particulière où ils constitueraient une majorité. Une alternative serait de permettre aux groupes d'immigrés de développer leur propre législation dans un ou plusieurs domaines, tels que le droit de la famille. Dans certains cas, les règles qui s'appliquent aux immigrés en matière de droit de la famille sont assurément différentes de celles qui s'appliquent aux nationaux, mais ces différences tiennent au fait que les immigrés sont des citoyens étrangers et non à leur statut d'immigrés en tant que tel. Il faut noter que certains pays non-européens (par exemple la Malaisie, le Nigéria, l'Inde) autorisent des différences substantielles dans la situation juridique de leurs propres citoyens, suivant leur religion ou leur origine ethnique (Sowell 1990). Néanmoins, c'est une caractéristique des états constitutionnels européens, dont le modèle s'est développé au cours des siècles, qu'ils répugnent à admettre le pluralisme juridique pour leurs citoyens et donc à permettre que des régimes juridiques différents coexistent sur leur territoire. Par contre, les communautés d'immigrés vivant en Europe trouvent habituellement une oreille plus attentive auprès des pouvoirs publics lorsqu'elles requièrent *contre* la discrimination, car un traitement différentiel est souvent perçu. La législation anti-discriminatoire est même devenue la pierre angulaire de la politique d'intégration dans un certain nombre de pays européens. Elle cadre bien avec tout modèle préférant les droits individuels aux droits de groupe, puisque ces modèles prônent un traitement égal des individus quelle que soit leur appartenance de groupe.

Ceci nous amène au contenu de la consultation des immigrés. Naturellement, dans leur contact avec les pouvoirs publics, les organisations d'immigrés peuvent soulever toutes les questions qu'elles

veulent. Néanmoins elles ont plus de chances d'être entendues et consultées formellement lorsqu'il s'agit de problèmes touchant directement les immigrés eux-mêmes et leurs communautés. Les enquêtes sur le terrain qui ont été faites pour ce projet ont montré que dans les trois modèles étudiés ici les questions relatives à la situation juridique des immigrés, à la discrimination et au racisme, sont considérées comme un point de discussion pertinent. Dans les modèles qui reconnaissent la légitimité des communautés d'immigrés - c'est-à-dire, les modèles multiculturels et corporatistes - les questions relatives à la situation culturelle des immigrés pourront aussi être abordées. L'on peut penser ici, en premier lieu, aux politiques éducatives, en particulier à l'enseignement en langue maternelle, aux politiques relatives au multiculturalisme ou aux politiques relatives à la création d'associations d'immigrés, à la presse immigrée ou à la présence des immigrés dans les médias. Ce sont des domaines où l'héritage culturel des immigrés peut s'exprimer plus aisément. Les associations d'immigrés, la presse immigrée et l'éducation sont des moyens de sauvegarder, de développer et de transmettre à la génération suivante l'identité culturelle. Dans certains pays, ces activités en faveur des immigrés sont subventionnées par les pouvoirs publics et l'on considère comme normal de donner aux communautés d'immigrés la possibilité de s'exprimer sur la manière dont les fonds disponibles sont dépensés. Parfois, notamment dans le modèle corporatiste, les fonds sont mis directement à la disposition des groupes d'immigrés, qui peuvent ainsi décider eux-mêmes de la manière dont l'argent sera dépensé, encore que dans des limites fixées par la loi et par les décideurs politiques. Suivant la législation nationale, ceci peut se pratiquer tant au niveau national, qu'aux niveaux régional ou local.

En matière de consultation et de décision quant aux politiques à mettre en œuvre, la situation sociale des immigrés est un sujet plus délicat que celui de leur situation culturelle. Dans le modèle multiculturel, en particulier, les instruments d'action publique pour l'amélioration de la situation sociale des immigrés ne vont pas très loin. Dans ce modèle, les communautés d'immigrés sont principalement définies en termes culturels. S'il existe une corrélation entre l'origine ethnique et le désavantage social, l'on a tendance à l'expliquer par des différences

d'ordre juridique ou culturel ou par des pratiques discriminatoires. Les mesures visant plus directement à promouvoir la participation des immigrés dans le domaine socio-économique, où les mécanismes du marché tendent à prendre le pas sur les arguments d'« équité » culturelle, ne cadrent pas très bien avec le modèle multiculturel. Elles cadrent mieux avec le modèle corporatiste, qui tend à définir plus franchement les communautés d'immigrés comme des entités distinctes, et ce même dans des domaines tels que le marché du travail, le logement ou les services médicaux (Walzer 1983, Engbersen et Gabriëls 1995).

Mais même dans le modèle corporatiste, les pouvoirs publics se montrent assez réticents à définir les immigrés en tant que groupes exigeant une attention spéciale en matière de politique sociale et économique, bien qu'en moyenne leur situation sociale et économique soit nettement moins bonne que celle de l'ensemble de la population. Il n'existe que quelques exemples, en Europe, de discussions sérieuses sur les avantages et les inconvénients de l'« action affirmative » en faveur des immigrés. Ces discussions, quand il y en a, ont presque toujours lieu sous la pression des groupes immigrés eux-mêmes. Dans la plupart des cas, elles n'ont pas conduit à des mesures supplémentaires de quelque importance pour promouvoir la participation des immigrés, par crainte surtout d'une réaction défavorable de la part de la population non immigrée. Ceci contraste avec ce qui se passe dans les pays traditionnels d'immigration, tels que les Etats-Unis, le Canada et l'Australie où depuis de nombreuses années des débats animés ont lieu sur l'action affirmative et où plusieurs mesures ont été prises sous ce rapport (Curry 1996). Ces pays sont évidemment plus familiarisés avec la notion de droit de groupe, appliquée aussi aux immigrés, que la plupart des pays européens. C'est peut-être ce qui explique qu'en Europe la consultation des immigrés et les mesures spéciales en faveur des immigrés, quand il y en a, se soient limitées aux domaines plus immédiats de leur situation légale, culturelle et éducative. Il ne semble guère probable qu'on aille plus loin dans un avenir prévisible.

Quelques points à approfondir

Dans le débat sur la participation politique et sociale des immigrés au processus d'intégration plusieurs questions importantes peuvent être soulevées et demandent à être approfondies. Certaines ont trait à la notion même d'immigré et aux caractéristiques des cultures des communautés d'immigrés, d'autres sont liées plus étroitement à la notion d'Etat, un concept qui, comme nous l'avons vu, n'est pas entendu de la même manière dans tous les pays européens. Nous en examinerons quelques-unes dans les paragraphes qui suivent, sans toutefois apporter toujours une réponse aux questions et dilemmes fondamentaux qui peuvent se poser sous ce rapport.

Qui sont les immigrés ?

La première série de questions est liée à la définition des immigrés et des communautés d'immigrés reconnues comme telles par l'Etat. La reconnaissance des associations d'immigrés comme partenaires dans un processus de consultation, sans parler des droits collectifs accordés aux immigrés, appelle quelques réflexions sur la nature des collectivités auxquelles est donnée la possibilité de participer, et également sur ceux qui en font partie (Lijphart 1991). Ceci est un problème qui se pose dans les trois modèles, mais surtout dans l'approche corporatiste. Il existe un rapport entre cette question et la justification des dispositifs spéciaux prévus pour les immigrés. Si l'absence de droits électoraux est la principale justification invoquée, le fait d'avoir une *citoyenneté étrangère* est le critère logique qui permet de distinguer les formes alternatives de participation politique. Dans ce cas, les immigrés citoyens du pays dans lequel ils vivent ont déjà une chance de participer par le biais des élections. En réalité, cette justification est très rare. Non seulement parce que la plupart des communautés d'immigrés comptent des citoyens et des non-citoyens, mais aussi parce que dans la pratique la consultation des immigrés n'est guère envisagée comme une simple compensation de l'absence de droits électoraux. Les droits électoraux, après tout, sont des droits individuels qui visent à faire participer tous les citoyens (ou résidents) à l'administration du pays. La consultation des immigrés, par contre, est essentiellement considérée comme une

affaire de groupe, et vise à rendre compte d'une manière ou d'une autre de la diversité culturelle.

Si la citoyenneté n'est pas un critère décisif pour justifier des dispositifs consultatifs organisés pour les immigrés, quel autre critère faut-il prendre ? Le *statut d'immigré*, c'est-à-dire les dispositifs destinés aux immigrés au sens le plus restrictif du terme ? Mais, ceci impliquerait-il l'exclusion de la deuxième génération et des suivantes, elles-mêmes nées dans le pays d'« immigration » et pour lesquelles précisément l'on s'efforce de sauvegarder la pluriformité culturelle ? Et, si l'on inclut les générations suivantes, jusqu'où doit-on aller ?

L'origine nationale

C'est-à-dire un pays commun d'origine ? Cela semble le critère le plus logique et le plus acceptable pour la consultation de groupe dans la période qui suit immédiatement l'immigration. Avec le temps, toutefois, les allégeances nationales dans le pays d'origine peuvent changer, parfois même dramatiquement, comme l'illustre l'exemple de l'ex-Yougoslavie. En outre, les immigrés sont comme n'importe quels citoyens dans n'importe quel pays et tendent à être politiquement divisés suivant les mêmes lignes de partage que dans leur pays d'origine, comme s'ils emportaient avec eux leurs divisions politiques lorsqu'ils immigrèrent dans un autre pays. Ces divisions peuvent être si fortes qu'il peut être irréaliste de s'attendre à ce que tous les immigrés d'un même pays agissent au sein d'une seule et même organisation. On peut également constater que chez certains immigrés, notamment à la deuxième génération ou à la génération suivante, les allégeances nationales ou ethniques perdent rapidement leur pertinence. Elles sont parfois remplacées par ce que Roosens a appelé l'« ethnicité symbolique ». Dans ces cas-là, les principaux emblèmes d'appartenance ethnique ne peuvent plus renvoyer au pays d'origine, ils sont construits autour d'expériences communes dans le nouveau pays (par exemple, discrimination, musique, arts, nourriture). Les symboles choisis à cet effet peuvent être tirés de l'héritage culturel du groupe, mais la signification donnée à ces symboles sera une signification complètement nouvelle. Dans ces conditions, l'appartenance ethnique

ne sert plus de lien avec les racines originelles, mais plutôt de force unissant les membres d'un groupe, qui éprouve le besoin de se distinguer des autres groupes de la société dont il fait partie (Roosens 1982).

Le développement de l'« ethnicité symbolique » est souvent induit par des processus de marginalisation et de discrimination, auxquels sont confrontés les jeunes de la seconde génération. Ceci se rapporte à leur situation sociale plutôt qu'à leur différence culturelle. En fait, la combinaison d'*une situation sociale défavorisée et d'un contexte culturel différent du contexte général* constitue souvent un argument puissant sur lequel s'appuient les pouvoirs publics dans certains pays pour justifier la création des dispositifs consultatifs spéciaux pour les immigrés. Comment autrement expliquer que les mécanismes de consultation organisés en Europe occidentale pour les personnes d'origine turque ou marocaine soient généralement mieux structurés que pour les Japonais ou les Canadiens ? L'argument peut se justifier tant qu'il s'agit d'aider les immigrés à surmonter le désavantage social et de leur offrir de meilleures opportunités, mais quand l'objectif majeur de la politique est de sauvegarder ou faciliter la pluriformité culturelle, la sélectivité dans le choix des communautés immigrées considérées comme devant bénéficier d'un traitement spécial se justifie moins.

Pour tenter peut-être d'éluder le problème que pose l'idée qu'en fin de compte, et si l'on pousse les choses à l'extrême, tous les pays du monde vont peut-être vouloir avoir leurs mécanismes de consultation dans les différents pays d'Europe, une option à laquelle on recourt plus fréquemment consiste à définir les immigrés en termes d'*affiliation religieuse*. Cela permet de les inclure dans les systèmes plus rodés qu'ont développés la plupart des Etats pour traiter la diversité religieuse. Il est intéressant de noter que ceci a conduit à une situation où les communautés d'immigrés déjà bien établies en Europe s'identifient elles-mêmes de plus en plus et sont de plus en plus désignées par référence à leur religion, plutôt qu'à leur origine nationale. C'est déjà le cas dans des pays tels que la France et le Royaume-Uni, notamment pour les musulmans, et d'autres pays d'Europe vont sans doute suivre ce schéma. Définir les groupes d'immigrés en termes de religion permet

aussi d'éluder la question parfois problématique des changements qui peuvent intervenir dans les allégeances ethniques ou nationales au sein de ces groupes. Mais mettre l'accent sur la religion, plutôt que l'appartenance ethnique, peut créer de nouveaux dilemmes, car certaines religions ont une manière fondamentalement différente de traiter certaines questions qui dans de nombreux pays européens sont des questions traditionnellement délicates, telles que les rapports de l'église et de l'Etat, ou les relations hommes-femmes.

La représentation

Tout ceci nous amène à conclure qu'il n'est pas toujours facile de se faire une idée claire de la nature et des membres des groupes d'immigrés qui doivent être autorisés à participer aux processus de consultation. A cette question se rattache le problème de la représentation. Qui parle au nom de qui, et avec quelle autorité ? Quelles organisations d'immigrés doivent être invitées à envoyer des délégués discuter avec le gouvernement ? Et que décider pour les organisations qui peuvent ne pas adhérer aux principes démocratiques occidentaux, mais dont le recrutement parmi les immigrés peut néanmoins être important, ou qui peuvent avoir des liens très étroits avec des régimes non démocratiques dans le pays d'origine ? Les pouvoirs publics doivent-ils demander aux organisations d'immigrés de désigner elles-mêmes leurs porte-parole ? Et que faire si ces porte-parole ne sont pas élus démocratiquement, ou sont notoirement anti-démocratiques ? Comment les pouvoirs publics peuvent-ils savoir si les opinions exprimées par les porte-parole correspondent bien aux opinions des personnes de la base qu'ils sont censés représenter ? De nombreux dirigeants, y compris les dirigeants immigrés et ethniques, ont un intérêt personnel à se maintenir à leur poste et peuvent par conséquent ne pas toujours être sensibles aux changements qui interviennent parmi les membres de leur organisation, notamment dans la génération née et socialisée dans le « nouveau » pays.

Comme alternative, les gouvernements peuvent créer leurs propres conseils consultatifs et y nommer des experts - de préférence d'origine immigrée - plutôt que des personnes représentant directement les

groupes d'immigrés. Cette pratique peut améliorer l'efficacité, et éventuellement la qualité, de la consultation, mais elle met en danger sa légitimité ; elle peut aisément être considérée par les groupes eux-mêmes comme une forme de condescendance et devenir à la longue contre-productive. Il est intéressant de noter que plusieurs questions du type de celles que nous avons formulées au paragraphe précédent peuvent aussi s'appliquer à d'autres situations de consultation que celles qui concernent les immigrés, par exemple aux syndicats. Dans de nombreux pays, seule une minorité de travailleurs sont syndiqués. Et pourtant, il est généralement admis que les syndicats parlent au nom de tous les travailleurs. On peut en dire autant de catégories telles que les propriétaires immobiliers ou les automobilistes. Le manque présumé de représentativité des associations d'immigrés et de leurs porte-parole ne doit donc pas être exagéré. Néanmoins, les pouvoirs publics doivent toujours être conscients du fait qu'ils risquent d'écouter des voix qui ne sont pas les bonnes. Ce risque peut exister dans les trois modèles que nous avons distingués, mais il est moins grand dans le modèle des droits individuels que dans les deux autres modèles.

Le dynamisme culturel

A la question précédente se rattache la question du contenu des cultures immigrées et de leurs traits distinctifs. Comme nous l'avons vu, une des principales justifications de la consultation des immigrés est de permettre aux pouvoirs publics de rendre compte de la diversité culturelle. A première vue, cette question ne pose pas tellement de problèmes dans le modèle des droits individuels, ni dans le modèle culturel. Dans le premier modèle, la diversité culturelle est considérée comme une affaire privée où l'Etat n'est pas directement intéressé. Dans le second modèle, les communautés immigrées décident elles-mêmes de ce qu'elles considèrent comme étant leur culture. Dans l'un et l'autre modèles, le rôle de l'Etat est fondamentalement neutre, bien qu'en réalité cette « neutralité » a ses limites, car l'administration de l'Etat reflète toujours certaines valeurs.

Dans le troisième modèle, le modèle corporatiste, l'Etat doit jouer un rôle plus actif que dans les deux autres modèles, car ce modèle exige

des mesures publiques pour protéger et même promouvoir une identité ethnoculturelle. Ce qui peut impliquer dans certains cas des choix difficiles. Des choix qui ont de fortes connotations politiques, par exemple lorsqu'il s'agit de choisir la langue maternelle à utiliser pour l'enseignement en langue maternelle. Tous les Turcs d'origine kurde seraient-ils satisfaits que le turc soit donné pour leur « langue maternelle » ? De même, est-il raisonnable de déclarer l'arabe marocain « langue maternelle » des enfants marocains vivant en Europe, alors que beaucoup ne parlent au mieux qu'un dialecte berbère ? D'autres choix peuvent dénier le dynamisme si caractéristique des cultures immigrées. Les enfants d'immigrés, par exemple, auront du mal à reconnaître leur propre situation dans les manuels scolaires importés du pays d'origine, et en conséquence les maîtres ou chefs religieux recrutés dans ce pays risquent d'avoir des problèmes de communication avec ces enfants. Accorder des facilités d'expression sur les ondes à des associations d'immigrés implique souvent un choix entre une multitude d'organisations, dont beaucoup prétendent « représenter » la communauté.

Ce qui ne veut pas dire évidemment que la pluriformité culturelle soit impossible, mais plutôt que ceux qui se prononcent en faveur du multiculturalisme peuvent être confrontés à un dilemme. D'une part, le respect des cultures immigrées est souvent considéré comme conduisant à l'intégration des immigrés. Les capacités limitées du modèle des droits individuels à en rendre compte peuvent être considérées comme un de ses désavantages. D'autre part, poursuivre une politique de pluriformité culturelle se fondant sur l'idée que la société est faite de différentes communautés culturelles et que les gouvernements doivent le faire admettre, exige une certaine codification des cultures (Schnapper 1994 :192). Cette codification peut avoir des conséquences politiques inattendues ou imprévisibles. Elle risque d'entraîner une sclérose des cultures immigrées, qui normalement seraient plutôt dynamiques, comme l'ont souligné plusieurs auteurs (Alund et Schierup 1991 ; Habermas 1994). Ce risque est plus grand dans le modèle corporatiste que dans sa contrepartie multiculturelle. Dans ce dernier modèle, on laisse largement aux communautés elles-mêmes le soin de

définir le « contenu » de leur culture, encore qu'il lui faille tout de même être accepté par l'Etat.

Les allégeances multiples

Ceci nous amène au point suivant du débat, à savoir les allégeances des immigrés, une question que nous avons plusieurs fois évoquée. Certains adversaires du multiculturalisme soutiennent que la reconnaissance des cultures immigrées par l'Etat peut décourager l'effort d'intégration des immigrés. Du fait de cette reconnaissance, il ne leur paraîtrait plus aussi nécessaire de s'identifier avec la culture dominante. Et donc il ne faudrait accorder aucuns droits collectifs spéciaux aux communautés d'immigrés. Au niveau individuel, les droits accordés devraient se limiter aux droits de citoyenneté pour les immigrés suffisamment assimilés et désireux d'apporter une contribution positive à leur nouvelle société. Dans cette optique, la double citoyenneté est exclue, car un individu ne peut être loyal qu'à un seul Etat à la fois. C'est en essence la vision des choses qui sous-tend le modèle des droits individuels.

Pour les partisans de la double citoyenneté, par contre, cette façon de voir reflète une conception dépassée et dix-neuvième-siècle de la citoyenneté. Un individu peut s'identifier à plus d'un Etat à la fois et avoir des intérêts personnels dans plus d'un pays. Plus le monde se rétrécira et plus ces formes de transnationalisme vont devenir courantes. Elles peuvent même conduire à une meilleure compréhension entre les peuples et donc empêcher les tensions internationales et la guerre. Les partisans de la double citoyenneté ont généralement, mais pas nécessairement, une opinion plus positive concernant les mesures visant à faciliter le multiculturalisme. Ils reconnaissent que les Etats modernes, dont les populations sont très diversifiées, doivent traduire ces différences dans leurs dispositifs institutionnels et leurs processus de décisions, et ils sont plus susceptibles de préconiser le modèle multiculturel ou le modèle corporatiste.

La question naturellement est de savoir jusqu'où l'on peut aller dans ce domaine. De nombreux débats sur le multiculturalisme sont en fait des

débats sur les *limites* du multiculturalisme. Certains pensent qu'il ne faut pas autoriser les jeunes filles musulmanes à porter leurs foulards islamiques à l'école, d'autres considèrent que la limite à ne pas dépasser est celle de la polygamie, qui ne doit pas être autorisée. De même, certains sont convaincus que l'enseignement dans la langue maternelle contribue au respect de soi que peuvent avoir les enfants d'immigrés et qu'il suscite aussi dans la société qui les entoure un certain respect à leur égard. D'autres pensent au contraire que cette pratique freine leur processus d'intégration et que, si elle a lieu, ce n'est pas à l'Etat de s'en charger.

Cette dernière opinion nous amène au point final de notre discussion qui est la question de savoir si les droits de groupe doivent être perçus comme discriminatoires, ou si au contraire l'absence de droits spéciaux reconnus aux groupes est un signe de discrimination. C'est un vieux problème, dont Aristote disait déjà « il y a autant d'injustice dans le traitement inégal de cas égaux, que dans le traitement égal de cas inégaux » (Éthique à Nicomaque, Livre V, Chapitre 3). Nous avons déjà dit ici un certain nombre de choses sur cette question. Essentiellement, la discrimination peut se définir comme un traitement inégal pour des raisons qui n'ont rien à voir avec le contexte donné. Néanmoins, il y a un monde de différence entre, d'une part, un traitement *inégal* et, d'autre part, un traitement *différentiel*, bien qu'empiriquement l'on puisse se référer exactement aux mêmes conditions. Quelle que soit la situation concrète, l'enjeu en cause nous en dit souvent plus long sur les traditions démocratiques et le fonctionnement de l'Etat et les processus politiques du pays concerné que sur les immigrés eux-mêmes.

Bibliographie

Ålund, A. & C.-U. Schierup (1991) *Paradoxes of Multiculturalism*, Aldershot : Avebury.

Barbalet, J.M. (1988) *Citizenship*, Milton Keynes : Open University Press.

Bauböck, R. (1994a) L'intégration des immigrés, Strasbourg : Conseil de l'Europe CDMG (94) 25 F.

Bauböck, R. (Ed.) (1994b) *From Aliens to Citizens ; Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Aldershot : Avebury.

Brubaker, W. R. (Ed.) (1989) *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham : University Press of America.

Brubaker, R. (1992) *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge MA : Harvard University Press.

Brunkhorst, H. (1994) *Demokratie und Differenz*, Frankfurt am Main : Fischer.

Castles, S. & M. J. Miller (1993) *The Age of Migration*, Houndmills : MacMillan.

Çinar, D. (1994) "From aliens to citizens. A comparative analysis of rules of transition" ; in : Bauböck 1994b, pp. 49-72.

Costa-Lascoux, J. & P. Weil (éd.) (1992) *Logiques d'états et immigrations*, Paris : Kimé.

Crowley, J. (1995) "Minorities and majoritarian democracy : the nation-state and beyond" ; in : Benda-Beckman, K. von & M. Verkuyten (Eds.) (1995) *Nationalism, Ethnicity and Cultural Identity in Europe*, Utrecht : ERCOMER

- Curry, G. E. (1996) *The Affirmative Action Debate*, Reading MA : Addison-Wesley.
- Engbersen, G. & R. Gabriëls (red.) (1995) *Sferen van integratie ; Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, Amsterdam : Boom.
- Etzioni, A. (1993) *The Spirit of Community*, New York : Touchstone.
- Faist, T.(1995) *Social Citizenship for Whom ?*, Aldershot : Avebury.
- Gellner, E. (1983) *Nations and Nationalism*, Oxford : Blackwell.
- Glazer, N. (1983) *Ethnic Dilemmas 1964-1982*, Cambridge MA : Harvard University Press.
- Habermas, J. (1994) “Strijd om erkenning in de democratische rechtsstaat” in : Taylor 1994.
- Habermas, J. (1996) “Three normative models of democracy” ; in : Benhabib, S., *Democracy and Difference*, Princeton University Press, pp. 21-30.
- Hammar, T. (Ed.) (1985) *European Immigration Policy*, Cambridge University Press.
- Hammar, T. (1990) *Democracy and the Nation State*, Aldershot : Avebury.
- Heckmann, F. (1981) *Die Bundesrepublik : Ein Einwanderungsland ?*, Stuttgart : Klett-Cotta.
- Kymlicka, W. (1995a) *Multicultural Citizenship*, Oxford : Clarendon.
- Kymlicka, W. (Ed.) (1995b) *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press.

Layton-Henry, Z. (1990) *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*, London : Sage.

Lijphart, A. (1995) "Self-determination versus pre-determination of ethnic minorities in power-sharing systems"; in : Kymlicka 1995b, pp.275-87.

Mulder, L. (1993) *Minderheden als nieuwe bevolkingsgroepen*, Nijmegen : Ars Aequi.

Oommen, T.K. (1997) *Citizenship, Nationality and Ethnicity*, Cambridge : Polity.

Roosens, E. (1982) "Etnische groep en etnische identiteit. Symbolen of concepten ?"; in : J.M.M. van Amersfoort & H.B. Entzinger (red.) *Immigrant en samenleving*, Deventer : Van Loghum Slaterus, pp. 99-122.

Schnapper, D. (1994) *La communauté des citoyens; Sur l'idée moderne de nation*, Paris : Gallimard.

Sowell, T. (1990) *Preferential Policies; An International Perspective*, New York : Morrow.

Soysal, Y.N. (1994) *Limits of Citizenship; Migrants and Postnational Membership in Europe*, The University of Chicago Press.

Taylor, C. (a.o.) (1994) *Multiculturalism*, Princeton University Press.

Vermeulen, H. (Ed.) (1997) *Immigration Policy for a Multicultural Society*, Brussels : Migration Policy Group.

Vranken, J. (1990) "Industrial rights"; in : Layton-Henry 1990, pp. 47-73.

Walzer, M. (1983) *Spheres of Justice*, New York : Basic.

Walzer, M. (1995) "Pluralism : A political perspective"; in : Kymlicka 1995b, pp. 139-54.

Walzer, M. (1997) *On Toleration*, New Haven : Yale University Press.

Wieviorka, M. (éd.) (1996) *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, Paris : La Découverte.

Wihtol de Wenden, C.(1988) *Les immigrés et la politique*, Paris : Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Young, I.M. (1990) *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press.

Zincone, G. (1992) *Da sudditi cittadini; Le vie dello stato e le vie della società civile*, Bologna : Il Mulino.

Annexe :

Rapport sur les visites de terrain menées en France, en Italie, aux Pays-Bas, en Norvège, au Portugal et au Royaume-Uni

Marieke Blommesteijn et Han Entzinger

1. FRANCE

Droits politiques et participation individuelle

Ces dernières années, on a assisté en France à un certain nombre de débats importants sur le thème des droits en matière de citoyenneté des résidents d'origine immigrée. Traditionnellement, la France, peut-être le plus ancien pays d'immigration en Europe, a toujours eu en matière de naturalisation une politique généreuse, caractérisée par une prédominance du *ius soli*. Traditionnellement, la France considère que chaque individu entretient une relation directe avec l'Etat et qu'il n'y a, par principe, pas de place ici pour une différenciation. Tant que les immigrés sont disposés à accepter les conditions imposées par la France, ils sont tout à fait autorisés à participer pleinement et à part entière à la vie publique. Probablement sous l'influence de tendances anti-immigration apparues ces temps derniers au sein de certains partis politiques, la politique française d'ouverture dans le domaine des droits en matière de citoyenneté pour les immigrants a fait l'objet d'un certain nombre de pressions depuis le début des années 1980. Le *ius sanguinis* a peu à peu fait son apparition dans les politiques de naturalisation, notamment en ce qui concerne les immigrés de seconde génération. Les droits des étrangers en matière de citoyenneté française font aujourd'hui l'objet d'un vaste débat politique, et les règles dans ce domaine ont tendance à changer chaque fois qu'arrive au pouvoir un nouveau gouvernement. La dernière modification de tendance (automne 1997) est caractérisée par la prise en compte, de nouveau, d'un plus grand nombre d'éléments de *ius soli*. Le principal

thème de discussion consiste à savoir si une personne née en France doit ou non obtenir automatiquement la citoyenneté française à un certain âge ou en faire la demande expresse.

Le droit de voter et d'être élu est réservé pour l'instant aux ressortissants français. La politique nationale en matière de naturalisation étant encore relativement généreuse, rares sont encore ceux qui réclament une extension des droits de vote aux élections générales. Comme dans le reste de la Communauté, les ressortissants d'autres pays de l'UE résidant en France peuvent participer aux scrutins locaux et aux élections au Parlement européen. Par contre, dans un large éventail d'autres organes et institutions comme les conseils scolaires, les conseils de HLM et les conseils de sécurité sociale, la citoyenneté française a cessé d'être une condition pour participer aux élections. Les étrangers peuvent aussi voter aux conseils de prud'hommes mais ne peuvent pas y être élus.

Les mécanismes de consultation

L'idée d'une représentation collective, qu'elle soit fondée sur la nationalité, l'origine ethnique ou la religion, est étrangère la conception française de l'Etat. Ainsi, l'existence des associations d'immigrés n'a rien en France de systématique. Depuis quelques années, toutefois, un certain nombre d'organes consultatifs traitant de questions intéressant les populations immigrées comptent parmi leurs membres des personnes issues de l'immigration. Le plus important est le Conseil national pour l'intégration des populations immigrées (CNIPI), qui a succédé en 1993 au Conseil national des populations immigrées, en activité depuis 1984. Le CNIPI rend compte au Ministre chargé des questions d'intégration (actuellement celui de l'Emploi et de la Solidarité), qui en préside aussi les réunions. Le Ministre peut consulter le Conseil sur les questions liées à l'accueil et à l'intégration des immigrés, en particulier sur certains aspects de leurs conditions de vie, de leur logement, de leur travail, de leur emploi, de leur éducation, de leur formation et de leurs activités sociales et culturelles. Le CNIPI intervient à la demande du Ministre, mais peut aussi formuler des propositions de sa propre initiative. Le

Conseil compte au total 60 membres dont 14 « issus de l'immigration et appartenant au monde associatif ». Quatorze autres personnes représentent les syndicats, sept participent à des projets d'intégration locaux et sept autres sont des experts indépendants. De plus, le Conseil compte 13 représentants de différents ministères et cinq présidents d'associations actives dans le secteur. Bien qu'un quart à peine des membres du Conseil soient choisis du fait de leurs liens avec des associations d'immigrés, le nombre d'immigrés représentés est en fait largement supérieur étant donné que la plupart des autres regroupements ont également tendance à déléguer des personnes issues de l'immigration.

Au fil des ans, le CNIPI et ses prédécesseurs ont publié un certain nombre de rapports sur différents aspects de l'immigration en France, tels que le regroupement familial, les politiques de l'information, l'accueil des immigrés dans les services publics et la séparation entre l'Eglise et l'école. Récemment toutefois, les recommandations du CNIPI ne semblent plus avoir autant d'écho.

Parmi les autres organes consultatifs s'intéressant à différents aspects de l'intégration au niveau national, on trouve le Conseil national des villes, le Conseil national consultatif des droits de l'homme et le Haut Conseil à l'intégration. Ce dernier rend compte directement au premier ministre. Mais ni les immigrés ni leurs associations ne sont représentés dans l'un ou l'autre de ces organismes. Cependant, quelques-uns des experts qui en font partie sont eux-mêmes issus de l'immigration et, à ce titre, on peut penser qu'ils connaissent le point de vue des immigrés.

Les organisations d'immigrés

Bien que les autorités françaises ne considèrent pas, d'une manière générale, les organisations d'immigrés migrants comme des partenaires dans la consultation et dans l'élaboration des politiques, l'Etat fournit un certain montant de fonds publics pour contribuer à leur développement et à celui de leurs activités, notamment au plan local. On estime que les associations d'immigrés peuvent jouer un rôle

important dans le processus d'intégration et contribuer au bien-être des immigrés. On estime à 6000 le nombre d'associations locales d'immigrés en France. A cet égard, le Fonds d'action sociale (FAS), créé en 1958, joue un rôle majeur. Doté d'un budget annuel largement supérieur à 1 000 millions de francs, le FAS a pour principale mission d'identifier et de soutenir les initiatives locales ou régionales d'immigrés. Vingt membres du Conseil du FAS représentent différents ministères, neuf représentent des syndicats et quatre sont délégués par des associations d'employeurs. Six membres du Conseil sont issus de l'immigration, sans pour autant explicitement représenter le point de vue des immigrés.

Il est indubitable que les pouvoirs publics français sont conscients du rôle des associations d'immigrés dans le processus d'intégration, surtout au niveau local. Parallèlement, toutefois, ces associations n'ont pas encore réussi à se faire représenter au sein des organes de consultation ; elles sont donc dans l'impossibilité de faire valoir leurs revendications et de se faire entendre lors de la formulation des politiques. Les autorités françaises reconnaissent bien la place des populations immigrées dans la vie sociale et politique, mais dès qu'il s'agit pour elles de faire entendre leurs intérêts, on fait appel à des personnes issues de l'immigration nommées par les autorités, plutôt qu'à des personnes représentant directement les groupes d'immigrés. Cette formule comporte toujours un risque, dans la mesure où le point de vue des personnes les plus intégrées est en général considéré comme étant celui de l'ensemble de la population immigrée. Dans ces conditions, certaines autres tendances importantes pour les populations immigrées peuvent continuer de passer inaperçues encore très longtemps.

2. ITALIE¹

Droits politiques et participation individuelle

Les immigrants qui n'ont pas la nationalité italienne n'ont pas le droit de vote mais ils ont le droit de participer à des associations telles que les syndicats. La loi italienne en matière de nationalité est fondée sur le principe du droit du sang. L'enfant né de père ou de mère italien est italien. Les immigrants n'ayant aucun lien de sang avec des Italiens peuvent obtenir la nationalité italienne s'ils résident en Italie depuis plus de dix ans (il y a des exceptions). Il est possible d'avoir la double nationalité ou la nationalité multiple en Italie. Une nouvelle loi sur l'immigration et le statut des étrangers a été promulguée en mars 1998. Cette loi comporte un élément important, à savoir d'accorder aux étrangers (qui résident légalement en Italie depuis cinq ans) le droit de vote et celui de se présenter aux élections locales, mais le Parlement avait présenté une objection sur ce point là. Certains espèrent que l'introduction du droit de vote au niveau local aura un effet positif sur les relations entre les différents partis politiques et les minorités d'immigrants. Mais d'autres sont sceptiques quant à la possibilité qu'un nombre plus important d'immigrants soit présent dans la vie politique.

Le système de consultation

En Italie, les décisions concernant les immigrants sont souvent prises au niveau de la région. Les régions sont des organes administratifs autonomes. Elles ont certains pouvoirs législatifs et elles peuvent mettre sur pied des projets importants. La participation des immigrants dans l'arène politique n'est pas très évidente au niveau national, mais elle se concentre essentiellement au niveau des régions, des provinces et des villes. La ligne directrice officielle en matière de participation politique des immigrants, souligne l'importance de la participation des immigrants dans les organes et institutions existants, comme les

¹ Cette section a été adaptée aux termes de la nouvelle loi sur l'immigration et le statut des étrangers (loi no. 40 du 6 mars 1998; Gazzetta Ufficiale du 12 mars 1998).

syndicats, et l'importance du droit de vote au niveau local. A cette fin, un projet d'amendement constitutionnel a été présenté au Parlement.

Au niveau national, il n'y avait pas d'organes consultatif officiel. Il en existait un, mais son fonctionnement a été vivement critiqué, et il a donc été supprimé. Par la suite, le Conseil national du travail a créé un comité consultatif informel pour les immigrés pour obtenir des informations sur le point de vue des minorités d'immigrants. La nouvelle loi institue un nouveau Comité consultatif, remplaçant le précédent, ainsi qu'un conseil territorial au niveau local.

Au niveau local, plusieurs municipalités ont constitué des conseils consultatifs pour les étrangers. Turin, par exemple, a été la première ville à créer un de ces conseils en 1994. 21 représentants ont été élus (ils doivent être de nationalité étrangère et ne pas posséder la double nationalité). Ils représentent soit un pays soit une zone géographique.² Les étrangers ne peuvent voter que pour une personne qui représente leur propre pays ou qui est originaire de la même zone qu'eux. Le fait que les représentants aient des origines et des traditions aussi différentes entrave les prises de décision. Aussi, le niveau de participation au Conseil n'est pas très élevé ; cela vient probablement du fait que le Conseil n'est pas consulté de la manière que l'on attendait. Certains personnes pensent que le poids du Conseil pourrait prendre de l'importance une fois que seront mis en place les droits de vote locaux pour les étrangers. Cela apparaîtra comme un signe que la voix des immigrants est prise plus au sérieux. Dans ces conditions, le vote des immigrants comptera vraiment dans la vie politique locale.

Organisations de migrants

Les migrants ont formé leurs propres associations sur la base de critères tels que l'origine ethnique, la religion, le pays d'origine ou la nature de leur travail. La plupart de ces organisations sont locales ; il n'existe

² Les pays de plus de 300 résidents ont droit à un représentant (2 représentants pour 800 résidents, 3 représentants pour 1500 résidents) et les autres pays sont divisés en zones géographiques (Afrique, Amérique, Asie et Océanie, Europe hors UE).

pratiquement que peu d'organisations qui représentent une communauté en particulier au niveau national. Les organisations de migrants ne reçoivent généralement pas de soutien financier direct de la part des pouvoirs publics et elles disposent donc de très peu de moyens. C'est pourquoi elles ont tendance à s'intéresser à des projets de petite envergure comme les activités d'éducation et elles n'interviennent généralement pas au niveau décisionnel.

Au niveau national, les intérêts des migrants sont généralement représentés par des organismes déjà existants, comme les syndicats, les associations caritatives, les organismes d'aide sociale ou les organisations religieuses. Plusieurs d'entre eux insistent sur la nécessité d'accorder au travailleur migrant les mêmes droits qu'au travailleur italien. Ils organisent également des cours de langue pour les immigrants, fournissent des locaux pour organiser des réunions et apportent éventuellement un soutien financier. Les « intermédiaires » devraient jouer un rôle important (il s'agit de personnes qui peuvent être italiennes ou issues de l'immigration) en servant de porte-parole ou de médiateurs pour les contacts des immigrants avec les pouvoirs publics ou les autres institutions de la société italienne. Ces « intermédiaires » peuvent être employés officiellement, par exemple par des organismes d'aide sociale ou par des associations religieuses. Ils reçoivent également une formation.

Traditionnellement, les associations religieuses sont fortement implantées dans la société italienne. Elles travaillent également à améliorer les conditions de vie des immigrants. Cela signifie à la fois la protection et la responsabilisation. De plus, ces associations soutiennent les activités des organisations d'immigrants. Plusieurs associations religieuses (à l'exception des associations musulmanes) ont mis en place un groupe de réflexion qui est devenu un groupe de pression pour les immigrants au niveau national. Les organisations de migrants ne font pas partie de ce groupe. Ce groupe de réflexion ainsi que les syndicats ont formulé leurs propres solutions alternatives sur la nouvelle loi sur l'immigration lors de sa discussion au Parlement.

Bien sûr, il est trop tôt pour dire quel effet aura l'adoption de cette loi sur la participation des immigrants à la vie publique et politique de l'Italie. Les organisations d'immigrants vont-elles remplacer les organisations « italiennes » dans le rôle qu'elles jouent actuellement ? Une autre question concerne le point de savoir si les organisations d'immigrants risquent de changer leurs activités en faveur d'activités orientées vers la participation directe à la vie politique si leurs moyens augmentent. L'Italie se trouve à un carrefour, où elle doit choisir entre la prolongation de la place relativement marginale des immigrants d'une part et une participation politique accrue d'autre part.

3. PAYS-BAS

Droits politiques et participation individuelle

Depuis 1985, les étrangers qui résident légalement aux Pays-Bas depuis plus de cinq ans ont le droit de vote et de se présenter aux élections locales ainsi que dans les districts de villes telles qu'Amsterdam et Rotterdam. Ils peuvent aussi participer aux référendums, qui ont lieu uniquement au niveau local aux Pays-Bas. De plus, les étrangers sont libres d'adhérer à des organisations telles que les syndicats, même s'ils y ont toujours été sous-représentés. Depuis l'introduction du droit de vote local pour les étrangers, plusieurs conseils municipaux des Pays-Bas comptent des étrangers parmi leurs membres, en particulier dans les grandes villes et dans les zones frontalières. Jusqu'à présent, pratiquement tous les conseillers municipaux étrangers ont été élus sur des listes de partis politiques néerlandais existant depuis longtemps, qui présentent de plus en plus d'immigrants sur leurs listes, et non pas sur des listes de partis d'immigrants. Tous les partis ont également fait des efforts pour favoriser l'adhésion des membres des communautés d'immigrants, mais avec un succès limité jusqu'ici. A la seconde Chambre, qui est la chambre principale du Parlement, sept membres sur 150 sont actuellement issus de l'immigration. Tous ont la nationalité néerlandaise ; à ce niveau, le droit de vote est limité aux citoyens.

On peut obtenir la nationalité néerlandaise par naturalisation lorsqu'on réside aux Pays-Bas depuis plus de cinq ans. Les enfants dits de la seconde génération – les premiers à être nés aux Pays-Bas – ont le droit d'opter pour un passeport néerlandais lorsqu'ils en atteignent l'âge. Leurs enfants – la troisième génération – acquièrent automatiquement la nationalité néerlandaise. Le système en vigueur aux Pays-Bas est donc un mélange du droit du sang et du droit du sol, le droit du sol prenant le pas au fur et à mesure que la durée du séjour augmente. Entre 1992 et 1997, l'obligation d'abandonner l'ancienne nationalité au moment de l'acquisition de la nationalité néerlandaise n'a pas été appliquée. En d'autres termes, pendant cette période, la double nationalité a été autorisée. Cela a entraîné une augmentation considérable du nombre de

naturalisations. Sous la pression du Parlement, le gouvernement a dû abandonner cette politique.

Le système de consultation

Aux Pays-Bas, la participation des minorités ethniques est officiellement reconnue et son organe s'est appelé jusqu'à tout récemment la structure consultative nationale (LAO). La LAO a été créée à titre expérimental en 1985 et a obtenu un statut légal en 1997. Le gouvernement avait l'obligation de demander conseil à la LAO sur toutes les questions de politique relatives aux minorités ethniques. Récemment, la LAO a été rebaptisée Structure consultative nationale pour les minorités (LOM) et elle est devenue essentiellement un forum de consultation et de dialogue. La structure de dialogue national est censée servir un intérêt mutuel. Le gouvernement considère qu'elle facilite une meilleure compréhension et qu'elle permet de se tenir au courant de la situation. Le gouvernement souligne également que la structure de dialogue contribue à l'émancipation des groupes minoritaires.

Organisations de migrants

Les Pays-Bas reconnaissent sept fédérations d'organisations de minorités qui font partie de la LAO/LOM. Ces fédérations représentent les groupes suivants : Moluquois, Surinamiens, Antillais et Arubains, Turcs, Marocains et Tunisiens, Européens du Sud, réfugiés. Le gouvernement verse une subvention à ces sept fédérations. Les fédérations peuvent regrouper jusqu'à cinquante organisations, voire davantage. Plusieurs critères ont été formulés pour ces fédérations. Elles doivent par exemple avoir des liens étroits avec leurs communautés (chacune des fédérations a ses propres moyens de contact avec les organisations et communautés), avoir des qualifications professionnelles et politiques appropriées et elles doivent garantir la participation des femmes et des jeunes ainsi que la représentation des membres de la seconde génération.

Le Ministre de l'intérieur préside les réunions officielles de la LAO/LOM qui ont lieu environ trois fois par an. A la LAO (ancienne structure), les propositions de politique du gouvernement étaient discutées, souvent, en fonction de l'ordre du jour, en présence de membres du conseil des ministres. Avant les réunions officielles, les représentants des fédérations se réunissaient avec le vice-président (un administrateur) pour établir l'ordre du jour. On a prétendu qu'en réalité, la LAO n'était pas consultée sur toutes les questions pour lesquelles elle aurait dû l'être mais qu'en réalité la consultation dépendait de l'intérêt du président à écouter la voix des minorités ethniques sur un point particulier. Si le gouvernement et les minorités ne peuvent pas trouver de point d'entente, ces dernières ont bien entendu la possibilité de s'adresser au Parlement, qui prend la décision. Cela s'est produit par exemple, dans le cas des décisions sur les membres de la LOM. Au départ, les ressortissants des pays d'Europe du Sud ne faisaient pas partie de cette structure de dialogue, mais la seconde Chambre en a ensuite décidé autrement.

Les fédérations peuvent aussi prendre part aux commissions formelles et informelles mises en place par les ministères. Ces commissions offrent une autre possibilité d'obtenir des informations et de se faire entendre. La participation à ces commissions impose une lourde contrainte sur les ressources des fédérations. Les fédérations et les organisations qui en sont membres communiquent aussi avec les membres de la Chambre pour exposer leurs opinions. Il s'agit d'un mode important de participation à la vie politique. Ces voies ne sont pas structurées mais elles dépendent de réseaux personnels. De son côté, le gouvernement consulte également de manière informelle les organisations de minorités ethniques et les institutions qui connaissent bien la position des minorités ethniques dans la société néerlandaise sur certaines questions.

Bien que la scène politique néerlandaise offre de nombreuses possibilités de consultations formelles et informelles entre les autorités et les minorités ethniques, tout le monde n'est pas satisfait de la nature de ces contacts ou de leurs résultats.

Le problème est que pour certains immigrants, qui n'ont peut-être pas l'habitude de ce type de pratique dans leur pays d'origine, un réseau de consultations aussi élaboré risque d'offrir plus de promesses que ce qui peut réellement être concrétisé.

4. NORVEGE

Droits politiques et participation individuelle

En Norvège, l'immigration est un phénomène relativement récent. Pourtant, les immigrants ont le droit de voter aux élections locales et régionales lorsqu'ils vivent en Norvège depuis plus de trois ans. En règle générale, il est possible d'acquérir la nationalité norvégienne au bout de sept ans. La loi sur la nationalité norvégienne n'autorise pas la double nationalité, sauf dans certains cas. Les résidents étrangers ne peuvent voter ni aux élections nationales ni siéger au Parlement. Il n'existe pas d'obstacles formels empêchant les étrangers de faire partie d'organisations ou d'institutions telles que les syndicats. La participation des immigrants à ces instances n'est cependant pas très élevée. La recommandation selon laquelle les membres des autorités nationales et locales doivent refléter la population a été rejetée lors des dernières discussions pour un livre blanc. En ce qui concerne la question de la participation des minorités ethniques, le besoin d'un débat sur la citoyenneté se fait sentir.

Le système de consultation

Le comité de contact entre les immigrants et les autorités norvégiennes (KIM) est un organe consultatif officiel qui a été créé en 1984. Il discute les questions relatives à la politique d'immigration de la Norvège et à l'intégration. Il est composé de 30 membres et d'un président indépendant, tous nommés par le gouvernement. Seize membres du KIM sont issus de l'immigration et viennent de tout le pays, et six membres sont des représentants de cinq ministères : Justice, Régions et travail (plus un représentant du Département de l'immigration), Culture, Eglise, Education et Science, et Affaires sociales. Les huit derniers membres sont des représentants des partis politiques du Parlement. Les membres immigrants ne représentent pas officiellement une organisation ou une communauté particulière. En fait, les autorités norvégiennes ne pensent pas qu'une organisation puisse légitimement prétendre représenter une communauté donnée. Les représentants sont

choisis et désignés par le ministre une fois réunis tous les noms proposés par les associations.

Organisations de migrants

Il existe en Norvège cinq organisations d'immigrants de dimension nationale. La plupart d'entre elles ne défendent pas les intérêts d'un groupe particulier, mais travaillent dans l'intérêt commun de toutes les communautés d'immigrants et de minorités ethniques. Seul un petit nombre d'organisations peut obtenir un appui financier de source publique. Certains avancent que cette situation ne donne pas leur chance aux nouvelles organisations qui ont vu le jour ces dernières années. La plupart de ces organisations ne sont pas en mesure de réunir des fonds suffisants, ce qui limite leurs activités de participation (la Norvège n'a pas de fondations). Il n'est donc pas facile pour une communauté ethnique de se faire entendre au niveau national. Certains pensent que c'est un désavantage, alors que d'autres font valoir que l'organisation ou la représentation reposant uniquement sur un critère ethnique ne serait pas la bonne solution.

Au cours de ses premières années d'existence, la mission consultative du KIM n'a pas été facile à assurer. Le KIM a plus souvent été considéré comme un lieu de dialogue entre le gouvernement et les immigrants. Cela a été source de frustrations importantes, en particulier chez les immigrants. Dans ces premiers temps, il n'existait pas encore d'autres voies pour exercer une influence et le débat public sur l'immigration n'avait pas l'élan qu'il a pris depuis. La situation est aujourd'hui différente : il y a un débat public sur ces questions en Norvège et il existe plusieurs organisations qui s'occupent des problèmes des migrants. Le manque de confiance est une autre raison des difficultés initiales. Les deux parties ont mis du temps à reconnaître l'importance de la consultation et du dialogue et à comprendre le rôle du KIM dans le système politique. Les premières années, le KIM était consulté généralement une fois que les décisions étaient prises. A présent, il semble que cela ait changé. Mais il y a encore quelques fausses notes. Lorsqu'il s'agit de donner des conseils, le besoin de renforcer la partie « immigrants » du KIM est parfois exprimé. En

même temps, on reconnaît que la partie représentant les autorités est nécessaire pour les besoins du dialogue. De plus, il est nécessaire de se pencher sur le mode de sélection des représentants des deux bords. Le KIM organise des conférences annuelles pour obtenir de nouvelles idées de la part de personnes et d'institutions non représentées au sein du comité. Les seize représentants des immigrants sont chargés d'organiser des conférences régionales dans leurs districts respectifs. De l'avis général, le fonctionnement du KIM s'est amélioré avec les années.

Les organisations d'immigrants ne participent pas seulement au processus de consultation par l'intermédiaire du KIM. Elles établissent leurs propres contacts avec les différents ministères, départements et institutions, bien que ces contacts ne soient pas officiels et portent généralement sur des points particuliers et interviennent au coup par coup. Certains pensent qu'il est nécessaire que ce soit plus institutionnalisé. A l'heure actuelle, par exemple, une discussion est en cours pour savoir si le dialogue avec les associations religieuses doit être coordonné au niveau gouvernemental. Par le passé, le département d'accueil et d'intégration (UDI) de la Direction de l'immigration, qui dépend du Ministère des régions et du travail, avait aussi un organe consultatif. Plus récemment, le ministère a créé six bureaux régionaux qui maintiennent les contacts avec les organisations d'immigrants régionales et locales. Ces contacts sont ponctuels mais il est question de les officialiser.

Les critiques portent sur le fait que la participation des communautés d'immigrants à la vie politique n'est pas toujours facile car ces communautés en tant que telles ne sont pas vraiment un objet de politique publique. Il n'existe pas de politique globale coordonnée visant à promouvoir l'égalité des chances pour les minorités d'immigrants. Les cercles d'immigrants notamment pensent que ce serait une condition de réussite d'une politique de participation des immigrants : cela leur donnerait un objectif concret qui les unirait. La politique de l'égalité des chances pour les femmes est un bon exemple de politique globale réussie.

« La Norvège est une société corporatiste » : cette idée a été exprimée à l'occasion de plusieurs entretiens. Le KIM est un exemple de cette approche corporatiste qui relie le gouvernement et les minorités d'immigrants. Cette approche n'est pas toujours considérée comme positive. Certaines organisations prétendent qu'elles seraient plus efficaces si elles étaient plus indépendantes. D'autres en revanche font valoir que ces dernières années, les conditions de participation des immigrants se sont améliorées. Une des raisons en est que les décideurs et le gouvernement sont plus au courant des problèmes que rencontrent les minorités d'immigrants. Cela permet à ces derniers de participer aux processus de décision. Cette évolution peut aussi expliquer l'amélioration du fonctionnement du KIM au cours du temps. Les deux objectifs du KIM, donner des conseils et offrir une place pour le dialogue, peuvent être mieux réalisés qu'au début. Mais il reste à savoir si ces deux objectifs peuvent être combinés dans tous les cas. Il y a des situations où ils s'excluent l'un l'autre.

8. PORTUGAL

Droits politiques et participation individuelle

Au Portugal, les droits politiques des immigrants diffèrent considérablement selon le pays d'origine des immigrants. Sur la base de la réciprocité, les résidents originaires de pays de langue portugaise ont à présent le droit de vote au niveau national et local. Par exemple, les ressortissants du Cap Vert ou les Brésiliens peuvent voter aux élections nationales au bout de deux ans, et se présenter aux élections au bout de quatre ans. Jusqu'en 1997, seuls les Brésiliens avaient le droit de vote local, selon un accord bilatéral. Depuis 1997, ce droit a été étendu aux autres étrangers, mais sur la base de la réciprocité. Les ressortissants de pays tels que l'Argentine, Israël, la Norvège, le Pérou et l'Uruguay ont à présent le droit de voter aux élections locales au bout de trois ans. Les immigrants de Guinée-Bissau ne peuvent pas voter au Portugal parce qu'il n'y a pas d'élections locales dans leur pays. Malgré ces nouveaux droits, la participation politique des immigrants au Portugal n'est pas très élevée. On pense cependant que l'intérêt et la participation politiques vont augmenter avec le temps.

Les étrangers peuvent obtenir la nationalité portugaise par naturalisation s'ils vivent légalement au Portugal depuis plus de dix ans, six ans dans le cas des ressortissants de pays dont la langue officielle est le portugais. Une des propositions de la nouvelle loi sur les étrangers de 1997 est de renforcer les droits des ressortissants étrangers résidant au Portugal en accordant un droit indépendant de résidence aux enfants de résidents étrangers nés au Portugal.

Le système de consultation

Jusqu'à la nomination d'un haut commissaire aux immigrants et minorités ethniques en 1995, la participation et la consultation des immigrants n'étaient ni institutionnalisées ni structurées. Le haut commissaire a pour fonction de consulter les organisations d'immigrants avant la soumission des propositions du gouvernement au Parlement. Il consulte aussi les immigrants sur la mise en œuvre des lois qui les

concernent directement, comme les lois sur le droit de vote et la naturalisation. Le haut commissaire organise des réunions auxquelles peuvent participer non seulement les organisations d'immigrants mais aussi les organisations telles que syndicats et églises ou organismes liés à l'église. Jusqu'ici, ces réunions se sont toujours tenues au coup par coup, mais il est prévu de les institutionnaliser dans le futur. Le haut commissaire considère que sa tâche essentielle consiste à établir un dialogue entre la population et les minorités. Il essaie également d'encourager les organisations d'immigrants dans leur travail. Il veille par exemple à ce que ces organisations soient correctement informées au sujet des élections. Il n'y a pas de conditions spéciales pour assister aux réunions du haut commissaire. Chaque groupe peut le contacter.

Organisations de migrants

Il existe un grand nombre d'associations d'immigrants au niveau national et au niveau local, organisées de différentes manières. Certaines associations travaillent ensemble, par exemple dans la communauté des pays lusophones et hispanophones et l'association de langue portugaise. On les appelle confédérations mais elles ne jouent aucun rôle dans les discussions avec le haut commissaire. La constellation des organisations d'immigrants se renouvelle rapidement : bon nombre d'entre elles disparaissent assez vite alors que de nouvelles se créent. Cela vient peut-être du fait que les personnes qui travaillent pour ces associations sont toutes bénévoles. C'est essentiellement en raison du grand nombre d'organisations et de leur changement rapide qu'il est difficile pour le haut commissaire d'institutionnaliser ses réunions.

La consultation par l'intermédiaire du haut commissaire est la voie principale de la participation des immigrants. Mais la consultation trouve aussi d'autres voies. Les associations peuvent contacter les partis politiques et les membres du Parlement pour discuter les points nécessaires. Les partis politiques invitent régulièrement les organisations d'immigrants pour discuter les projets législatifs et autres. Lors du processus de régularisation, le gouvernement a consulté les

organisations d'immigrants avant la discussion de la proposition au Parlement.

Lorsque le gouvernement actuel a pris ses fonctions en 1997, le département des étrangers et des frontières a commencé à organiser des réunions régulières avec des représentants des huit associations d'immigrants. D'autres organisations, dont les syndicats, assistent à ces réunions. Le département pense que ces réunions ont contribué à instaurer un climat de compréhension mutuelle.

En 1997, un vaste programme de régularisation a été mis en place afin de légaliser la situation des immigrants. Ce programme est considéré comme un point de départ important pour l'intégration des immigrants. Le haut commissaire, les organisations d'immigrants et les syndicats participent tous au programme de régularisation. Un comité national a été créé pour étudier toutes les demandes de régularisation. Ce comité comprend également un représentant des organisations de minorité d'immigrants, et des représentants du ministère des affaires étrangères, de l'emploi, de la justice, de l'immigration, de la solidarité et des affaires sociales et le haut commissaire. Le représentant des immigrants a été choisi par les associations d'immigrants. De plus, le gouvernement subventionne les associations d'immigrants afin de mettre en place une campagne d'information sur ce programme auprès de leurs adhérents.

Au niveau municipal, des contacts ont également été établis avec les organisations d'immigrants, par exemple à Lisbonne, en Algarve et à Porto. Pour l'instant, seule Lisbonne a créé un conseil spécial des minorités ethniques – le « conseil municipal des communautés d'immigrants et des minorités ethniques » – créé en 1993. Dix associations d'immigrants environ et trois personnes ont été choisies pour faire partie de ce conseil qui se réunit au moins quatre fois par an. Le conseil a son propre programme d'action, qu'il essaie de mettre en œuvre. Il n'a pas de statut consultatif officiel avec les autorités locales mais pour des raisons évidentes, les autorités s'intéressent aux avis du conseil.

Les choses ont beaucoup changé au Portugal ces dernières années. Avec la nomination du haut commissaire, les organisations d'immigrants ont acquis de nouvelles possibilités de participation. Le nombre de personnes qui soutiennent à présent la consultation et la participation des immigrants est en augmentation. Les critiques soulignent toutefois le fait qu'il s'agit essentiellement d'un soutien moral, car il y a trop peu de moyens pour les associations d'immigrants.

6. ROYAUME-UNI

Droits politiques et participation individuelle

Parmi les immigrants qui sont arrivés au Royaume-Uni après la seconde guerre mondiale, un grand nombre venaient des pays du *Commonwealth*. La plupart d'entre eux étaient citoyens britanniques à leur arrivée ou ont acquis la nationalité britannique ultérieurement. Les ressortissants des pays du *Commonwealth* et les Irlandais qui vivent en Grande-Bretagne ont le droit de participer à la vie politique du Royaume-Uni. Ils peuvent voter et se présenter aux élections locales et nationales. Les autres immigrants ne bénéficient pas de ces droits sauf s'ils sont naturalisés, ce qui peut avoir lieu au bout de cinq ans de résidence légale au Royaume-Uni. La nationalité britannique repose sur une combinaison de droit du sang et de droit du sol. Un enfant né au Royaume-Uni sera citoyen britannique si un de ses parents est de nationalité britannique ou est installé au Royaume-Uni. La double nationalité ou la nationalité multiple sont en général autorisées.

Les minorités ethniques votent presque aussi fréquemment que la population en général. Traditionnellement, les minorités ethniques montrent une préférence relativement marquée – mais pas exclusive – pour le parti travailliste. Ce parti avait autrefois des sections « noires », mais cette pratique a été interrompue au début des années quatre-vingt-dix au motif que tous les membres doivent être traités de la même manière. A l'heure actuelle, il y a moins de place qu'avant au parti travailliste pour la représentation de groupes, quelle qu'elle soit. Les critiques déclarent que du fait de ce changement, les minorités ethniques sont devenues moins visibles dans le parti travailliste.

Le système parlementaire du Royaume-Uni n'autorise aucun groupe, y compris les minorités ethniques, à être représenté en tant que tel. La participation des minorités ethniques dans les partis politiques, au Parlement et au cabinet, n'est pas très élevée, mais elle est en progression constante. La difficulté majeure pour la représentation des minorités ethniques est probablement le système majoritaire qui est la pratique courante dans un grand nombre de domaines de la vie sociale

et politique du Royaume-Uni. Cela pourrait changer si la représentation proportionnelle est introduite dans le système électoral britannique. Certains diront que quel que soit le système, les membres des minorités ethniques doivent être encouragés plus vivement à participer aux comités, conseils et autres organes officiels et que les partis politiques ont un rôle à jouer dans ce sens.

Systeme de consultation

La commission pour l'égalité raciale (CRE) est le principal organisme qui s'occupe des immigrants et des minorités ethniques. La CRE a été fondée en 1976 dans le cadre de la loi sur les relations entre races et elle est chargée de travailler à l'élimination de la discrimination raciale, de promouvoir l'égalité des chances et des bonnes relations entre les personnes de différentes origines raciales et d'émettre des recommandations en vue d'améliorer la *Race Relations Act*. La CRE, dont la plupart des membres sont issus d'une minorité ethnique, dépend directement du *Home Office*. La CRE est financée à 90 pour cent par le gouvernement ; son comité est nommé par le ministre de l'intérieur. La CRE a un statut non gouvernemental mais elle a des liens étroits avec le gouvernement. Elle conseille le gouvernement mais ne représente aucun groupe particulier. Le gouvernement et les ministères peuvent demander l'avis de la CRE, mais jamais à titre officiel. C'est plus souvent la commission qui prend l'initiative de conseiller le gouvernement. Les conseils de la CRE ne sont jamais contraignants. La CRE informe en outre les membres du parlement et les partis politiques. Elle fournit une aide financière aux organisations concernées par la promotion de l'égalité des chances et de bonnes relations entre les personnes de différents groupes ethniques. La stratégie dominante de la CRE est depuis longtemps de mettre l'accent sur les talents de la population des minorités ethniques plutôt que de souligner leur position « défavorisée ». Depuis l'entrée en fonctions du gouvernement travailliste, la CRE a légèrement modifié son approche pour aller dans le sens de cette dernière stratégie.

Organisations de migrants

C'est la façon dont les minorités ethniques sont organisées qui détermine les méthodes de travail de la CRE. Au Royaume-Uni, n'importe quel groupe de personnes peut se constituer en organisation. Ils n'ont pas à se faire enregistrer. Les organisations ne reçoivent ni subvention ni avantages fiscaux. Certaines organisations se regroupent par origine nationale, par exemple l'association des travailleurs indiens, l'organisation des réfugiés pakistanais ou la conférence permanente de l'Inde occidentale. D'autres organisations sont fondées sur la race ou la religion. La plupart des organisations de minorités ethniques sont locales. L'organisation au niveau national, qui permet de faire pression sur le gouvernement, demande souvent beaucoup d'efforts. Du fait de cette mosaïque d'organisations très riche et très complexe, la CRE doit consulter un grand nombre de groupes afin de se faire une idée des besoins et des avis des minorités ethniques. La commission recherche également l'appui d'autres organisations non ethniques pour ses activités consultatives.

Le *Home Office*, qui est chargé de la politique de relations entre races, a nommé un conseiller en relations entre races auprès du *Home Office*. Ce conseiller a des contacts avec de nombreuses organisations de minorités ethniques et il a directement accès aux hommes politiques et aux ministres. Il les informe des questions relatives aux minorités. Il peut les conseiller de sa propre initiative mais ses conseils peuvent également être sollicités. Les consultations ont lieu à tous les stades des prises de décision mais elles ne sont pas contraignantes. Ce n'est pas la seule manière dont le gouvernement cherche à s'informer sur les avis et les opinions des minorités ethniques. Il a également recours aux groupes d'intérêt et aux sondages d'opinion pour rassembler des informations. A la chambre des communes, des commissions d'enquête (par exemple les commissions sur la politique en matière de stupéfiants ou sur les relations entre races) peuvent organiser des enquêtes. Les rapports des commissions d'enquête peuvent être des outils précieux pour exposer les mauvaises (et les bonnes!) pratiques.

Au ministère de l'éducation et de l'emploi, il y a un groupe consultatif sur les relations entre races (RRAG). Il sert de forum pour les partenaires sociaux et les personnes des minorités ethniques et il conseille le gouvernement sur les questions d'emploi et de formation relatives aux minorités ethniques et sur les politiques relatives à l'égalité des chances. Ce groupe est présidé par le ministre qui désigne les membres. Dix de ces membres sont originaires d'une minorité ethnique. Ils ne représentent pas une communauté en particulier mais sont nommés pour leurs capacités personnelles. Comme la CRE, le RRAG mettait autrefois l'accent sur la nécessité d'utiliser les talents des membres des minorités ethniques. A présent, avec le nouveau gouvernement, le RRAG aborde une nouvelle stratégie qui met davantage l'accent sur l'apport d'informations documentées sur la situation réelle des immigrants et des minorités ethniques.

Les minorités ethniques ont une autre possibilité de participer à la vie politique dans le cadre du conseil consultatif national des minorités ethniques. Ce conseil se réunit une ou deux fois par an et conseille le ministre de l'intérieur sur les questions de relations entre races et d'immigration. Les groupes locaux ne font pas partie du conseil. L'impact de ce conseil n'est cependant pas sans écho.

Comme déjà indiqué, les minorités ethniques ont tendance à s'organiser au niveau local. La participation politique à ce niveau semble plus facile et elle est généralement mieux organisée. De nombreuses villes ont par exemple des conseils de proximité auxquels les minorités ethniques participent activement. Il existe également un réseau de conseils pour l'égalité des races. Ces conseils regroupent des organisations telles que syndicats, partis politiques, organismes sociaux, associations religieuses et de migrants. Dans un grand nombre de cas, ils ont de bons rapports consultatifs avec les autorités locales. Le conseil religieux des quartiers déshérités (*Inner City Religious Council*) est un autre organe mis en place par le gouvernement au niveau local. Ce conseil s'occupe de questions relatives à la pauvreté et au logement et engage les personnes par le biais de leurs associations religieuses implantées localement et aux responsabilités locales.

Comme on l'a vu, avec le nouveau gouvernement, les stratégies de la CRE et du RRAG ont légèrement évolué. Cela pourrait inciter les autorités à adopter une approche différente en vue de la participation des minorités ethniques. D'une manière générale, le gouvernement a promis d'ouvrir le système, par exemple en encourageant les discussions dans l'arène publique et en se montrant plus actif dans l'initiation de nouvelles politiques. Cela pourrait aussi accélérer l'engagement et la représentation des minorités ethniques. A l'heure actuelle, le système consultatif ne fonctionne pas à la satisfaction de tous. La critique la plus sévère vient de ceux qui déclarent que le processus de consultation n'est en fait que symbolique et qu'il n'a aucun impact réel. De plus, certains pensent qu'il faut plutôt mettre en place un dialogue à plusieurs niveaux, avec les hommes politiques, les ONG nationales et les groupes locaux.

La participation des immigrés à la vie politique européenne : modèles et réflexions

Yasemin Soysal

La participation politique des immigrés en Europe a pris énormément d'importance ces dernières années. Dans les pays d'Europe occidentale, on entend de plus en plus souvent évoquée la notion de « déficit démocratique » face à la mise en place d'une citoyenneté européenne supranationale et à la présence en Europe d'un grand nombre de ressortissants non communautaires dépourvus des mêmes droits que les citoyens européens.

Curieusement, l'essentiel du débat sur la participation politique et sociale des immigrés porte sur leurs origines culturelles et religieuses. Dans le cadre de toutes les discussions, que ce soit celles des experts ou celles de la classe politique, on ne s'intéresse pas assez aux institutions de la société d'accueil elle-même, qui jouent pourtant un rôle important dans la participation des immigrés. On part généralement du principe que ce sont la situation et la culture des immigrés qui déterminent leurs modes de participation et d'interaction avec la société d'accueil. Ainsi, en raison des « différences de valeurs » supposées entre l'Islam et les principes occidentaux de la démocratie, les immigrés de confession musulmane ne sont pas censés participer à la vie publique européenne ou s'y intégrer.

Dans un ouvrage précédent (*Limits of Citizenship*, University of Chicago Press, 1994), j'ai tenté de réfuter cette théorie en faisant ressortir les différentes possibilités offertes aux immigrés par les institutions politiques de leur pays d'accueil. Ce ne sont pas seulement les réseaux sociaux des immigrés ou leurs aptitudes à l'organisation qui déterminent leur degré de participation dans le pays d'accueil. Les

mécanismes et les moyens que les pays européens eux-mêmes mettent à la disposition des immigrés pour favoriser leur participation sont encore plus importants. Il n'est pas étonnant de constater que, dans certains pays d'accueil, les modalités de la participation des populations immigrées sont conformes aux schémas et aux modèles en place. Mes recherches ont montré, par exemple, que les Turcs établis en Suède ne sont pas organisés comme leurs compatriotes de France ou de Suisse ; dans chaque cas, ils reproduisent les modes et les structures de participation de leur pays d'accueil.

J'aimerais passer brièvement en revue quelques-unes des modalités de la participation des immigrés mises en place dans les pays d'accueil européens. Nul doute que le droit de vote constitue l'une des formes de participation politique les plus importantes. Plusieurs pays autorisent ainsi leurs immigrés à prendre part aux scrutins locaux, communaux ou régionaux. Au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas, en Norvège, en Espagne, en Suède et dans les cantons suisses du Jura et de Neuchâtel, tous les immigrés, ressortissants ou non d'un pays de l'Union européenne, peuvent prendre part aux scrutins locaux. (Dans le cas des ressortissants européens, leur droit de participer aux scrutins communaux et européens fait l'objet d'une directive communautaire.) Pourtant, l'une des principales formes possibles de participation politique qui s'offrent aux immigrés, surtout lorsqu'ils sont ressortissants de pays tiers, reste les organes de consultation, ainsi que les syndicats et les comités d'entreprise. La quasi-totalité des pays européens disposent d'une forme ou d'une autre de structure consultative pour les immigrés. Le rôle, le fonctionnement, la perception et l'efficacité de tels dispositifs, toutefois, varient d'un pays à l'autre. La plupart des pays, à l'exception notable de l'Allemagne, ont mis en place de tels mécanismes de consultation tant à l'échelon national que local. Les représentants sont nommés par le gouvernement ou par les organisations d'immigrés elles-mêmes.

Dans son document d'information le Professeur Entzinger fait un excellent résumé des modalités et des schémas de la participation et de la consultation des immigrés. Plutôt que de reprendre ici le contenu de sa contribution, j'aimerais mettre en relief quelques évolutions récentes, qui

devraient contribuer à réorienter et à élargir notre réflexion sur la participation des immigrés aux processus décisionnels et, de manière générale, à la vie publique.

Dans ma présentation, je n'aborderai pas directement les détails du fonctionnement ou de l'efficacité des mécanismes de consultation. Les structures existantes, locales et nationales, de consultation me paraissent continuer de jouer un rôle important dans le ciblage des débats de politique stratégique et dans le processus qui consiste, quoique de façon limitée, à donner aux organisations d'immigrés la possibilité de s'exprimer et d'exprimer leurs intérêts dans le domaine public. Il faut noter toutefois que les immigrés participent, se mobilisent et revendiquent à l'intérieur autant qu'en dehors des mécanismes de consultation existants. En fait, la participation des immigrés à la vie publique européenne prend des formes de plus en plus nouvelles et donne lieu à des discours nouveaux et différents de ceux que permettent les tribunes officielles de consultation.

Dans le reste de ma présentation, j'aimerais attirer votre attention sur quelques évolutions récentes des méthodes de revendication et de mobilisation des immigrés dans les sphères publiques européennes. Permettez-moi de noter que ces divers changements ont pour origine une série d'évolutions interdépendantes d'ordre juridique, institutionnel et idéologique survenues au sein des systèmes étatiques européen depuis la guerre. Un certain nombre d'éléments me paraissent à cet égard particulièrement significatifs, notamment l'importance croissante accordée au discours et aux institutions relatifs aux droits individuels au niveau transnational ; la légitimité croissante du droit à « sa propre culture et à sa propre identité » tel qu'il est exprimé dans les conventions légales, scientifiques et populaires ; le déclin de l'Etat-providence et son remaniement sous l'effet d'idéologies de marché et de libre-échange ; et la diffusion et le partage de la souveraineté entre les institutions politiques locales, nationales et transnationales.

Toutes ces évolutions ont des conséquences importantes sur le plan de la revendication collective et de la participation à la vie publique. Elles modifient en effet la nature et le lieu des luttes pour l'égalité et les droits

sociaux. Les communautés politiques nationales sont caractérisées par des formes nouvelles de mobilisation, de revendication, de contestation et de participation. Il existe à mon avis deux dimensions essentielles à prendre en considération si l'on veut comprendre la nouvelle dynamique de la participation des immigrés. La première se rapporte à la nature même du discours que les associations d'immigrés utilisent pour formuler et légitimer leurs revendications ; et la seconde concerne les formes et l'intensité de leur mobilisation. Cette nouvelle situation donne à penser que, s'agissant de la participation des immigrés, il convient de s'intéresser non seulement aux mécanismes de consultation officiels mais aussi à la manière dont les groupes d'immigrés formulent et légitiment leurs revendications, et aux niveaux auxquels ils agissent.

J'aimerais m'attarder quelques instants sur deux tendances particulières de la participation des immigrés à la vie publique européenne, en donnant quelques exemples relatifs à certaines communautés immigrées d'origine musulmane et à leur mobilisation. Loin de moi l'idée de penser que ces tendances ne concernent que les musulmans. Il s'agit, à mon avis, de tendances plus générales, mais j'axerai mon propos sur les musulmans dans la mesure où ces communautés sont manifestement au cœur du débat dans les pays européens.

Je commencerai donc par la nature même des revendications et le discours des immigrés. Les communautés islamiques en Europe se mobilisent de plus en plus autour de revendications concernant des dispositions particulières et mettent de l'avant leur identité de groupe. Toutefois, leurs revendications ne reposent pas simplement sur des enseignements ou des traditions religieux particuliers. Au contraire, elles font appel à des principes universels et aux discours prédominants d'égalité, d'émancipation et de droits individuels. En présentant leurs revendications, ces communautés n'opposent pas catégoriquement exigences religieuses et principes universalistes – elles interprètent et explicitent leurs demandes par le truchement desdits principes.

Permettez-moi de citer quelques exemples. En 1989, la question du foulard islamique s'est transformée en France en véritable crise et en débat d'envergure nationale, lorsque trois étudiantes nord-africaines ont

été expulsées de l'école qu'elles fréquentaient après avoir insisté pour porter leur voile en classe. L'affaire a fait ressurgir les craintes quant au « principe de laïcité » de l'Etat français, à la définition de la liberté de religion et l'intégration des populations immigrées. Au cours des débats, le recteur de la Grande Mosquée de Paris a qualifié de discriminatoire au titre des droits individuels l'interdiction du port du voile à l'école. Notons qu'il a insisté sur la notion de droits personnels plutôt que sur les traditions ou les obligations religieuses. Il a déclaré : « Si une jeune fille veut couvrir ses cheveux, j'estime que c'est son droit le plus strict. » [Washington Post, date inconnue]. En l'occurrence, l'identité musulmane, représentée symboliquement par le foulard, était néanmoins revendiquée au moyen même des catégories et du langage de la société d'accueil, c'est-à-dire par un discours axé en priorité sur les droits individuels.

De même, lorsque les associations d'immigrés islamiques défendent les droits et les besoins des enfants musulmans à l'école (enseignement dans la langue maternelle, séparation des garçons et des filles et alimentation), elles utilisent un discours axé en priorité sur les droits de l'individu. Lors des élections nationales, les associations islamiques de Grande-Bretagne ont exigé un enseignement islamique dans les « public schools », en faisant valoir le droit « naturel » des individus à leur propre culture. Lors de la campagne électorale, elles ont directement invoqué les instruments et conventions internationaux sur les droits de l'homme pour justifier leur position. Il s'agit ici d'un droit à la différence revendiqué au moyen des idéologies universalistes et « uniformisantes » des droits de l'homme. Ces associations islamiques ont donc recouru aux discours en vigueur dans leur pays d'accueil et en Europe pour revendiquer à l'école des dispositions particulières.

J'aimerais cependant faire la réserve suivante : de toute évidence, les Musulmans établis dans les pays européens ne s'expriment pas tous dans un cadre discursif uniforme. Les exemples que je viens de donner sont loin de représenter la totalité des diverses formes d'expression auxquelles ces communautés peuvent recourir. Dans un autre cas, toujours au sujet du voile islamique, un imam turc de Nantua a qualifié cette pratique comme relevant de la « loi de Dieu » et fait pression sur

les familles concernées pour qu'elles retirent leurs filles de l'école, ce qui a contribué à diviser profondément la communauté des immigrés d'origine turque. On trouve également un certain nombre de revendications islamiques fondées sur des lois familiales à codification religieuse qui sont contraires aux principes de l'égalité entre les sexes, ce qui montre la diversité des discours et des écrits de légitimation possibles. Par ailleurs, on constate qu'il peut y avoir plusieurs instances dirigeantes possibles au sein des communautés musulmanes. En faisant ressortir les discours et les revendications à caractère universaliste des groupes musulmans, mon propos n'est pas de prétendre que la sphère publique doit être exempte de tout conflit. Il ne s'agit pas ici pour moi de nier l'éventualité d'un conflit mais de souligner les principales méthodes universalistes de revendication dont les groupes musulmans font usage, méthodes que nous, spécialistes, politiciens et administrateurs, avons tendance à négliger.

Je reprends donc ici mon argument principal, à savoir que les organisations islamiques que j'étudie ne justifient pas leurs requêtes simplement en invoquant des enseignements ou des traditions à caractère religieux, mais en se fondant sur un discours de droits et, partant, de citoyenneté. En utilisant le « langage des droits », elles mettent en œuvre des projets civiques et se réfèrent à des sphères publiques plus vastes. Toutefois, les projets de citoyenneté dans lesquels elles s'engagent ne se limitent pas nécessairement aux frontières nationales ; leur composition est multi-référentielle tant sur le plan spatial que symbolique.

Lorsque des associations islamiques présentent des revendications concernant le port du voile à l'école, elles ne le font pas pour appartenir à une « collectivité française » existante, mais au système éducatif lui-même. Elles considèrent qu'il s'agit-là de leur droit le plus naturel. A mon avis, il ne faut pas nécessairement y voir un désengagement de la vie collective, mais le collectif n'est plus ici limité à une communauté nationale prédéterminée. En fait, on s'emploie ici à définir la nature même de la communauté nationale.

Permettez-moi à présent de passer à la deuxième caractéristique des nouvelles formes de participation. Je veux parler des stratégies

d'organisation des immigrés, qui prennent de plus en plus un caractère transnational et subnational. La participation dépasse désormais les simples limites des arènes politiques nationales, recouvre de multiples localités et relie entre elles des communautés établies dans des pays différents. Ainsi, elle contribue à diversifier les espaces politiques et de participation. Dans le cas des groupes d'immigrés, par exemple, on trouve des partis politiques, des organisations de mosquée et des associations communautaires qui fonctionnent au niveau local mais qui prennent également des formes transnationales et nouent des liens entre lieux d'origine et de destination. Ces différents mouvements brassent un ensemble de dispositifs institutionnels, reliant entre eux toute une série d'espaces publics. Ainsi, en fonction de leur expérience du système éducatif allemand et lui empruntant des modèles, certains groupes musulmans (plus précisément, les Alévites), organisés tant en Turquie qu'en Allemagne, se sont mis récemment à faire pression pour la reconnaissance des écoles confessionnelles en Turquie, qui n'ont pas de statut légal dans le système actuel. Dans le même ordre d'idées, lors des élections locales de 1995 à Berlin, certains groupes d'immigrés turcs ont revendiqué le droit de prendre part aux scrutins locaux tout en faisant pression sur le gouvernement turc pour qu'il leur accorde le droit de vote aux élections nationales en Turquie. On constate d'ailleurs des revendications du même ordre de la part des populations d'origine mexicaine ou venant d'Amérique centrale immigrées aux Etats-Unis. Ces personnes exigent la double citoyenneté, ainsi que le droit de voter dans leur pays d'origine comme dans leur pays de résidence ; par ailleurs, les candidats mexicains et costaricains aux élections présidentielles « importent » leur campagne électorale à Los Angeles et à Houston.

La revendication et la mobilisation des groupes musulmans font intervenir de multiples Etats et organismes politiques, de même qu'elles visent des institutions trans- et sub-nationales. Pour reprendre l'exemple du foulard islamique, il ne s'agit pas simplement d'une question laissée à la discrétion d'un conseil scolaire local, mais qui a franchi les frontières locales, nationales et transnationales – depuis les autorités locales de l'éducation jusqu'à la Cour européenne des droits de l'homme. De même, en 1990, lorsque les pouvoirs locaux ont refusé l'ouverture d'une

autre école primaire islamique, la *Islamic Foundation* de Londres a décidé de porter l'affaire devant la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi, l'on assiste non seulement à l'établissement de liens de plus en plus étroits entre pays d'origine et pays de résidence des immigrés, et entre sphères politiques locales et transnationales, mais aussi à une intensification de leurs activités au niveau européen.

Avec le temps, les regroupements d'immigrés en Europe ont adopté des stratégies de participation nouvelles. En partie du fait des progrès accomplis dans le domaine des communications internationales, les immigrés ont pu se constituer des réseaux et former des communautés transnationales entre pays d'origine et pays d'accueil. Ainsi, les Turcs immigrés en Europe n'ont plus besoin aujourd'hui de leurs propres stations de radiodiffusion. Il leur suffit de regarder les chaînes internationales de la télévision nationale turque, ou de lire les éditions européennes des journaux turcs, qui les renseignent sur ce qui se passe dans leur pays d'origine, qu'ils soient établis à Berlin, à Paris ou à Londres. Mais surtout, les populations immigrées et, plus généralement, les organisations de défense de leurs droits font de plus en plus valoir l'identité et les revendications des immigrés au niveau européen pour avoir leur place dans l'enceinte de la Communauté européenne.

Au fur et à mesure que les structures politiques supranationales ont étendu leur champ d'action et de compétences au niveau européen, l'action et les intérêts des immigrants se sont, eux aussi, trouvés rattachés à ces structures plus vastes. Dès lors que les compétences en matière d'immigration ont été partiellement transférées au niveau supranational, il est devenu plus « rationnel » pour les organisations d'immigrés de s'adresser aux structures politiques supranationales et de faire pression sur elles pour infléchir le processus décisionnel. Ainsi, les associations d'immigrés ont eu de plus en plus tendance à porter leur action au niveau européen, en créant des organisations faitières et des forums pour coordonner leurs activités et poursuivre leurs objectifs à l'échelon européen.

Pour citer un autre exemple, les organisations musulmanes turques ont, ces dix dernières années, formé en Europe un ensemble de réseaux assez

vastes et transétatiques. La Direction des Affaires religieuses commanditée par l'Etat, la *European National Vision Organisation*, la *Federation of Alevite Unions in Europe* et divers autres réseaux informels d'Organisations de mosquée contribuent à relier entre elles d'importantes populations immigrées à travers toute l'Europe, de même qu'elles jouent le rôle de lobbies au niveau européen. Le cas de la Fédération des Alévites est, à cet égard, révélateur. Fondée récemment, en 1989, la Fédération regroupe déjà quelque 140 organisations, installées dans plusieurs Etats européens. Le nombre total de ses membres s'élève à 120 000 personnes ce qui signifie qu'un Alévite sur huit vivant en Europe en fait partie, d'une manière ou d'une autre. En outre, environ 25 grandes associations alévites de Turquie ont demandé à faire partie de la Fédération, ce qui contribuerait pour ainsi dire à les intégrer à un réseau européen. Pour le président de la Fédération, la force de l'organisation tient à sa représentativité et à ses contacts européens, tels ceux qu'elle entretient avec le Parlement européen. Il existe certainement en Europe d'autres exemples de réseaux d'immigrés à caractère national ou religieux, comme ceux des Marocains, des Italiens, des Portugais et des Espagnols.

Il existe par ailleurs d'autres exemples qui montrent à quel point les immigrés sont de plus en plus organisés et actifs au niveau européen :

- L'élaboration d'une plate-forme et de programmes d'action communs par des organisations telles que la *European Immigrant Women's Organisation* ou la *Black and Immigrant Women's Association*, dont les objectifs et les activités s'articulent autour d'intérêts comparables ;
- L'apparition d'organisations supranationales ayant pour but explicite de redéfinir l'identité et le statut des immigrés au sein de l'Union européenne et d'étendre leurs droits socio-économiques, juridiques, politiques et culturels. Ici, l'on peut citer les activités du Forum des Migrants, officiellement lancé en 1991 avec un budget de la Commission de l'Union européenne et qui regroupe plus de 100 associations de 12 Etats de l'UE.

J'en viens maintenant à ma conclusion. Ces dix dernières années, les organisations d'immigrés installés en Europe ont reformulé leurs objectifs, développé de nouvelles formes de mobilisation et adopté de nouvelles stratégies de participation à la vie publique dans les sociétés d'accueil. Elles ont redéfini leurs discours en fonction des concepts pluralistes d'identité et de droits au niveau européen et mondial. Les problèmes qualifiés jadis de « problèmes de travailleurs invités » sont devenus des questions de droits et d'appartenance, fondées sur les idéologies universalistes de la personnalité et des droits de l'homme et de respect de la différence culturelle. Les modalités actuelles de l'organisation des immigrés sont telles aujourd'hui qu'elles relient les communautés entre elles à l'échelon européen, à leurs pays d'origine et à l'entité politique européenne en cours de formation.

Ces tendances nouvelles qui caractérisent les modalités de participation des immigrés sapent les modèles individualistes et d'assimilation qui, au tournant du siècle, constituaient l'essentiel de la réflexion en matière d'intégration et de participation des immigrés. Il n'est plus possible désormais de considérer les immigrés comme des groupes isolés à intégrer dans leurs nouvelles sociétés, simplement en les naturalisant ou en leur octroyant droits et autres facilités d'ordre légal et juridique. La participation et l'intégration des immigrés s'inscrivent aujourd'hui dans le cadre d'un ensemble très dense de liens communs à différents niveaux et reliant entre elles plusieurs sphères publiques. Ceci ne signifie pas nécessairement que nous ayons désormais affaire à la formation de minorités ethniques ou religieuses isolationnistes, dans le cadre de laquelle les groupes d'immigrés s'accrocheraient à leurs modes de vie et menaceraient le fonctionnement des sociétés civiles européennes.

Ainsi que j'ai tenté de le démontrer par mes exemples, si les revendications et la mobilisation des groupes musulmans visent à promouvoir des identités et des solidarités particulariste, paradoxalement, elles font des appels aux principes universalistes des droits de l'homme et se rattachent à un ensemble divers de sphères publiques. Cette mobilisation n'est donc pas simplement une réinvention de particularismes culturels. Se fondant sur des répertoires de

revendication particularistes, elle participe aux discours de la société d'accueil et du monde en général et elle les reproduit.

Il n'en reste pas moins qu'il nous faut reconnaître que les formes nouvelles de la mobilisation et de la revendication des immigrés ne sont pas sans poser un certain nombre de dilemmes, ni sans avoir un certain nombre de conséquences paradoxales pour la conception de la participation et de l'intégration dans les sociétés européennes.

Prenons par exemple les points suivants :

- Pour quels motifs, par exemple, les Etats européens peuvent-ils refuser le droit à l'égalité dans les domaines culturels et religieux (ainsi, les exigences relatives au port du voile ou à l'enseignement islamique dans les écoles publiques) lorsque ces requêtes sont elles-mêmes présentées au nom des principes individualistes et universalistes des droits de l'homme ? Ou encore dans le cadre des institutions du pays d'accueil ? Que se passe-t-il lorsque le droit à fondement individuel et universel à l'égalité culturelle ou religieuse entre en conflit avec l'égalité des sexes (comme cela peut se produire dans le cas de la circoncision féminine ou de l'avortement) ?
- Devons-nous considérer la revendication et la mobilisation collectives comme des moyens de renforcer la participation des immigrés – même lorsque celles-ci font appel à des pratiques spécifiques à un groupe ou engendrent des conflits au sein même de la population immigrée de même nationalité ou de même religion ? Comme dans le cas, par exemple, des immigrés turcs laïcs et de leurs compatriotes plus pratiquants ?
- Dans quelle mesure l'organisation et le lobbying des immigrés à l'échelle européenne peuvent-ils être efficaces, lorsque l'idée et les structures politiques de l'Europe ne sont pas elles-mêmes visiblement tangibles ?

En dépit des risques de conflits ou d'issues paradoxales qu'elles comportent, les nouvelles formes de mobilisation et de revendication des

immigrés sont tout de même susceptibles de leur donner la possibilité de participer de manière productive à la vie de leur pays de résidence. Les efforts du Forum des Migrants ne contribuent peut-être pas encore à des modifications législatives immédiates en matière de contrôle de l'immigration ou de liberté de circulation des ressortissants de pays tiers. Par contre, ses initiatives au chapitre de la lutte contre le racisme et la xénophobie sont plus efficaces. En effet, la lutte contre le racisme et la discrimination est un domaine qui se prête davantage à l'action politique internationale que celui du contrôle de l'immigration ; et les organisations comme le Forum des Migrants contribuent indubitablement à élargir le champ de cette action. Les consultations entre la Fédération des Alévites et le Parlement européen n'auront peut-être pas pour effet de modifier les politiques en matière de droits culturels ou de double citoyenneté. Par ailleurs, si on prend l'ensemble des efforts des organisations d'immigrés et des ONG, leur action a pour effet de porter la situation et les problèmes des immigrés à l'attention du public, de les rendre visible et de repousser les limites des revendications des immigrés. On pourrait penser que l'initiative de l'Année contre le racisme, parrainée par l'Union européenne, n'a pas grand-chose à voir avec la vie quotidienne des immigrés et qu'elle est peu susceptible d'éliminer ce fléau. Mais le simple nombre de projets commandités (l'UE parraine 295 projets mis en œuvre par toute une série de communautés et d'institutions) et l'éventail des organisations concernées (depuis les associations locales jusqu'à l'Union européenne, en passant par les syndicats nationaux et les sociétés de radiodiffusion) facilitent l'interaction et le dialogue au sein d'un ensemble très variés d'agences et d'organisations. Toutes ces initiatives contribuent de manière importante à multiplier les moyens et les espaces de participation des immigrés, de même qu'elles favorisent l'interaction entre organismes gouvernementaux locaux, nationaux et européens et acteurs non gouvernementaux. Elles recentrent l'activité politique de manière à ce que l'on puisse tenir compte des évolutions survenues au niveau européen. En d'autres termes et de manière concrète, elles relient les organisations locales d'immigrés aux sphères publiques du pays d'accueil et aux institutions supranationales communautaires, et les revendications apparemment particularistes aux droits universels de la personne.

Permettez-moi de terminer par quelques brèves remarques sur les possibilités en matière de structures consultatives et sur les formes nouvelles de revendication et de mobilisation que j'ai évoquées plus haut. Nul doute que les mécanismes de consultation vont continuer de donner aux immigrés le moyen de formuler leurs idées et de recentrer le débat politique au niveau local et national. Toute amélioration de leur capacité opérationnelle, toutefois, devra prendre en considération l'évolution des modes de mobilisation et de revendication des immigrés. Alors que les immigrés et les groupes qui s'emploient à défendre leurs intérêts font porter désormais leurs efforts au niveau européen, présentent de plus en plus leurs revendications devant des tribunes européennes et forment entre eux des communautés transnationales, il nous faut réfléchir aux moyens de rattacher les structures consultatives existantes à ces nouveaux modes transfrontaliers d'organisation. Il nous faut tirer parti du potentiel de mobilisation à l'échelon européen et des interactions entre sphères publiques du pays d'accueil et du pays d'origine des immigrés pour renforcer les structures consultatives dans le cadre du processus décisionnel local et national.

Le renforcement de l'organisation transnationale des immigrés améliore considérablement la visibilité des questions et des programmes d'action concernant les immigrés, de même qu'il contribue à élargir les formes et les pratiques de leur participation. La prise en compte de modes d'organisation aussi divers et se situant à de multiples niveaux dans notre arsenal de politiques contribuera certainement à renforcer l'efficacité des différents modes de participation, nouveaux et anciens.

Les limites d'une politique de consultation des migrants et des minorités ethniques d'origine immigrée

Marco Martiniello

De nos jours, les débats politiques sur le phénomène des migrations et ses conséquences portent le plus souvent sur le contrôle des flux migratoires, et en particulier sur les migrations illégales ou clandestines, ainsi que sur la problématique de l'asile. Par ailleurs, les discussions relatives à la place des migrants dans les sociétés dites d'accueil s'inscrivent souvent dans le cadre plus large des débats consacrés aux différents mécanismes d'exclusion sociale et économique qui se traduisent par une croissance notable de la pauvreté et de la précarité surtout en milieu urbain.

Par ailleurs, les approches politiques dominantes des migrations internationales sont de plus en plus défensives, restrictives et sécuritaires. L'immigration est perçue comme une menace pour la sécurité internationale et les migrants, ainsi que leurs descendants, sont souvent censés représenter un danger pour la sécurité et l'ordre intérieurs des pays dits d'accueil en fonction de la sur-criminalité qu'on leur attribue (Martiniello 1997b).

Cette façon d'appréhender les réalités migratoires de manière essentiellement négative paraît réductrice. En effet, l'immigration est un phénomène social total, comme disait Marcel Mauss (1966). Elle interroge les fondements mêmes des sociétés – tant celles de départ que celles d'arrivée des migrants – et partant, toutes les institutions qui les composent. Dès lors, l'immigration nous oblige à questionner le

fonctionnement du système et des institutions politiques ainsi que les liens traditionnels entre les résidents, les citoyens et un état en pleine mutation (Dunn 1995).

En effet, le continent européen est et sera de facto un continent d'immigration, en dépit de l'absence de reconnaissance politique officielle de cette réalité qui est souvent de mise (Thränhardt 1992). Les migrations internationales seront sans doute une dimension importante du 21^{ème} siècle européen comme du reste, mondial. De plus, l'Europe traverse depuis plusieurs décennies déjà une situation post-migratoire : les populations résultant de vagues migratoires plus anciennes se sont définitivement enracinées dans les différents pays européens sans pour autant toujours jouir d'une citoyenneté complète et d'une égalité totale de traitement et d'opportunités dans tous les domaines de la vie en société, notamment dans le domaine de la participation politique. Dans ces conditions, la nécessité s'impose de repenser les liens entre les résidents, les citoyens et des institutions politiques en mouvement. La présence d'individus et de groupes aux marges ou en dehors des institutions politiques et des lieux où se forge et se met en œuvre la décision politique soulève des problèmes fondamentaux tant pour la théorie que pour la pratique démocratique. Les questions de la participation et de l'inclusion-exclusion politiques des immigrés et de leur descendants semble aussi importantes pour le renforcement de la démocratie que celle de l'inclusion-exclusion sociale et économique à laquelle elles sont liées même si cette dernière apparaît comme plus dramatique et plus urgente. Renforcer la démocratie et l'adapter aux modifications de plus en plus rapide de l'environnement social, économique et politique suppose que ces questions, ainsi que celle de la diversité culturelle et identitaire, trouvent des solutions à la fois théoriques et pratiques adéquates (Martiniello 1997a). Les sciences sociales et politiques semblent avoir pris la mesure de ces enjeux. En témoigne notamment le renouvellement profond du champ d'étude de la citoyenneté et du multiculturalisme ainsi que l'ensemble des travaux qui ont été développés au sujet des formes de la participation et de la mobilisation politique des minorités ethniques d'origine immigrée.

Toutefois si l'intérêt académique pour la participation politique et la « citoyennisation » des immigrés et de leurs descendants doit être salué, même si beaucoup reste à faire, l'intérêt politique renouvelé pour les formes de participation politique consultative des immigrés, que ce soit au niveau local, régional, national, ou supranational suscite des interrogations légitimes. En vogue dans les années 60 et 70 dans certains pays européens qui avaient mis en place différentes formes d'institutions et de mécanismes spécifiques destinés à opérer cette consultation des immigrés, surtout au niveau local, l'idée de la participation politique par la consultation était quelque peu tombée en désuétude par la suite (Martiniello 1992). Elle avait fait l'objet de critiques amères tant de la part de certains chercheurs que de la part de certains militants associatifs immigrés. Un constat d'échec avait été dressé quant à ces deux objectifs centraux : favoriser l'association réelle des immigrés à la prise de décision dans les domaines qui les concerne plus particulièrement et préparer la voie pour l'extension, à terme, du suffrage universel local aux immigrés dans leur pays de résidence. Dans ces conditions, l'intérêt renouvelé pour la participation politique par la consultation ne peut être positif pour le renforcement démocratique que si les erreurs du passé sont évitées. Il convient notamment de prendre garde à ce que la réflexion sur les mécanismes de consultation ne se substitue pas à une réflexion plus profonde sur tous les moyens de réduire l'impuissance politique effective des immigrés et leurs descendants (Martiniello 1993). Autrement dit, les expériences passées de consultation nous invitent à prendre garde à ce que la philosophie, la rhétorique et la pratique de la consultation, n'engendrent pas l'effet pervers de reproduire la marginalité et l'impuissance politique des minorités ethniques, quelle que soit la bonne volonté des acteurs sociaux et politiques impliquées dans le débat.

Un moyen d'éviter cet écueil est peut-être de situer le débat sur la participation politique par la consultation dans un débat plus large sur la participation politique des « nouveaux » citoyens et sur la répartition du pouvoir politique dans les démocraties contemporaines. Traditionnellement, l'impuissance politique des immigrés se caractérise par leur incapacité à contrôler des résultats à propos de

questions qui affectent leurs intérêts objectifs (Martiniello 1992). Disposant de droits électoraux limités, par exemple le droit de vote aux élections locales dans certains pays (Pays-Bas, Suède, etc.) ou privés totalement de ces droits (le Cour Grandmaison et Withol de Wenden 1993), ils ne peuvent que très difficilement se faire entendre dans la fixation des termes de l'agenda politique. Ils peuvent encore plus difficilement prévaloir dans les processus de prise de décision politique dans la mesure où ils sont largement sous-représentés, soit pas représentés du tout dans les assemblées élues (conseils municipaux, assemblées parlementaires, etc.).

Certes, ils disposent d'autres moyens de participation politique (vie associative, participation au sein des partis politiques, lobbying, etc.). Mais ces dernières les maintiennent le plus souvent à l'écart des sphères du pouvoir. Dès lors, la question est de savoir si l'on peut imaginer des formes de consultation pouvant se traduire par une diminution significative de l'impuissance politique des immigrés et de leurs descendants et à quelles conditions ?

Il existe, ou il a existé, différentes conceptions de la consultation, différents types d'institutions dont l'objectif est de la faire fonctionner dans les différents pays et localités européens et à différents moments de leur histoire migratoire (Conseils Consultatifs Communaux des immigrés en Belgique, *Community Relations Councils* en Grande-Bretagne, etc.). Une étude détaillée et exhaustive de toutes ces initiatives et de tous ces mécanismes à l'échelle des Etats membres du Conseil de l'Europe serait nécessaire afin de les évaluer de façon critique. En l'absence d'une telle étude, on ne peut que se situer à un niveau général pour tenter de réfléchir aux limites et aux problèmes de la consultation en tant que principe de participation politique.

La consultation dans la situation post-migratoire peut être considérée comme une forme de reconnaissance symbolique de la présence, ou plutôt de la légitimité de la présence, des immigrés et de leurs descendants dans la société. En effet, consulter quelqu'un et accepter d'être consulté par elle ou lui, c'est déjà reconnaître qu'elle ou il est un interlocuteur valable et légitime. En organisant la consultation des

immigrés, les autorités politiques leur octroient une possibilité de prendre part à la vie publique. Toutefois, à ce stade, la question de l'issue de la consultation reste ouverte : après que les autorités locales d'une ville aient consulté les immigrés au sujet par exemple, d'une question de curriculum scolaire, après que les associations prétendant être représentatives des immigrés aient décidé de se faire entendre des autorités locales à propos d'une question relative à l'organisation du logement social, que va-t-il en résulter en matière de politiques publiques dans ces domaines et de résultats de ces politiques ? La consultation va-t-elle amener l'ouverture d'un nouveau champ d'intervention publique, va-t-elle produire une réorientation des politiques existantes dans le sens d'une meilleure satisfaction des intérêts des populations issues de l'immigration ? Si c'était le cas, la consultation se traduirait effectivement par une réduction de l'impuissance politique des immigrés.

Rien ne permet toutefois d'affirmer que c'est ce qui se passe d'une manière générale. Historiquement, on pourrait même défendre l'hypothèse selon laquelle la pratique de la consultation n'a que très rarement eu un impact sur les politiques publiques dans le sens d'une meilleure satisfaction des intérêts des minorités ethniques d'origine immigrée et partant, d'une réduction de leur impuissance politique. L'hypothèse corollaire étant que cela est d'autant plus vrai dans les cas où les immigrés et leurs descendants ne disposent d'aucun autre moyen solide d'influence et de pression politiques pour faire en sorte que le message qu'ils délivrent soient entendu et débouche sur des réponses favorables pour eux. Or, la participation électorale constitue encore précisément un moyen important d'exercer une influence, une pression, mais aussi un contrôle sur les autorités politiques élues, surtout au niveau local.

Par conséquent, il semble que la question de la participation politique par la consultation et celle de la participation politique par l'octroi et la mise en pratique du droit de vote et d'éligibilité des immigrés ne doivent pas être dissociées. Toutefois, la liaison entre ces deux questions ne devrait pas non plus être posée comme par le passé. À mes yeux, la consultation ne peut plus être considérée ni comme un

substitue aux droits de vote et d'éligibilité des immigrés et de leurs descendants, ni comme une étape vers cette extension du suffrage universel. Au contraire, la consultation peut être considérée comme un complément aux droits politiques fondamentaux visant à améliorer le fonctionnement démocratique en favorisant la participation politique des citoyens entre les élections et en améliorant tant le contrôle démocratique direct que la réceptivité des élites politiques aux revendications et aux aspirations des citoyens.

Dans un système politique dans lequel les immigrés disposent comme les autres citoyens des droits de vote et d'éligibilité, le principe de la consultation peut devenir un outil d'*empowerment* intéressant non seulement pour les immigrés, mais aussi pour toutes les autres catégories de la population sous-représentées dans les institutions politiques et/ou qui n'y disposent pas de relais politique direct. En revanche, dans un système politique dans lequel les immigrés ne disposent pas des droits de vote et d'éligibilité, le principe de la consultation peut beaucoup plus facilement contribuer à reproduire l'exclusion, l'impuissance ou la marginalisation politique des immigrés – l'effet pervers dont je parlais plus haut – tout en leur donnant l'illusion de la participation au pouvoir et en donnant l'image fallacieuse d'un système politique plus ouvert à l'inclusion de nouveaux citoyens qu'il ne l'est en réalité.

Il convient donc de distinguer participation politique et pouvoir politique. Toute forme de participation politique, la consultation en étant une, ne se traduit pas nécessairement et pas toujours par une augmentation du pouvoir politique des populations caractérisées par une impuissance politique. Ainsi, si la consultation est mise en œuvre dans un système dans lequel les immigrés et leurs descendants ne disposent pas des droits de vote et d'éligibilité, le principe de la consultation permettra certes d'ouvrir une avenue de participation politique pour les immigrés mais il ne se traduira pas nécessairement par l'augmentation du pouvoir politique des immigrés. Dans la mesure où les droits de vote et l'éligibilité restent quoi qu'on en dise, des socles importants de la participation politique démocratique ainsi que des voies d'accès centrale au pouvoir politique, faire reculer les limites

de la participation par la consultation suppose qu'on y réfléchisse en même temps qu'à l'extension du suffrage universel, là où cela n'est pas encore fait, aux immigrés et à leurs descendants.

Cela dit, même dans un système politique dans lequel les immigrés et leurs descendants disposent des droits de vote et d'éligibilité, le principe de la consultation et sa mise en pratique soulève des questions qui, avec les réponses qu'on leur apporte, permettent à nouveau de souligner les limites, voire les risques de dérive ou les effets pervers de cette forme de participation politique : Qui consulte qui ? Comment ? Pourquoi ? Quand ?

Qui consulte qui ?

La consultation des immigrés doit-elle être organisée par ou à l'initiative des autorités politiques locales, régionales, nationales ou transnationales ? Historiquement, la consultation des immigrés a d'abord été organisée au niveau municipal avec par exemple, l'expérience des Conseils Consultatifs Communaux des Immigrés en Belgique. Aujourd'hui existent des mécanismes de consultation des immigrés au niveau transnational comme par exemple le Forum des Migrants des Communautés européennes. Dans la mesure où la vie quotidienne du citoyen, qu'il soit immigré ou non, dépend aujourd'hui de l'activité de centres de décision politique multiples allant des conseils de quartiers jusqu'à l'Organisation des Nations Unies, il serait inopportun de limiter d'emblée la réflexion sur la consultation des immigrés au niveau municipal. D'autant plus que l'immigration est de plus en plus globalisée. Idéalement, il serait préférable d'étudier dans quelle mesure il serait opportun de penser des formes de consultation des immigrés avec tous les centres de décision qui exercent une influence significative sur leurs opportunités de vie.

Par ailleurs, en répondant à la question du « qui consulte-t-on ? », les autorités politiques de tous les niveaux (de l'intra-local au transnational) participent d'abord, intentionnellement ou non, à la construction même des communautés immigrées dites problématiques. Elles reconnaissent ensuite des interlocuteurs valides et légitimes.

Elles facilitent enfin l'émergence d'élites et de leaders des minorités ethniques officiellement reconnus. Dans les trois cas, des problèmes importants risquent de se poser sur lesquels nous allons maintenant revenir.

En premier lieu, l'observation des expériences migratoires en Europe montre que les autorités jugent souvent utile la consultation avec les groupes d'immigrés dits à « problèmes ». Ce faisant, elles risquent de renforcer la perception sociale négative de ces groupes et partant, de contribuer à les stigmatiser davantage tout en voulant œuvrer à une meilleure intégration.

En d'autres mots, en décidant de consulter tel groupe et pas tel autre, on risque de légitimer la distinction discutable entre immigrés problématiques et immigrés non-problématiques. Cette logique peut-être illustrée par l'exemple de la constitution du Forum des Migrants des Communautés européennes. En considérant que les représentants des immigrés citoyens d'un état membre de l'Union européenne n'en feraient pas partie, les autorités européennes ont en quelque sorte fait sortir ces derniers de la problématique de l'immigration en Europe – après tout, ils sont des citoyens de l'Union européenne – et contribuer à identifier la problématique de l'immigration aux flux et aux stocks de ressortissants non-communautaires qui sont supposés être à l'origine de quantité de problèmes sociaux, économiques, culturels et politiques. Dans le même ordre d'idée, nul part en Europe n'existent des mécanismes officiels et transparents de consultation des Japonais, qui sont parfois relativement nombreux et relativement concentrés dans certains quartiers, par exemple, d'Amsterdam. La présence des Japonais, « immigrés de luxe » s'il en est, n'est pas supposée soulever des problèmes importants.

En second lieu, la mise en place de mécanismes de consultation suppose la reconnaissance d'interlocuteurs valables et légitimes, qu'il s'agisse d'acteurs individuels ou collectifs et pourtant, le maintien à l'écart de ces mécanismes d'individus et de groupements qui ne sont pas considérés comme des interlocuteurs valables. La question n'est pas simple : doit-on par exemple inclure des groupements d'immigrés

défendant des positions politiques ou religieuses extrémistes dans les organes de consultation ? On pourrait répondre par l'affirmative en développant au moins les deux arguments suivants. En premier lieu, on pourrait défendre le point de vue selon lequel leur inclusion dans un organe de consultation permettrait de mieux les contrôler. En second lieu, on pourrait émettre l'hypothèse que la frustration résultant d'une exclusion éventuelle contribuerait à les radicaliser davantage et à les laisser mener tout le processus de consultation de l'extérieur. Par ailleurs, on pourrait tout aussi bien répondre par la négative en affirmant qu'une inclusion de ces individus ou de ces groupes reviendrait à donner à ces groupements la possibilité de saper de l'intérieur la logique même de la consultation. On voit donc bien que le choix des partenaires de la consultation risque de poser des problèmes aussi concrets que compliqués, et parfois difficilement prévisibles, qui risquent d'exercer un impact négatif sur la bonne marche de la consultation.

En troisième lieu, le choix des partenaires de la consultation, dans la mesure où il facilite l'émergence d'élites et de leaders communautaires reconnus, peut favoriser les conflits intra-groupe. En effet, chaque leader potentiel cherchera à accroître sa visibilité afin d'accroître ses chances d'être coopté par les pouvoirs publics. Le risque est souvent grand d'en quelque sorte se tromper de partenaire et de confondre les « vrais » représentants des populations que l'on veut consulter et ceux qui réussissent à se profiler comme tels sans jouir pour autant d'une reconnaissance interne à leur groupe.

En conclusion de ce point, on peut avancer que pour que la consultation ait une chance de réussir, il est utile d'avoir une image fidèle des populations que l'on veut consulter. Dans le cas des immigrés comme dans d'autres cas, la réalité des minorités ethniques est changeante. Les immigrés ne forment nécessairement pas des groupes problématiques et statiques aux contours délimités qui seraient guidés par des leaders facilement identifiables. Trop souvent encore, les expériences de consultation semblent pourtant implicitement être bâties sur cette image trompeuse.

Comment organiser la consultation ?

Deux critères importants doivent être pris en compte en ce qui concerne les moyens de consultation à mettre en œuvre : le degré de formalisation et le degré d'intégration des organes de consultation.

Le degré de formalisation de la consultation des immigrés peut être extrêmement variable d'un contexte à l'autre et d'une période à l'autre, allant d'une consultation très informelle à une consultation très formalisée en passant par toute une série de points intermédiaires. Ainsi, dans certains cas, aucune institution nouvelle n'est mise en place. La consultation s'effectue dans le cadre de relations personnalisées entre par exemple, le maire d'une ville et un ou plusieurs leaders communautaires. Dans d'autres cas, des institutions nouvelles sont créées dont la mission est de préparer cette consultation, comme les Conseils Communaux des Immigrés en Belgique évoqués plus haut.

En ce qui concerne le degré d'intégration des partenaires de la consultation, on peut aussi observer des grandes variations. Dans certains cas, il peut être très faible. Les Conseils Consultatifs Communaux en Belgique étaient des Conseils Consultatifs parallèles formellement calqués sur le modèle du Conseil Communal des villes et communes, le parlement local en quelque sorte. Mais n'y étaient représentés que les forces politiques immigrées et parfois, un fonctionnaire communal, qui n'y avait pas le droit de vote et devait servir d'interface entre les autorités locales et le Conseil Consultatif des Immigrés. Dans d'autres cas, la consultation a lieu dans des organes mixtes, intégrés ou sont représentés les élus locaux, les représentants des immigrés et des représentants du gouvernement local. C'est le cas de la commission mixte de concertation avec les Bruxellois d'origine étrangère à Bruxelles.

Il est bien difficile ainsi de choisir le degré de formalisation et le degré d'intégration susceptible de favoriser la consultation la plus efficace. Et pourtant c'est un problème qui doit absolument être posé. D'une part, les immigrés peuvent légitimement souhaiter disposer d'un lieu

de rencontre propre dans lequel leurs revendications peuvent être discutées et élaborées. D'autre part, il semble important d'imaginer des lieux de rencontre entre immigrés, pouvoirs publics et autres partenaires sociaux. Il conviendrait peut-être alors de réfléchir à des formules reconnaissant ces deux nécessités et adaptées à chaque niveau de pouvoir, du local au supranational.

Pourquoi consulte-t-on ?

Souvent, il est implicitement considérée que les immigrés peuvent être consultés pour leurs problèmes spécifiques. Cette approche restrictive de l'étendue des questions devant faire l'objet d'une consultation est problématique. En effet, dans de nombreux cas, il n'est pas aisé de définir ce qui relève d'une question touchant spécifiquement les immigrés ? Par ailleurs, ne consulter les immigrés qu'au sujet de ces questions, pour autant qu'on admette qu'il soit possible de les isoler, ne revient-il pas à les considérer comme des citoyens partiels qui ne sont pas vraiment concernés par les enjeux généraux de la société au même titre que les autres ? Or, les immigrés vivant dans une société sont, comme les autres citoyens, directement concernés par son évolution globale. En Belgique, par exemple, les immigrés sont rarement consultés au sujet du conflit communautaire entre les Flamands et les Wallons qui met en cause l'existence même de l'état belge. Or, leur avenir, comme celui des citoyens belges, non-immigrés dépend aussi en bonne partie de l'issue de ce conflit. Peut-on imaginer les laisser à l'écart de cet enjeu primordial (Martiniello 1996) ?

Quand consulte-t-on ?

Souvent, les pratiques de la consultation sont imaginées soit en période de crise sociale aiguë soit juste après une telle crise. A nouveau cette approche de la consultation n'est pas sans soulever des problèmes dans la mesure où elle ne pense pas la consultation comme une forme habituelle de gouvernement mais plutôt comme une réponse politique conjoncturelle à une crise ou à un problème passager. Les expériences de consultation risquent dans ces conditions

d'être perçues comme des moyens d'essayer de faire retomber la tension en situation de crise.

Il est évident qu'il serait dangereux de présenter la participation politique des immigrés par la consultation comme la panacée universelle permettant de remédier au déficit démocratique des sociétés européennes. Le principe de la consultation est potentiellement un outil de renforcement démocratique intéressant. Il pourra produire des effets favorables pour la démocratie pour autant que les formes les plus adéquates soient imaginées et mises en œuvre dans le cadre d'un effort de longue haleine visant à construire une démocratie multiculturelle. Cette dernière présuppose la constitution d'un corps de citoyens actifs jouissant des mêmes droits et des mêmes devoirs et qui partagent le même espace public et un projet démocratique commun dans le respect du droit et des procédures juridiques et politiques. Ces citoyens peuvent par ailleurs présenter des identités et des pratiques culturelles variées de leur choix, soit dans l'espace privé, soit dans l'espace public. Ces choix culturels et identitaires révocables ne conditionnent toutefois pas leur position dans l'ordre social, économique et politique. Cette conception est certes largement utopique, mais certains de ses éléments de base sont déjà présents dans notre vie quotidienne ; (Martiniello 1997a : 117-118). Pensée dans ce cadre général, la pratique de la consultation des citoyens, immigrés ou pas, pourrait porter des fruits en ce qui concerne le nécessaire renouvellement démocratique en Europe.

Références

Dunn J. (ed.) (1995) *Contemporary Crisis of the Nation State ?*, Oxford : Blackwell, PSA

le Cour Grandmaison O. et Withol de Wenden C. (sous la direction de) (1993) *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris : La Découverte

Martiniello M. (1992) *Leadership et pouvoir dans les communautés d'origine immigrée*, Paris : CIEMI/L'Harmattan

Martiniello M. (1993) *Pour une sociologie politique de la situation post-migratoire en Belgique*, in Martiniello M. et Poncelet M. (Sous la direction de), *Migrations et minorités ethniques dans l'espace européen*, Bruxelles : De Boeck Université, 167-185

Martiniello M. (1996) *La question nationale belge – l'épreuve de l'immigration;*, in Dieckoff A. (Ed.), *Belgique. La force de la désunion*, Bruxelles : Editions Complexe, 85-104.

Martiniello M. (1997a) *Sortir des ghettos culturels*, Paris : Presses de Sc. Po., La Bibliothèque du citoyen

Martiniello M. (1997b) *Migrations, citoyenneté et droits de l'Homme*, *Tribune Immigrée*, no.15, 22-25

Mauss M. (1966) *Sociologie et anthropologie*, Paris : P.U.F

Thränhardt D. (ed.) (1992) *Europe. A New Immigration Continent*, Münster : LIT

Liste des décisions à prendre en compte lors de l'élaboration d'une structure de dialogue avec les minorités

Walter Palm

La confrontation ne fait que des perdants. La coopération, par contre, peut profiter aux gouvernements comme aux minorités. Si l'administration nationale coopère avec les minorités, on peut dire du gouvernement qu'il est bien informé et qu'il agit dans l'intérêt public. Pour les minorités, une coopération avec le gouvernement peut contribuer à leur reconnaissance et à leur émancipation.

Clarté et exhaustivité sont, cependant, essentiels au succès d'une structure de dialogue avec les minorités. En effet, si les mécanismes de consultation ne débouchent sur aucun résultat concret, ils peuvent avoir des effets pervers et s'avérer contre-productifs. Si l'on veut éviter de réinventer la roue, on peut tirer un certain nombre d'enseignements des quinze années d'expérience que les Pays-Bas possèdent désormais dans le domaine du dialogue.

Voici une *liste de points* dont on pourra s'inspirer :

Il faut définir clairement les objectifs de la structure de dialogue avec les minorités

Afin d'éviter les déceptions quant à ce qu'il convient d'attendre de la structure de dialogue avec les minorités, il est primordial que les objectifs en soient d'emblée clairement définis.

Aux Pays-Bas, cette structure au niveau national s'est fixée les quatre buts suivants :

- *Une politique des minorités de bonne qualité :*
Au sein de la structure de dialogue, les minorités ont la possibilité d'échanger leurs vues avec le gouvernement au sujet de sa politique les concernant et de faire des propositions d'amélioration.
- *Un consensus sur la politique des minorités :*
L'efficacité de la politique dépend de sa qualité et du degré de consensus dont elle fait l'objet. Il est très important de parvenir à un consensus avec les minorités sur des points sensibles tels que leur enregistrement.
- *L'émancipation des minorités :*
Aux Pays-Bas, on considère essentiel le fait d'avoir associé les minorités aux décisions les concernant.
- *Canalisation :*
Dans les périodes difficiles comme lors de l'affaire Rushdie ou de la crise du Golfe, la structure de dialogue s'est avérée très utile pour canaliser certaines tensions dans la société.

Il faut une décision claire quant au cadre financier et juridique de la structure de concertation

Si l'on veut des interlocuteurs professionnels et sérieux au sein de la structure de concertation, il est essentiel que le gouvernement donne aux organisations concernées représentant les minorités des moyens financiers qui leur permettent de recruter un personnel de qualité. Il est également impératif d'évoluer à l'intérieur d'un cadre juridique, ne serait-ce que pour témoigner de l'engagement du gouvernement à l'égard de la structure de concertation. Par contre, un simple cadre juridique, sans moyens financiers et sans accord mutuel sur les buts de la structure, n'aura aucun sens.

Il faut une décision claire quant aux partenaires du dialogue

Il faut d'emblée établir clairement que la structure de concertation ne peut ni remplacer le parlement national, ni rivaliser avec lui.

La structure de concertation ne saurait faire office de « parlement des minorités ». Elle n'existe que pour servir de cadre au dialogue entre gouvernement et minorités. Le but ne consiste pas ici à prendre des décisions, mais à créer les conditions susceptibles de faire en sorte que l'exécutif soit correctement informé des conséquences pour les minorités de certaines de ses décisions et des souhaits exprimés par lesdites minorités.

Du côté des minorités elles-mêmes, les interlocuteurs devront être au courant de ce qui se passe au sein de leurs communautés et savoir traduire des sentiments en desiderata politiques. Ils ne devront pas avoir été élus, sous peine d'être assimilés à des députés. Ils devront plutôt avoir été nommés par les organisations faîtières des minorités.

Un pouvoir législatif au rôle clairement défini

Dans une démocratie parlementaire, c'est le parlement qui a le dernier mot et, à ce titre, qui peut servir d'arbitre en cas de désaccord entre gouvernement et minorités sur les questions essentielles. Si l'on confère ce rôle au pouvoir législatif, il est impossible de faire à la fois partie du parlement et de la structure de concertation.

Il faut définir clairement le rôle des fonctionnaires

Dans certains cas, on trouve également des fonctionnaires qui font partie de la structure de concertation, ce qui peut être source d'une certaine confusion et donner lieu à des conflits d'intérêts.

Une structure de concertation est un espace de dialogue politique entre les pouvoirs publics et les minorités. Les fonctionnaires ne représentant ni un parti politique, ni une minorité particulière, ils n'ont pas à en faire partie. De même, la présence de fonctionnaires au sein

d'une structure de concertation peut engendrer des conflits d'intérêts, lorsque, par exemple, un fonctionnaire se rallie à l'une de ses recommandations mais, en sa qualité de conseiller du Ministre, en désapprouve, par exemple, les répercussions financières. Il n'est donc pas conseillé que des fonctionnaires fassent partie d'une structure de concertation avec les minorités.

Il faut une distinction nette entre conseils consultatifs et conseils représentatifs

Il convient de distinguer nettement les conseils consultatifs des conseils représentatifs. Un conseil consultatif est composé d'experts qui n'expriment pas les vœux et les besoins des minorités. Leur tâche consiste à conseiller le gouvernement d'un point de vue scientifique sur la politique à suivre. Etant donné qu'un conseil consultatif est composé d'experts qui ne représentent pas les minorités, il ne peut pas négocier avec le gouvernement.

Etant donné le caractère politique de la structure de concertation avec les minorités, ce sont les personnes chargées d'exprimer les souhaits des minorités dont elles font partie qui doivent participer à la structure de concertation, et non des experts.

Il faut une décision claire quant à la question de savoir si la structure de concertation doit relever du président, du parlement ou de l'exécutif

En période de transition, il paraît logique de rattacher la structure de concertation au Président, élément le plus stable en des temps aussi mouvementés. En outre, le rattachement de la structure à la présidence lui confère un certain prestige. Mais le grand désavantage de cette solution tient au fait que la structure est alors trop éloignée de l'exécutif et, de ce fait, pêche par manque de résultats concrets et de moyens financiers. Tel est le cas, par exemple de l'Estonie.

La structure de concertation peut aussi être rattachée au parlement, comme en Macédoine. L'article 78 de la Constitution macédonienne

prévoit l'établissement d'un Conseil des relations interethniques. Ici, les problèmes concernent la représentation des diverses minorités et l'équilibre entre les groupes en fonction de leur importance.

La troisième possibilité consiste à rattacher la structure de concertation avec les minorités à l'exécutif, comme en Roumanie. L'avantage dans ce cas, c'est que la structure de concertation est dotée de moyens financiers et peut peser sur l'exécutif. Mais bien entendu, elle n'a pas le prestige d'une structure rattachée à la Présidence, de même qu'elle n'est pas solidement ancrée dans la Constitution.

On peut également opter pour un mode de rattachement variable : à la présidence en périodes de turbulences ou de transition, et à l'exécutif ou au parlement aux moments de plus grande stabilité.

Il serait aussi possible de laisser le choix du mode de rattachement au choix du Président ou du Président de l'Assemblée nationale.

Enfin, on pourrait choisir de faire de la structure de concertation une organisation non gouvernementale (ONG), comme au Kirghizstan.

Il faut une décision claire quant au stade du processus d'élaboration des politiques où interviendra la consultation

L'élaboration des politiques se fait en quatre temps. Dans un *premier stade*, il faut identifier le problème. Lors de cette première étape, il existe toute une série d'idées ou de formules possibles pour résoudre le problème ou, du moins, l'aborder. D'emblée, les chiffres jouent un rôle important dans la mesure où ils permettent de déterminer l'ampleur du problème (quantité).

Dans un *second temps*, une décision politique est prise et discutée au parlement où elle sera approuvée ou, à l'inverse, rejetée. Les chiffres restent importants à ce stade. Certains objectifs seront également formulés sous forme de chiffres.

La mise en œuvre de la politique constitue la *troisième étape*. A ce stade, la solution politique est mise en œuvre. Ici, il convient de mettre en place d'emblée un système de surveillance et de suivi.

La *dernière étape* du cycle d'élaboration des politiques consiste à procéder à un bilan par rapport aux objectifs fixés. Cette dernière étape peut déboucher sur la formulation d'une nouvelle politique.

S'agissant de ces quatre étapes, le meilleur moment pour le dialogue se situe à la limite entre la première et la deuxième étape, c'est-à-dire avant que ne soit prise la décision politique. On obtient de meilleurs résultats si, avant le dialogue en tant que tel, les deux parties (gouvernement et minorités) donnent une indication de la direction dans laquelle elles envisagent de s'engager pour traiter le problème.

Il est essentiel que la décision politique soit prise à l'issue du dialogue avec les minorités. D'abord, le dialogue, puis la décision !

Il est intéressant de noter que l'une des plus grandes multinationales mondiales, à savoir la société Shell, a envisagé récemment de suivre cette même règle. Dans ses grandes décisions d'investissement, Shell applique le modèle baptisé en anglais de *triple-D*, pour *Dialogue-Decide-Deliver* (Dialoguer-Décider-Agir). Le dialogue dans ce modèle se situe entre les gouvernements, les ONG et autres instituts et il a pour but de parvenir à un consensus ou, du moins, d'obtenir une plus grande adhésion du public en faveur des décisions prises. Avant ce modèle *Triple D*, Shell utilisait un modèle baptisé « DAD » pour Décider-Annoncer-Défendre dans le cadre de son processus de décision. Ce modèle « DAD » est aujourd'hui considéré comme dépassé.

Expériences de l'Association nationale croate dans le domaine de la participation en Suède

Diana Vukusic

L'Association nationale croate a été officiellement reconnue en 1978 par l'Office national de l'immigration comme étant l'unique organisme représentant les immigrés croates résidant en Suède. La reconnaissance officielle de notre propre organisation nationale a constitué un immense pas en avant pour toutes les associations locales, dont certaines existent depuis le début des années 60. Le fait d'avoir ainsi la possibilité d'être représentés et d'exprimer notre point de vue sur les divers dossiers évoqués en permanence lors des réunions avec les représentants gouvernementaux et ministériels signifie en fait que la condition fondamentale de l'égalité des droits entre tous les groupes d'immigrés a été remplie.

Au fil des ans, nous avons participé et assisté aux réunions et rencontres organisées par l'Office national de l'immigration ou par le Conseil consultatif des immigrés, un organisme institué par le gouvernement. Il s'est avéré extrêmement important pour nous d'avoir la possibilité de faire part aux autorités des difficultés et du point de vue des Croates en Suède.

On constate en Suède une tendance à la généralisation et une habitude qui consiste à considérer certains problèmes comme étant des « problèmes d'immigrés » plutôt que comme des problèmes sociaux. Pire encore, on s'attend parfois à ce que tous les immigrés soient du même avis sur la plupart (ou la totalité) des dossiers. C'est un point de vue que l'on entend exprimer par les représentants des institutions gouvernementales, mais plus fréquemment encore au sein de certaines organisations d'immigrés et par leurs porte-parole, qui préconisent

l'adoption d'une position commune sur tous les dossiers et la mise sur pied d'une organisation-cadre rassemblant toutes les associations nationales, qui assurerait seule la représentation des immigrés et les contacts avec les pouvoirs publics. Ces positions nous paraissent particulièrement éloignées de la conception générale du rôle et de l'objectif d'un organe de consultation.

Nous pensons qu'il est encore tout à fait possible de déterminer l'ampleur des activités en matière d'organisation que l'on souhaite mener au sein d'une structure de consultation. Lorsque l'on considère que seules les organisations nationales d'immigrés sont invitées à prendre part aux réunions du conseil consultatif et à en faire partie, nous avons toujours pensé qu'il s'agissait là d'une exigence minimale et tout à fait justifiée. Seules les organisations ayant déjà montré un certain degré de stabilité et de sérieux devraient être considérées comme étant susceptibles de jouer un rôle utile et productif.

Ainsi, les organisations qui formulent des revendications au nom des femmes et des jeunes qu'elles comptent parmi leurs membres mais qui, ne font rien en leur propre sein pour ces groupes, manquent parfois de sérieux. Il n'existe aucun contrôle gouvernemental s'agissant de l'obligation faite à chaque délégué de distribuer de l'information au sein de son organisation. Mais lors des travaux et des débats qui ont lieu en réunion, on suppose que les délégués s'expriment au nom de leur organisation et non à titre individuel d'experts.

Depuis les tous débuts de notre participation aux travaux des organes consultatifs, nous avons vraiment fait un effort pour refléter la diversité des opinions de nos membres au niveau local. Entre-temps, le Conseil a changé de nom, de même qu'il a modifié ses procédures et sa méthode de travail. En septembre 1997, le Conseil national pour l'égalité et l'intégration ethniques a été mis en place, et toutes les organisations nationales d'immigrés ont été invitées à renouveler leurs délégués.

Cette évolution a eu plusieurs conséquences positives, notamment le fait que chaque organisation a été invitée à désigner deux représentants, un homme et une femme. L'une de ces deux personnes a ensuite été choisie comme délégué(e) au Conseil. Cette procédure avait déjà été utilisée auparavant pour assurer l'égalité de représentation entre hommes et femmes.

Il est absolument indispensable de défendre l'égalité et d'encourager les organisations d'immigrés à augmenter le nombre de leurs représentants de sexe féminin et de jeunes. Toujours dans le cadre de ce renouvellement du Conseil consultatif, des représentants issus d'associations de bénévoles suédois ainsi que du marché du travail ont été invités à participer aux travaux de cette instance.

Cet élargissement du Conseil consultatif suscite énormément d'espoir au sein de notre organisation, dans la mesure où nous estimons que c'est le seul moyen d'engager un débat sérieux et constructif sur l'intégration. Nous estimons qu'il est très important de voir et de reconnaître les différences entre les immigrés, lesquels ne nous paraissent pas former un groupe homogène. Les instances gouvernementales doivent donc agir en conséquence, au lieu de chercher une procédure standard applicable dans tous les cas.

Mais le temps est venu d'aborder cette étape inévitable et de passer d'une politique de l'immigration à une politique d'intégration. Le degré de participation des immigrés aux divers organes consultatifs, de même que l'interaction avec la société suédoise dans son ensemble, dépendent de certains facteurs déterminants. Les immigrés croates ont, entre autres spécificités, ceci de particulier que la majorité des immigrés de première génération et les fondateurs de notre organisation n'avaient pas, en arrivant en Suède, l'intention de repartir un jour dans leur pays d'origine, contrairement à bien d'autres groupes d'immigrés.

Cette situation tient au fait que nombre de nos immigrés sont venus en Suède pour des raisons non seulement économiques, mais aussi politiques. Ne se considérant pas comme des travailleurs invités, ils

n'avaient aucune intention de regagner leur pays d'origine au bout d'un ou deux ans.

Pour planifier leur avenir en Suède et s'investir dans la société en participant aux activités des organisations politiques, il n'était donc pas nécessaire aux immigrés d'avoir la citoyenneté suédoise. En tant qu'immigrés, nous n'avons pas non plus ressenti la moindre nostalgie à l'idée de renoncer à notre nationalité croate. Nos premiers contacts après l'émigration avec notre patrie ou pays d'origine n'ont eu lieu qu'une fois engagé le processus de démocratisation en Croatie.

Grâce à notre coopération internationale avec des organisations nationales ou régionales croates établies dans d'autres pays, et dans le cadre du Congrès croate mondial, nous avons eu la possibilité de comparer les conditions et les modalités de notre interaction avec les institutions gouvernementales dans le monde entier. Nous croyons savoir que le financement par l'Etat d'organisations d'immigrés et la présence d'un nombre aussi élevé d'organisations nationales d'immigrés sont caractéristiques de la politique suédoise en matière d'immigration.

La tradition suédoise qui veut que les gens créent et rejoignent des organisations traitant de questions les intéressant a également eu une influence profondément positive sur les associations d'immigrés dans ce pays.

La participation politique et sociale des immigrants en Suède

Eeva Lotta Johansson

La participation politique et sociale des immigrants a joué un rôle important en Suède au cours de ces vingt dernières années. Le nombre croissant d'immigrants, dont beaucoup ont choisi de ne pas devenir citoyens suédois, est à l'origine de modifications des lois électorales. Depuis 1976, les immigrants résidant en Suède depuis plus de trois ans ont le droit de voter et d'être élus lors des élections locales et régionales. Ce droit de vote n'a toutefois pas été exercé aussi largement que l'on aurait pu s'y attendre. En 1994, seuls 40 % des immigrants habilités à voter l'ont fait, contre 60 % dans les années 70. Pendant la même période, il est apparu nécessaire de répondre aux besoins et aux intérêts particuliers des immigrants et de leurs enfants.

Au niveau gouvernemental, plusieurs modèles de consultation d'immigrants ont été essayés. Au cours des années 80, un organe spécial, le Conseil des immigrants, a ainsi été créé. Celui-ci était présidé par le ministre chargé de la politique des immigrants et associait un certain nombre d'organisations d'immigrants et de réfugiés, chacune représentée par un délégué. Ce conseil se réunissait deux à trois fois par an ; en outre, un congrès était organisé tous les trois ans, au cours duquel les participants passaient ensemble quelques journées à débattre de thèmes présentant pour eux un intérêt commun.

Parallèlement au Conseil des immigrants, le ministre rencontrait chaque année les dirigeants religieux des diverses confessions. Un troisième organe, également présidé par le ministre et se réunissant quatre à cinq fois par an, était constitué des organisations suédoises de bénévoles s'occupant des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Conseil national des immigrants et réfugiés

Le fait que trois conseils différents soient chargés des questions touchant les immigrants et leurs enfants ne semblait toutefois pas constituer une solution optimale, ce qui explique qu'il ait été décidé en 1995 de réorganiser ces structures et de les intégrer en un organe unique, le Conseil national pour la politique en matière d'immigration et de réfugiés, rassemblant plus de cinquante délégués.

Compte tenu de l'importance de ce dernier chiffre, il fut décidé que ce conseil se réunirait quatre fois par an sous forme de groupes de consultation présidés par le sous-secrétaire d'Etat compétent. Chaque groupe de consultation correspondait en effet aux compétences d'un ministère particulier – ministère du Travail, ministère de l'Education, etc. Ce conseil se réunissait deux fois par an en session plénière, présidé par le ministre chargé de la politique en matière d'immigration et d'immigrants.

Au printemps 1996, à la suite d'un remaniement ministériel, les questions concernant les réfugiés et la politique d'immigration furent confiées au ministère des Affaires étrangères. L'ancien ministre des politiques en matière d'immigration et d'immigrés est alors devenu ministre de la Politique d'intégration des immigrants, mais aussi ministre du sport, du droit des consommateurs et de la jeunesse. Ces domaines ayant eux aussi une incidence sur le processus d'intégration, il est apparu nécessaire de les faire également représenter au sein du Conseil.

Conseil national pour l'égalité ethnique et l'intégration

Au cours de ces dernières années, le débat relatif à la politique d'immigration a pris un tour nouveau. Les groupes d'immigrants ne sont plus considérés comme objets d'une politique de l'immigration, mais comme des éléments faisant partie intégrante de la société. L'intégration ne concerne pas seulement les immigrants et les réfugiés, mais chacun des membres de notre société. Il apparaissait donc logique de modifier

la composition des organisations au sein du Conseil national et de renforcer encore la présence des divers organes et institutions représentant la société pluraliste ou œuvrant dans des domaines liés à l'égalité ethnique ou à l'intégration. Dans sa nouvelle structure, le conseil devait associer non seulement des organisations d'immigrants, des congrégations religieuses et des organisations bénévoles traitant de questions touchant aux réfugiés, mais également d'autres mouvements populaires tels que l'Association nationale des locataires, l'Association suédoise des collectivités locales, l'Association nationale de l'athlétisme, la Confédération suédoise des employeurs, divers syndicats, etc.

Le conseil a également pour mission de constituer une sorte de forum au sein duquel le gouvernement et les organisations représentant notre société pluraliste puissent partager expériences et idées. Le gouvernement a pour habitude de soumettre les questions à l'examen d'un certain nombre d'associations d'immigrants ; ainsi en a-t-il été de la récente enquête lancée par le gouvernement sur la future politique d'intégration, avec notamment la question de l'accueil des nouveaux réfugiés. Cette procédure de renvoi s'est révélée particulièrement utile et sera maintenue.

Les organisations invitées à s'associer aux travaux du Conseil national étaient en principe les associations nationales d'immigrés. La plupart de ces associations peuvent prétendre à une aide financière de l'Etat. Chacune d'entre elles a été invitée à désigner deux candidats, un homme et une femme, au poste de délégué, nommé par le gouvernement. La parité entre les hommes et les femmes est en effet de mise au sein de tous les comités de l'Etat, etc ; ainsi en va-t-il du conseil, qui compte autant d'hommes que de femmes.

Mandat du Conseil national pour l'égalité et l'intégration ethniques

Un certain nombre de malentendus quant au mandat de ce conseil ont pu se produire au fil des ans. Les délégués ont parfois estimé que les décisions au conseil devaient nécessairement être adoptées par le gouvernement. Cette erreur d'appréciation d'écoute d'une mauvaise compréhension de la culture politique suédoise fait précéder toute

décision d'un dialogue constant avec les groupes d'intérêt et les mouvements populaires. Ce conseil n'est donc qu'un organe consultatif et ne saurait avoir d'influence contraignante sur le gouvernement.

Représentativité

De manière générale, on note que les femmes ne connaissent pas d'égalité de représentation dans ces organisations, ce qui explique que peu d'entre elles soient élues à des postes de direction ; cela est tout particulièrement vrai parmi les associations d'immigrants. Un sujet de préoccupation qui ne concerne pas seulement les organisations d'immigrants, mais pratiquement toutes les associations, est celui de la représentativité de ces derniers et de leurs délégués. Même les principales associations nationales du conseil ne représentent qu'une fraction de leurs membres potentiels. On note également une tendance à voir désigner sans cesse les mêmes candidats au conseil, ce qui peut conduire à des situations de stagnation ou de répétition. Sans l'existence d'une politique de l'Etat insistant sur la nécessité de présenter des candidats de l'un et l'autre sexe, il ne fait aucun doute que les femmes seraient bien moins nombreuses parmi les délégués. Un certain nombre d'associations ont prétendu qu'il ne leur était pas possible de trouver de candidates, ce qui s'est révélé faux.

Aspects pratiques

Dans sa forme actuelle, le conseil compte soixante-deux délégués représentant trente-cinq associations d'immigrants, onze congrégations religieuses, huit organisations bénévoles et mouvements populaires et un certain nombre de syndicats et de collectivités régionales. Sa première conférence s'est tenue au mois de septembre dernier et a été consacrée au projet de loi sur la future politique d'intégration, avec notamment l'accueil des nouveaux réfugiés, ainsi qu'aux travaux du Comité suédois de coordination sur « L'année européenne contre le racisme » de l'Union européenne.

Le conseil ne dispose pas d'un secrétariat permanent, ni de crédits propres. Le fonctionnement administratif est assuré par le ministère de

l'intérieur. Le conseil se réunit lors de conférences d'une journée au cours desquelles des sujets d'actualité et des questions plus générales peuvent être discutées. La prochaine conférence se penchera notamment sur le Comité d'investigation sur la discrimination ethnique dans le monde du travail (*Committee of Inquiry into Ethnic Discrimination in Working Life.*)

Le rôle des organisations d'immigrés au niveau national en Norvège

Quintino da Fonseca

Introduction

Les Norvégiens sont souvent décrits comme un peuple homogène par rapport aux immigrés, ce qui suscite débats et discussions parmi les experts. L'homogénéité est utilisée comme argument fondant l'existence d'une inégalité mythique entre la population immigrée et les Norvégiens de souche, justifiant alors la discrimination des minorités par la majorité avec, en particulier, « un accent sur les différences de culture ». En réalité, il n'est guère besoin d'aller plus loin que le village de Hov i Land pour s'apercevoir que la Norvège n'est pas si homogène que certains le souhaiteraient.

En dépit de ces assertions et des problèmes qu'elles soulèvent, il est par contre important de souligner que la Norvège a bien une « conscience collective » par rapport à l'identité scandinave ou même nordique. La situation géographique de la Norvège, perdue dans les régions froides du nord, lui a épargné une immigration massive. La question de l'immigration y est souvent considérée comme un phénomène lointain et problématique. Ceci a contribué à créer des mythes sur les immigrés et leurs organisations, souvent caractérisées comme isolées et fermées sur elles-mêmes.

Ces représentations sur les immigrés ont contribué à créer à la fois tensions et suspicion à l'égard des organisations d'immigrés. Souvent, celles-ci ont avec les organisations norvégiennes un contact limité tant sur le plan de la fréquentation que de l'aide. Elles sont souvent utilisées comme source d'information. Les autorités et les Norvégiens en général posent aux immigrés une exigence de compréhension du système, mais ne se posent à eux-mêmes aucune obligation réciproque

quant aux besoins des immigrés et leurs conditions d'intégration. Voilà un fossé qu'il nous faudrait combler. De nombreux moyens d'action ont été mis en œuvre pour trouver des méthodes et voies susceptibles de faciliter l'intégration des immigrés dans la société norvégienne. La « politique d'assistance et de non prise en charge », fort bien ancrée dans l'âme norvégienne, est souvent mise à contribution pour résoudre les problèmes d'intégration.

Une grande part du travail d'information touchant la politique d'intégration est fondée sur l'exigence d'adaptation des immigrés dans la société norvégienne.

Oslo est de plus en plus pittoresque et colorée. Oslo est plus que tout autre une ville d'immigration, et dans la capitale, un habitant sur dix est étranger (Aftenposten, édition du matin du 14/6/1994).

Bref état des lieux

De même que les auteurs du projet de recherche « Intégration et information » nous pensons que des organisations telles que le Comité de Liaison entre les immigrés et les autorités norvégiennes (KIM), qui est un lieu de rencontre et une arène de communication s'adressant à la fois aux organisations d'immigrés et aux autorités norvégiennes, doivent se fonder sur des actions concrètes telles que l'amélioration des compétences, du dialogue et de la communication, ainsi que la compréhension mutuelle et réciproque des cultures d'organisation des uns et des autres. La Norvège est un pays d'associations, toute l'activité d'information et toutes les sources d'information se trouve dans la vie associative. Le cadre et les conditions de constitution des réseaux associatifs sont dans la vie associative même. Par manque de culture associative et de structures les organisations d'immigrés sont souvent marginalisées, sans possibilités réelles d'exercer une influence ou de tirer parti des règles du jeu démocratique. Par manque de moyens financiers qui leur permettraient de mettre en œuvre des actions intégratrices d'envergure, elles limitent souvent leur niveau d'activité à des projets mineurs, excluant tout contact avec le reste de la population.

Le Comité de Liaison entre les Immigrés et les Autorités norvégiennes (KIM) a ces dernières années, sciemment mis en œuvre toute une série d'actions dans le but de motiver les organisations d'immigrés à acquérir les compétences nécessaires, et tirer parti des différents projets proposés par les autorités.

Le Ministère du Travail et des Municipalités a mis en place un groupe de travail chargé de suivre le Plan d'action d'août 1994, plan qui visait une meilleure exploitation des compétences des immigrants.

« L'objectif du plan d'action pour une meilleure exploitation des compétences des immigrants et d'abord de mettre en place un cadre permettant une réelle égalité des chances entre les immigrants et la population d'origine. Les mesures du Plan d'action devront contribuer à ce que chaque immigré ait plus facilement la possibilité de se prendre en charge dans la société norvégienne. »

Les conditions essentielles d'une meilleure exploitation des compétences immigrées sont exposées dans le Plan d'action. Il s'agit de la validation de l'éducation et des qualifications professionnelles, d'une connaissance suffisante de la langue norvégienne permettant un fonctionnement normal en formation et au travail, d'une qualification permettant de concourir sur le marché du travail, et de réelles possibilités de recrutement et d'avancement. En d'autres termes, le plan d'action vise large ; il comprend 53 mesures de nature à remplir les conditions fixées. »

Conséquences

Les organisations immigrées ne disposent à l'heure actuelle d'aucune offre spécifique leur permettant de renforcer leurs propres structures ou leur connaissance de la culture associative. Leur marge de manœuvre quant au lancement d'actions susceptibles de faciliter l'intégration, ou d'élever le niveau de conscience sur les opportunités existantes dans la société, est très réduite.

Les organisations d'immigrés ont une connaissance insuffisante des structures sociales et de la culture administrative norvégienne. La vie associative est souvent un lieu de festivités et de rappel de bons souvenirs du pays d'origine, renforçant ainsi les expériences malheureuses et le vécu négatif dans le pays d'accueil.

C'est la conscience de la situation décrite ci-dessus ainsi que le désir d'intégration dans la nouvelle société, qui ont conduit à l'établissement du Comité de Liaison entre les Immigrés et les Autorités norvégiennes (KIM).

Différentes catégories d'organisations

- *Centre* : organisations norvégiennes ;
- *Proche du centre* : organisations scandinaves et nordiques ;
- *Proche de la périphérie* : organisations Ouest-européennes, ainsi que quelques organisations pakistanaïses ;
- *Périphérie* : organisations asiatiques et d' Europe de l'Est.

Plus une organisation est proche du centre, meilleure est sa capacité à tirer parti des règles du jeu démocratique (accès aux sources de financement, maillons d'organisation stables, influence). Cette représentation fournit une image assez claire de l'état d'organisation des immigrés, caractérisés certes par un grand nombre d'associations, mais qui restent petites et locales, Ces organisations souffrent d'un déficit en compétence et structures organisationnelles, ce qui non seulement affecte leur niveau d'activité, mais aussi leur capacité à trouver des sources de financement. Le taux élevé de chômage parmi les immigrés exerce une influence négative sur la vie associative. Les discussions et réflexions sont souvent polarisées sur la discrimination et les problèmes d'intégration sociale. Les réactions des immigrés peuvent dans une certaine mesure s'interpréter comme une conséquence de la discrimination rencontrée sur le marché du travail.

Le Comité de Liaison entre les Immigrés et les autorités norvégiennes (KIM)

a) Qu'est ce que le KIM ?

KIM est un organe consultatif nommé par le gouvernement comprenant des représentants des organisations immigrées, des partis politiques et des autorités compétentes.

b) Contexte autour de la création du KIM

Lors d'une session parlementaire traitant d'une proposition de loi sur la politique norvégienne d'immigration en 1980 (Proposition de loi 74 (1980/811), le Parlement a rencontré une série de délégations représentant les organisations d'immigrés. Celles-ci mirent l'accent sur le besoin d'un lieu public de rencontre entre la population immigrée et les autorités norvégiennes. Le rapport du Parlement, dans sa proposition de loi, reflète ce résultat :

« une disposition pratique pour renforcer le contact avec les autorités norvégiennes consisterait à créer un organe de contact dans lequel les organisations seraient représentées, afin de coordonner les points de vue des immigrés sur les affaires qui les concernent. Un contact ainsi renforcé et une meilleure coopération entre les autorités et les organisations immigrées semblent tout à fait nécessaires dans de nombreux contextes afin de garantir aux immigrés une certaine influence sur les dossiers qui les concernent et pour assurer l'aboutissement de solutions adéquates aux problèmes qui se posent, ainsi qu'éviter que des malentendus ne surgissent en raison, entre autres, d'un manque d'information. »

Suite à une série d'entretiens entre les organisations d'immigrés et les autorités en 1981-1983, différents modèles de configuration et de mandat furent envisagés. Le Ministère voulait l'établissement d'un conseil exclusivement immigré, tandis que les organisations souhaitaient de leur côté un comité tripartite, composé de représentants des organisations immigrées, d'hommes politiques et des autorités compétentes.

Le résultat fut une disposition à titre d'essai, avec des représentants des organisations immigrées, des autorités et de la vie associative. Depuis 1984, les partis politiques représentés au Parlement ont également des membres au sein de KIM.

c) Structure

Le Kim se compose :

- du **Président** ,
- des **représentants** proposés par les associations immigrées régionales.

Chacune des 13 régions dispose d'un membre et de son suppléant, à l'exception d'Oslo qui a quatre membres avec suppléants. Parmi les suppléants, cinq membres ont des sièges permanents.

d) Mandat

C'est le gouvernement lors de son institution, qui fixe le mandat de KIM. Les points centraux du mandat actuel sont :

- KIM doit être un organe consultatif pour les autorités politiques et administratives et peut sur le plan des principes, délibérer sur la politique norvégienne d'immigration et sa pratique. KIM traite de dossiers décidés par le Comité, ou qui lui sont soumis par les organisations immigrées, autorités compétentes, institutions, etc. KIM ne peut traiter de cas individuels que dans la mesure où ils constituent une base de délibération de principe concernant la politique norvégienne d'immigration et sa pratique.
- Le Comité propose des recommandations et formule des requêtes aux autorités compétentes et politiques, institutions, organisations, etc..
- Le Comité peut prendre l'initiative de proposer des rencontres, séminaires et autres aux autorités, institutions, partis, médias etc. afin de débattre de certains aspects de la politique norvégienne d'intégration.

- Dans le but d'assurer à la fois une large représentation immigrée au sein du Comité et la communication entre les représentants immigrés et leurs organisations, le Comité a la charge d'organiser des conférences régionales de l'immigration, ainsi qu'une conférence nationale chaque année.

Les travaux récents de KIM

a) Domaine de la santé

- **HIV et Sida :**

KIM a consacré une grande part de son temps à mener entretiens et délibérations avec à la fois l'inspection Sanitaire et les organisations d'immigrés, sur la manière de mettre en place dialogue et coopération entre les autorités sanitaires d'un côté et les minorités de l'autre, dans des domaines aussi importants que la lutte et la prévention contre l'épidémie du HIV/Sida.

- **Premier examen sanitaire pour les réfugiés (cas de consultation) :**

Dans son rapport de consultation KIM a souligné l'importance pour les autorités sanitaires locales, d'élargir leur base de compétences sur la santé de la population minoritaire.

- **Donneurs de sang :**

L'inspection sanitaire a clairement indiqué son intention d'étudier le dossier en étroite collaboration avec KIM.

- **Sécurité sociale et retraite des immigrés :**

KIM a demandé au Ministère de la santé et des affaires sociales d'étudier les questions principales dans le domaine de la sécurité sociale concernant les immigrés, et de consulter KIM à l'occasion de ces études. Le Ministère a répondu favorablement à cette requête.

b) Loi et droit

• Minorités et police :

KIM travaille sur ce dossier depuis 1990. En 1995, KIM a rencontré le directeur de la Police d'Oslo et proposé une collaboration entre la Police et les organisations d'immigrés pour lutter contre la discrimination. Des propositions formulées à l'origine par KIM sont désormais intégrées dans le document stratégique de la police sur les minorités ethniques.

• Modifications des prescriptions relatives aux étrangers :

Le Ministère de la Justice a fait parvenir à KIM une série de propositions visant à modifier les prescriptions sur les étrangers. Il s'agissait pour nombre d'entre elles, d'améliorations de la législation. Mais l'une des propositions impliquait l'impossibilité pour des leaders religieux d'obtenir un long droit de séjour. KIM en fit la remarque, et le Ministère de la Justice retira la proposition.

• Modification des procédures d'entretien des demandeurs d'asile : KIM s'est déclaré favorable à une proposition du Ministère de la Justice, visant à transférer la responsabilité des interrogatoires, de la Police à la Direction des étrangers.

c) Médias

• NRK (chaînes publiques) :

KIM a réagi lors de la réduction par NRK de l'offre de la programmation destinée aux minorités dans leur langue d'origine. KIM a rencontré la direction de NRK en 1996 et souligné la sous-représentation de la population minoritaire, tant pour ce qui concerne le recrutement que la production des programmes. KIM a ensuite suivi la restructuration du service des programmes destinés aux immigrants et la mise en place de la nouvelle programmation mais de nombreuses zones d'ombre subsistent à ce jour.

- **Séminaire médiatique :**

KIM a organisé un séminaire sur les minorités et les mass-médias en février 1997, avec la participation de représentants d'organisations syndicales de la presse et de certaines entreprises du secteur des médias. Le séminaire a porté sur quatre thèmes :

- Présentation des minorités dans les mass-médias ;
- Les minorités en tant qu'utilisateurs des médias ;
- Recrutement des minorités dans les métiers du secteur des médias ;
- Offre de programmes dans les langues minoritaires.

Le séminaire a abouti à un plan d'action-médias pour le KIM, et à un rapport entériné par la réunion de KIM en septembre. KIM a rencontré à plusieurs reprises la direction politique du Ministère de la culture afin d'envisager des mesures adéquates et a donné son avis sur l'opportunité d'apporter un soutien financier à la presse immigrée.

d) Ecole, formation et éducation

- **Nouvelle instruction religieuse :**

KIM a travaillé sur différents aspects de ce dossier depuis 1995, lors de la présentation d'un rapport sur l'extension de l'instruction chrétienne. A priori, KIM soutenait l'idée d'une matière scolaire traitant des valeurs sur une base non-confessionnelle et obligatoire pour tous, mais affirmait aussi la nécessité – pour sa mise en œuvre – de la participation des différentes communautés religieuses présentes dans l'école norvégienne. Il a fait part de ses recommandations au ministère et au parlement. Il pensait entre autres que le mécontentement de l'ensemble des minorités religieuses constituait le signe évident que, les conditions d'une matière commune traitant des valeurs religieuses et susceptible d'être acceptée par tous les groupes, n'avaient pas été respectées par le programme pédagogique et que le dossier devait par conséquent être ajourné.

Le point de vue et les propositions de KIM n'ont cependant pas été pris en compte et le programme d'instruction morale et religieuse est

entré en vigueur à partir de cette année. Ceci a créé frustration et incertitudes dans nombre de famille, à la fois quant au contenu de la discipline scolaire, aux moyens pédagogiques et aux droits d'exemption.

- **Proposition de loi 17 1996/97 sur l'immigration et la Norvège pluriculturelle :**

KIM a consacré une grande partie de cette période à travailler sur une proposition de loi sur les rapports minorité-majorité dans la société norvégienne. Nous pouvons résumer les travaux de la manière suivante :

Le KIM précédent a achevé son mandat sur une recommandation mettant l'accent sur le besoin d'une politique publique du rapport minorité/majorité. Durant toute l'année 1996, KIM a œuvré pour la prise en compte de ses positions dans la phase préparatoire de la proposition de loi. Le Ministère du Travail est également intervenu activement pour évaluer les principales questions avec KIM.

En novembre 1996 KIM a tenu la conférence minorité/majorité à Asker. A cette occasion, des points de vue essentiels issus de cette conférence ont été transmis au ministère. Après la présentation de la proposition de loi en février 1997, KIM a soumis au Parlement une série de commentaires, dont certains ont été entendus. KIM a par la suite travaillé sur le suivi de différents aspects de cette proposition de loi.

- **D'autres propositions :**

KIM a soumis au Ministère une série de propositions sur l'école et l'éducation :

- Réduction des classes à l'école primaire d'Oslo (des classes moins chargées et plus d'enseignants ; un meilleur enseignement et une meilleure collaboration avec les parents d'élèves) ;
- Droit à l'enseignement des langues maternelles confirmé par la loi ;
- Enseignement du Norvégien fondé sur les niveaux d'aptitude ;
- Recrutement à l'enseignement supérieur plus « conscient ».

e) **Mesures antidiscriminatoires**

La lutte contre le racisme et la discrimination reste un thème central dans le travail de KIM.

En 1996, KIM a attiré l'attention du ministère sur les faits suivants :

- La discrimination sur les marchés du travail et du logement ainsi que dans le secteurs des loisirs, devient de plus en plus un problème de société.
- L'appareil judiciaire manque de moyens et de stratégies pour lutter contre le racisme et la discrimination.
- Les minorités victimes de la discrimination n'ayant guère confiance en la capacité de l'appareil judiciaire à les protéger, s'abstiennent de rapporter les cas de discrimination dont elles sont l'objet ou les témoins.
- La société a donc besoin d'une instance publique chargée de la lutte contre toute forme de discrimination (raciale, ethnique, d'origine nationale, etc.)

Les propositions de KIM au ministère :

- **à long terme :**

Un organe de contrôle étatique antidiscriminatoire chargé :

- d'enregistrer les plaintes ;
- de systématiser les connaissances ;
- de proposer des mesures ;
- d'offrir conseils et assistance aux personnes discriminées.

- **à court terme :**

- Etudier des modèles d'organes de contrôle ;
- Lancer des initiatives locales ;
- Etablir un organe d'inspection contre la discrimination sur le marché du travail.

Le ministère a inséré le cadre de ces suggestions dans sa propre proposition de loi, et nommé un groupe, de travail chargé de formuler des propositions antidiscriminatoires.

f) Recrutement actif, mais pas de quotas

KIM a longtemps été préoccupé par 3 dossiers relatifs à l'intégration des minorités dans le service public :

- **Un recrutement à renseignement supérieur plus « conscient »**

La proposition de loi annonce, de la part du ministère, un assouplissement de l'exigence de maîtrise du norvégien au concours de recrutement des instituteurs. La proposition s'appuie sur des expériences positives de recrutement actif des minorités dans la police.

- **Des objectifs clairs d'égalité dans l'état et les communes**

Le parlement a rejeté deux propositions visant :

- l'une à cimenter l'égalité ethnique par la loi
- l'autre à introduire dans la gestion du service public, l'objectif officiel de refléter dans la composition du personnel, une proportion ethnique équivalente à celle du public.

Néanmoins certaines communes, certains organes étatiques se sont fixés – de leur propre gré des objectifs d'égalité.

- **Homologation des diplômes étrangers**

Le parlement dans sa proposition de loi 17 impose au ministère la charge de résoudre les problèmes liés à la reconnaissance des études effectuées à l'étranger.

Conclusion

Comme conclusion, il est important de préciser que KIM est une organisation inscrite dans un processus de développement et de structuration. La mise en valeur des compétences étrangères reste un des grands défis de l'organisation. Par ailleurs, le conseil aux organisations immigrées n'a pas de précédent, ce qui constitue pour KIM un sérieux défi. Les organisations immigrées comme nous l'avons vu dans l'introduction ne jouent qu'un rôle marginal, elles doivent donc se restructurer, tant en termes de méthodes que de niveau d'activité.

La participation politique et sociale des immigrants en Norvège

Lise Grette

Je m'adresse à vous aujourd'hui en ma qualité de membre du « comité de liaison entre les immigrants et les autorités norvégiennes », baptisé « KIM », où je représente le ministère norvégien de l'Enfance et de la Famille. Ce ministère est l'un des six ministères représentés au sein de cette instance. KIM est un comité de gestion paritaire, composé d'un nombre égal d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux. Le processus de sélection des membres du comité est particulièrement important pour les immigrants. Je me propose à présenter de compléter les informations qui vous ont déjà été communiquées au sujet de ce comité dans le document d'information élaboré par le consultant. Sous la rubrique intitulée « Le système de consultation », il est indiqué que les représentants sont désignés par le Ministre, à partir d'une liste de candidats nommés par les associations. En fait, le processus de sélection est beaucoup plus complexe. Les candidatures sont présentées par les organisations au sein de chaque région, le pays en comptant 13 au total. Chaque région désigne un représentant et un suppléant, la région d'Oslo ayant, quant à elle, droit à quatre délégués et quatre suppléants. Le délégué désigné représente l'ensemble des minorités de sa région. Le Ministre veille uniquement à ce que l'ensemble des populations immigrées soient représentées au sein du comité, de même qu'il s'assure de l'égalité de représentation entre hommes et femmes.

Il incombe au Secrétariat de mettre en œuvre les décisions du Comité. Il est restreint, mais doté d'un personnel expérimenté. Les relations entre le Comité et le Secrétariat sont excellentes, ce qui est bien sûr

extrêmement important comme vous le savez tous d'expérience. La confiance est ici le mot clé.

Outre le Secrétariat, le président joue un rôle très important, dans la mesure où il contribue à l'élaboration d'un certain nombre de normes de tolérance :

- en encourageant les gens à s'exprimer;
- en dégagant des axes communs pour les travaux futurs;
- en prenant des décisions.

Le Comité, organe consultatif auprès du pouvoir politique et de l'exécutif, peut aborder tous les aspects de la politique et des pratiques norvégiennes en matière d'immigration. Le KIM ne peut traiter de cas individuels que dans la mesure où ils constituent une base de délibération de principe concernant la politique norvégienne d'immigration. Le Comité transmet ses suggestions et ses recommandations aux autorités politiques, aux institutions, aux organisations, etc. Il peut prendre l'initiative de proposer des réunions et des séminaires avec les autorités, diverses institutions, partis politiques, médias, etc. pour évoquer certains aspects de la politique norvégienne en matière d'immigration. Pour les autorités, le Comité de liaison constitue un espace important de discussion et de relations avec des représentants très expérimentés d'organisations d'immigrés.

J'ai qualifié notre groupe de comité « paritaire ». En fait, dans la réalité de notre travail, nous fonctionnons davantage comme une sorte de triangle composé de représentants d'organisations d'immigrés, des partis politiques et des autorités gouvernementales. Notre obligation commune consiste à prendre une part active aux discussions, à confronter les opinions des uns et des autres en réunion (et non après ou « en coulisses »), à maintenir le dialogue, à rapporter le contenu de nos discussions à la « base » et à œuvrer à une meilleure compréhension des différents points de vue et opinions.

Il existe cependant une faiblesse du système sur laquelle j'aimerais attirer votre attention, qui constitue le revers des améliorations que

nous avons apportées à notre action. Nous sommes très satisfaits de la manière dont nous avons modifié notre rôle, en cessant de discuter des décisions déjà prises à l'avance pour devenir en amont un interlocuteur actif dans le dialogue. Mais dans le cadre de ce processus, il arrive très souvent que les dossiers soient traités simultanément dans d'autres ministères et partis politiques qui n'ont pas encore défini clairement leurs positions. Par conséquent, les représentants des autorités ont tendance à ne pas voter en faveur de la proposition, mais plutôt à s'abstenir.

Je me suis laissé dire par le Secrétariat en Norvège que ce modèle était unique en son genre. Il a pour but d'encourager le débat et de stimuler le dialogue. Quel que soit le modèle que l'on choisisse pour la mise en place d'un organe consultatif au niveau national, il est important de savoir qu'il ne s'agit-là que de l'une des voies possibles. Le Comité a besoin de partenaires actifs dans la société dans son ensemble. Il ne faudrait surtout pas que les organisations, satisfaites du travail du Comité, ralentissent leur propre action ou cessent d'être des « faiseuses d'opinion » et des partenaires dans le débat public en dehors des salles de réunion du Comité.

Peut-être notre modèle fonctionne-t-il parce que nous sommes un pays d'immigration plutôt récente et très peu peuplé. A mon avis, nous avons ces temps derniers atteint quelques-uns de nos principaux objectifs. Quoi qu'il en soit, ce modèle ne subsistera que tant que les organisations d'immigrés le jugeront intéressant.

Travaux dans le domaine de la participation politique et sociale des immigrés en France à travers des mécanismes de consultation

Gaye Pete-Salom

Originaire de Turquie, j'ai commencé à travailler dans le champ de l'intégration des populations immigrées et plus particulièrement turques voici 25 ans et cela au sein de diverses structures liées à l'intégration de ces populations en France.

Mon premier travail a été celui de médiatrice dans une grande association française reconnue d'utilité publique : le SSAE. J'y ai assuré l'accueil des travailleurs arrivants en France, avant la fermeture des frontières à la main d'œuvre étrangère, l'accueil et le suivi des familles turques arrivant en France dans le cadre de la politique du regroupement familial.

J'ai assuré des médiations dans les entreprises, les écoles, les quartiers afin de pouvoir aussi leur permettre d'exprimer leurs besoins, leurs difficultés et leurs attentes de la société française. Entre 1980 et 1982 je me suis occupée des réfugiés venant de Turquie, de leur insertion en France et de la défense de leur statut. J'ai ensuite assuré un remplacement d'un an et demi à la délégation française du HCR des Nations Unies. J'étais chargée en tant qu'officier de protection, des réfugiés et demandeurs d'asile d'origine iranienne, irakienne, zairoise et afghane.

En 1984, j'ai créé l'association Elele (loi 1901) que je dirige encore actuellement. Elle avait pour objectif initiale la défense des droits des

immigrés originaires de Turquie, et l'apport d'une aide juridique, sociale, psychologique et culturelle nécessaire à leur bonne intégration dans la société française.

Elele s'est ensuite agrandi jusqu'à devenir aujourd'hui une équipe de dix personnes, soit six plein temps, et une mission nationale :

- de soutien, aide, suivi social et juridique ;
- de médiation dans les conflits ;
- de médiation dans les quartiers et les écoles dans le but d'une prévention des difficultés de cette communauté à s'insérer ;
- de conseil et montage de projets socio-culturels dirigés vers cette population et la population d'accueil française ;
- d'actions pédagogiques et périscolaires vers les enfants, les jeunes primo-arrivant, les femmes turques (conseil, préformation à l'emploi).
- d'actions culturelles liées à une meilleure connaissance et reconnaissance de la culture et de l'identité turque en direction des français et plus particulièrement des jeunes issues de l'immigration ;
- d'actions de formation et de sensibilisation des acteurs sociaux et éducatifs français à la migration turque, à la culture des turcs et aux problèmes rencontrés par ces personnes dans l'accès à l'insertion sociale ;
- de centre de ressource et observatoire de l'intégration et de l'immigration turque en France.

J'ai conduit ou co-réalisé des recherches :

- recherche action sur la communauté turque en France (ADRI, 1983) ;
- les femmes originaires de Turquie en France : Vie quotidienne, projets et avenir avec Hamit Bozarslan (Elele, 1992) ;
- les effets de l'accueil des familles primo-arrivantes turques sur quatre sites (Elele 1997).

Auteur de nombreux articles dans des revues spécialisées ou livres sur l'immigration notamment sur les questions suivantes :

- évolution du projet migratoire turc en France ;
- les structures communautaires ;
- les femmes ;
- les jeunes filles.

Je participe depuis environ six ans à divers organes consultatifs, je suis notamment :

- membre du Conseil d'administration du FAS (Fonds d'Action Sociale) au titre des populations immigrées d'abord comme suppléante puis comme titulaire (2ème mandat) ;
- membre puis vice-présidente du CNIPI (Conseil National pour l'Intégration des Populations Immigrées) jusqu'à la fin de son dernier mandat en mars 1996 ;
- membre du CNV (Conseil National des Villes) en tant que vice-présidente du CNIPI de 94 à 97 (fin de mandat en décembre 1997) ;
- membre du CSIS (Conseil Supérieur sur l'Information Sexuelle).

Enfin, l'association que je dirige est reconnue par les institutions publiques comme un des plus importants centre de ressources et d'actions en lien avec l'intégration des populations turques. Elle bénéficie à ce titre de subventions publiques du FAS, de la DPM, de la DASES et occasionnellement du Droit des Femmes.

La Commission mixte de concertation entre les institutions régionales et les populations d'origine étrangère de la région de Bruxelles-capitale

Bruno Ducoli

Créé le 9 juillet 1997 par le parlement de la région de Bruxelles-capitale, la commission mixte de concertation est composée de 36 membres. 18 élus régionaux et 18 représentants des populations d'origine étrangère, les uns et les autres sont doublés par des suppléants. Les élus régionaux sont en nombre proportionnel à la représentation des partis au parlement et les 18 représentants d'origine étrangères sont choisis en tenant compte de l'équilibre linguistique, de l'équilibre entre hommes et femmes et d'une représentation pluraliste des différentes nationalités.

La désignation de ces derniers se fait selon une procédure en trois phases :

- proposition : notamment par les associations spécifiques ;
- présélection : par le bureau des assemblées ;
- désignation : une liste unique est proposée aux quatre Assemblées qui votent au scrutin secret.

Les représentations de population d'origine étrangère doivent être des:

- travailleurs émanant des milieux socio-professionnels ou culturels ou des enseignants issus de l'immigration ; ou
- membres actifs d'associations ayant prévu dans leur statut une contribution à l'intégration des populations d'origine étrangère ;
ou

- personnalités reconnues pour leurs compétences en matière d'immigration.

Les représentants doivent en outre répondre aux conditions suivantes :

- être de nationalité étrangère ou nés de parents étrangers ;
- être âgés de 21 an au moins ;
- avoir leur domicile dans une commune faisant partie du territoire de la région de Bruxelles-capitale et en conséquence être inscrits au registre de la population de cette commune ou au registre des étrangers ;
- ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion visés aux articles 6 à 9 bis du code électoral ;
- ne pas être fonctionnaire d'une mission diplomatique, commerciale ou culturelle d'un pays étranger ;
- s'exprimer dans une des deux langues utilisées dans la région de Bruxelles-capitale ;
- avoir séjourné régulièrement et de manière continue en Belgique depuis au moins cinq ans ;
- adhérer à la Charte des droits et devoirs pour une cohabitation harmonieuse.

Modalités de vote

Les votes se font à la double majorité qualifiée des présents. Lorsque les avis concernent une proposition ou un projet de règlement ou de résolution déposé devant une assemblée – monocommunautaire, seuls les membres de la Commission mixte appartenant au groupe linguistique de cette communauté participent au vote.

Pouvoir de la commission mixte

Tout projet ou proposition d'ordonnance, de règlement ou de résolution relatif en tout ou en partie aux « matières à soumettre à concertation » doit être obligatoirement transmis aux membres de la Commission mixte qui peut, si elle le juge nécessaire, rendre un avis sur ce projet ou cette proposition d'ordonnance, de règlement ou de résolution.

Le projet ou la proposition d'ordonnance, de règlement ou de résolution doit être transmis à la commission mixte, s'il s'agit d'une proposition, lors de sa prise en considération par une des assemblées de la région de Bruxelles-capitale, s'il s'agit d'un projet lors de son dépôt par un des Exécutifs dans une des assemblées de la région de Bruxelles-capitale.

Les Assemblées de la région de Bruxelles-capitale peuvent demander un avis à la Commission mixte à propos des propositions ou projets d'ordonnance, de règlement ou de résolution. La commission mixte doit rendre cet avis dans le délai qui lui est imparti en fonction de l'urgence par le biais du président concerné.

La commission peut solliciter l'avis de la commission mixte sur tout ou partie de ce projet ou de cette proposition. Elle peut rendre des avis d'initiative sur des questions qui sont de sa compétence et les remettre au Bureau des assemblées parlementaires. Les membres de la commission mixte reçoivent pour information les documents des quatre assemblées de la région de Bruxelles-capitale.

Procédure

Lorsqu'un avis a été sollicité par une des Assemblées ou une commission, le Président de la commission mixte remet cet avis s'il est favorable au président de l'assemblée ou de la commission concernée. Si l'avis est défavorable ou s'il est favorable mais accompagné d'observations ou de réserves, un rapport est établi et transmis au Président et aux membres de l'Assemblée ou de la commission concernée.

Structure de la commission mixte

Le Bureau de la commission mixte est composé de douze membres, huit élus bruxellois dont cinq francophones et trois néerlandophones et quatre représentants des populations d'origine étrangère dont un au moins appartient au groupe linguistique le moins nombreux.

La présidence et les trois vices présidences du Bureau sont confiées à des élus bruxellois. Une quatrième vice-présidence est confiée à un représentant des populations d'origine étrangère autre que les animateurs des groupes de travail. Trois groupes de travail sont créés au sein de la commission mixte. Chaque groupe de travail est chargé d'un des modes de saisine de la commission mixte : demande d'avis, avis d'initiative sur un projet ou une proposition d'ordonnance, de règlement ou de résolution et avis d'initiative sur une des questions qui sont de la compétence de la Commission mixte. Chaque groupe de travail est animé par un élu bruxellois et par un représentant des populations d'origine étrangère, membres du Bureau. Le Bureau comprend deux rapporteurs et deux secrétaires élus bruxellois.

Les matières à soumettre à concertation concernent : l'enseignement, l'emploi, le logement, le cadre de vie, les relations avec les forces de l'ordre, les manquements dans l'application des lois, l'enseignement de la religion islamique, les femmes, l'accueil et l'intégration des réfugiés politiques, l'immigration clandestine, et enfin les communes.

Les Centres régionaux pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère en région wallonne : un modèle institutionnel de participation structurée en Belgique

Patricia Tarcosz

Un décret historique pour une politique cohérente d'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère

Le 4 juillet 1996, le gouvernement wallon votait le décret pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère. Le décret adopté vise à formuler une politique cohérente d'intégration des personnes immigrées ou issues de l'immigration. Il veut promouvoir l'égalité des chances et favoriser une société respectueuse de la diversité culturelle et soucieuse d'améliorer les conditions objectives et subjectives d'une cohabitation harmonieuse.

En fait, ce décret vient concrétiser un projet qui avait déjà ses racines dans le milieu des années 80. A l'époque, le Conseil consultatif des personnes étrangères auprès de la Communauté française avait relayé, auprès des ministres compétents successifs, la revendication de plusieurs organismes afin de reconnaître et de subventionner des centres régionaux pour l'intégration des immigrés. Le Commissariat Royal à la Politique des Immigrés, d'envergure fédérale, reprit également cette revendication de plusieurs et en fit une des propositions lors du premier rapport remis en septembre 89 au gouvernement fédéral.

Par la suite, la cellule interministérielle à l'insertion sociale de la Communauté française reprit et remit à l'ordre du jour cette proposition dans son rapport au gouvernement de la Communauté

française en mars 93. Pendant toutes ces années, on le constate, plusieurs ébauches de projet ont vu le jour mais aucune n'a jamais passé le cap d'une première lecture à l'Exécutif de la Communauté française.

En 1994, dans le cadre du transfert des compétences en matière d'action sociale et de santé de la Communauté française vers les Régions, le projet de centres régionaux fut remis en chantier au gouvernement wallon.

Finalement, l'actuel gouvernement wallon, sous l'impulsion du Ministre de l'Action Sociale, du Logement et de la Santé, a présenté au Conseil Régional le décret relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère et le Conseil régional l'a voté avec l'approbation unanime de tous les partis démocratiques.

Pour atteindre les objectifs d'une politique cohérente en matière d'immigration, le décret définit :

- une dimension transversale au niveau de la Région par des mesures de discrimination positive ;
- une dimension d'analyse, de coordination, d'évaluation, de formation et d'information via la reconnaissance de Centres Régionaux pour l'Intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère (C.R.I.) dans les six villes wallonnes et leurs agglomérations où la présence d'immigrés est la plus significative (Charleroi, Mons, La Louvière, Namur, Liège et Verviers) ;
- une dimension locale par les subventions d'initiatives locales de développement social couvrant les domaines suivants : la médiation sociale ou interculturelle, l'aide à l'exercice des droits et obligations quel que soit le domaine concerné, l'alphabétisation, la formation et l'insertion socio-professionnelle, l'amélioration de la compréhension entre autochtones et allochtones.

Selon le décret et son arrêté d'application du 6 mars 1997, le ressort territorial de chaque centre est précisé. Ce dernier couvre une série de

communes dont l'une au moins comporte une Zone d'Action Prioritaire (ZAP). Les ZAP sont définies par la conférence interministérielle sur la politique migratoire belge et son instrument privilégié qu'est le Fonds d'Impulsion à la Politique de l'Immigration (F.I.P.I.). Elles constituent, en général, des quartiers défavorisés sur le plan socio-économique et au sein desquels vivent une population importante de personnes immigrées ou issues de l'immigration.

Les missions des Centres Régionaux sont larges et visent :

- le développement d'activité d'intégration aux plans social et socio-professionnel ainsi qu'en matière de logement et de santé ;
- la promotion de la formation des personnes étrangères ou d'origine étrangère et du personnel des services s'adressant à ces personnes ;
- la collecte de données statistiques, leur traitement, la mise en place d'indicateurs ainsi que la diffusion d'informations facilitant l'intégration ;
- l'accompagnement ou l'orientation des personnes concernées dans toutes leurs démarches d'intégration ;
- l'évaluation des initiatives locales de développement social ;
- la promotion de la participation des personnes étrangères ou d'origine étrangère à la vie culturelle, sociale et économique ;
- la promotion des échanges interculturels et du respect des différences.

Des conseils représentatifs en Wallonie : une participation à la gestion locale et régionale de la politique en matière d'immigration

Au sein de chaque centre, les organes de gestion (le Conseil d'Administration et le bureau exécutif) sont composés paritairement de représentants du secteur public et du secteur associatif. Cette parité peut, en quelque sorte, être à la base d'une plus grande implication des différents acteurs sociaux dans la définition et la mise en œuvre d'une politique locale d'intégration des personnes immigrées ou issues de

l'immigration. Elle suppose un partenariat local axé sur des collaborations porteuses de synergies.

A côté des instances classiques de gestion, les centres régionaux se sont dotés d'un Conseil Représentatif favorisant une meilleure participation des acteurs locaux privés ou publics, institutionnels ou individuels.

Dans le décret, les conseils représentatifs des centres régionaux d'intégration et leur définition n'occupent qu'une place succincte mais combien importante. Un seul article dans le décret y fait référence et dit en substance ceci : « *Les centres doivent organiser un conseil représentatif des associations et des pouvoirs publics qui exercent leur action en matière d'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère sur le territoire concerné, de façon à disposer d'un lieu de réflexion, de concertation, d'avis et de proposition* ». Un texte qui met en place un acteur majeur de la politique des centres régionaux pour la matière qui les concerne, l'immigration.

Les responsables des centres régionaux se sont d'emblée aperçus qu'il n'y avait pas plusieurs manières d'envisager le rôle de ces conseils représentatifs. Si la forme que prendra la constitution de cette assemblée peut diverger d'un centre à l'autre, son rôle est clairement exprimé dans le décret. Il s'agit du lieu de départ des principales lignes d'action des centres.

Concrètement, ces Conseils Représentatifs constitueraient, à côté des instances classiques de gestion et d'administration du centre, une instance consultative dans l'organigramme, un « Parlement » ayant droit de regard sur la définition, la promotion et l'évaluation de la politique d'intégration menée sur le territoire du ressort du centre régional.

Aujourd'hui en Wallonie, les cinq centres régionaux actuellement fonctionnels (Charleroi, La Louvière, Mons, Namur et Verviers) ont veillé tout récemment à constituer leur Conseil Représentatif en rassemblant au mieux les acteurs locaux concernés par l'intégration

des personnes étrangères ou issues de l'immigration et présents sur leur territoire de compétence.

Un président de Conseil Représentatif a été désigné dans chaque centre régional où il siège, avec voix consultative au Conseil d'Administration, instance de gestion du centre. Il prépare et anime les réunions du dit Conseil fonctionnant pour la plupart en groupes de travail, appelées aussi commissions thématiques. Au sein de celles-ci, des préoccupations communes semblent se dégager autour du logement, de l'insertion socio-professionnelle et de la citoyenneté et droit de vote.

Les Conseils Représentatifs sont donc directement une émanation des Centres Régionaux pour l'intégration des personnes immigrées ou issues de l'immigration. Si le terme parlement est utilisé pour caractériser leur existence, le terme de poumon des centres est tout aussi évocateur. En effet, c'est au travers des activités du Conseil Représentatif, de ces constats, de ces réflexions et débats, conseils, concertations avis et prises de position que le Centre Régional va vivre et respirer. Il va ainsi s'alimenter du fruit du travail produit par le conseil et de la capacité qu'a ce dernier à orienter l'action à mener.

Le Conseil représentatif peut être le garant des objectifs et des missions du centre régional en participant à l'évaluation des activités du centre et en faisant régulièrement des propositions ramenées du terrain et du monde associatif.

Quelle participation sociétale pour les personnes étrangères ou d'origine étrangère ?

Une des missions des Centres Régionaux est de promouvoir la participation des immigrés à la vie culturelle, sociale et économique. Il apparaît dès lors intéressant de pointer les lieux actuels d'expression collective d'une participation « sociétale » où les personnes immigrées ou issues de l'immigration sont directement ou indirectement présentes dans les domaines autres que politique.

Tout comme dans le champ de la politique, la participation à la vie sociale, culturelle et économique fonctionne sur base des principes de la liberté d'expression et d'association et se structure à travers la désignation de représentants. Ceux-ci évoluent dans des instances ou des organes à compétences variables (décisionnelle, consultative...), à des niveaux différents (fédéral, régional, communal,..) et dans des domaines variés.

Il existe, d'une part, les structures spécifiques liées à l'immigration³ et, d'autre part, les instances centrées sur des thématiques précises⁴ (enseignement logement, activités économiques..) dans lesquelles des personnes étrangères ou d'origine étrangère peuvent se retrouver au même titre qu'un autochtone.

Si l'on se penche sur les formes et les modalités de fonctionnement au sein de ces lieux de participation, on constate que les processus en œuvre relèvent de registres différents : processus d'avis et de consultation, processus décisionnel, expression et/ou défense d'intérêts collectifs et particuliers (plate-forme de revendications, commissions thématiques....). La représentation constitue alors

³ Actuellement au niveau de la Région Wallonne, outre les Centres Régionaux et leur Conseil Représentatif, il existe le Conseil Economique et Social qui aborde l'immigration dans une Commission consultative des populations immigrées. Au niveau fédéral, s'est instauré le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme. En matière religieuse, l'Exécutif des Musulmans de Belgique représente l'interlocuteur officiel sur ces questions.

⁴ Nous pensons aux conseils culturels régionaux, aux conseils consultatifs communaux, aux commissions consultatives pour l'aménagement du territoire, aux conseils de quartiers, etc.

Plus globalement, il y a les syndicats mais qui, selon l'idéologie prônée, présentent parfois une infrastructure particulière tenant compte des immigrés. Et puis, il y a tous les mouvements d'éducation permanente, les mouvements de jeunesse, les mutuelles... etc.

« Les organisations syndicales et l'immigration en Europe » de A. Bastenier et P. Tarcosz, collection Sybidi-Papers N°11, Ed. Académia, Louvain-La-Neuve, Belgique.

l'organisation d'intérêts de l'ensemble des citoyens ou d'un groupe déterminé afin d'intervenir légitimement dans la gestion des affaires publiques ou privées.

Dans la majorité des cas et pour la plupart du temps, ce sont les principes démocratiques (représentation par un système d'élection, existence de mandats, d'assemblées générales constituantes ou délibératives, d'organes de gestion (conseil d'administration, bureau exécutif,...) qui y sont défendus.

Si dans les deux cas, on peut se poser la question de l'effectivité de la représentation, la dimension d'accessibilité aux immigrés est surtout importante dans les lieux communs par rapport à d'éventuelles pratiques discriminatoires basées sur la nationalité.

Quant aux termes « représentation » et son corollaire « la représentativité », ils doivent être maniés avec nuance et relativisme. Que veut dire représenter ou être représentatif quand on parle d'immigration, au même titre d'ailleurs pour ce qui concerne les autochtones⁵ ? La réponse est fort complexe car la résultante d'un processus de représentation n'est que partielle et ne peut pas englober toutes les facettes qu'une réalité dégage.

C'est pourquoi, il faut savoir que l'immigration n'est pas homogène, qu'elle est composée de différentes nationalités et qu'au sein de chaque communauté, il y a des sensibilités selon les régions du pays d'origine, la pratique religieuse, et les courants politiques. Il faut savoir aussi que plusieurs générations coexistent, produisant des manières différentes de réfléchir et d'agir. Dès lors, il serait prudent de penser représentation en terme de projet plus que par l'appartenance.

⁵ En effet, lorsqu'on aborde les questions de la représentativité des populations immigrées et l'émergence de leaders dans leurs communautés ou leur manque de pratique de la démocratie dans leur pays d'origine, ne serait-il pas tout aussi judicieux de formuler ces mêmes pistes de réflexion pour toute personne exclue de la société ?

En ce qui concerne le type de participation, une typologie établie par le sociologue A. Meister⁶ met en évidence quatre types de participation : la participation de fait, la participation volontaire ou organisée, la participation spontanée et la participation suscitée ou provoquée.

Dans le domaine de l'immigration, l'idée d'une participation organisée semble représenter un moyen pour que les individus trouvent écho à leurs préoccupations de s'intéresser à la chose publique ou privée. Elle suppose une démarche consciente, active, personnelle et/ou collective et structurée. Mais encore faut-il qu'ils connaissent ce moyen et que celui-ci leur soit accessible tant du point de vue pur et simple de l'accès proprement dit, qu'en terme de pratique, d'exercice de la participation.

Dans cette perspective, les Centres Régionaux pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère devront être un relais pour ces populations et un interlocuteur privilégié sur lequel les immigrés pourront s'appuyer et ainsi promouvoir leur participation, à part entière, au sein de notre société.

⁶ « La participation dans les associations » par Albert Meister, collection « Initiation Sociologique », Ed. Economie et Humanisme, les Editions Ouvrières, Paris, 1974.

La participation politique et sociale des immigrés en Allemagne

Gabriele Erpenbeck

Avant d'essayer de donner un aperçu de la participation politique et sociale des immigrés en Allemagne, je me dois de commencer par un point de terminologie. En Allemagne, nous préférons le terme de « migrants » à celui d'« immigrants ». Nous incluons dans cette catégorie tous les ressortissants étrangers, quel que soit leur statut et la durée de leur séjour dans le pays. On peut en déduire, qu'en Allemagne, il n'existe toujours pas de consensus sur l'existence même du phénomène d'immigration.

Pour vous donner une idée de la situation en Allemagne, il convient d'évoquer d'abord les droits actuels des immigrés en matière de participation à la vie politique et sociale. En 1990, la Cour constitutionnelle fédérale a refusé le droit de vote aux étrangers. En effet, les Länder de Hambourg et de Schleswig-Holstein avaient adopté une loi sur le droit de vote « actif » et « passif » et sur le droit d'être élu au niveau communal. La Cour constitutionnelle a souligné dans sa décision que le Parlement fédéral était habilité à adopter des textes de loi en matière de naturalisation. Elle a accepté de reconnaître aux ressortissants de l'Union européenne le droit de vote aux élections au Parlement européen et aux instances communales. Entre temps, le Parlement fédéral a mis en application les privilèges relatifs aux citoyens de l'UE en modifiant la Constitution, et les Etats fédéraux ont amendé leur législation en conséquence. Hormis cette exception, ce droit civil fondamental est subordonné à la possession de la nationalité allemande. Dans le débat actuel, on se pose la question de savoir s'il faut adapter les règlements en matière de naturalisation, ou tenter de

nouveau d'étendre le droit de vote à tous les citoyens étrangers au terme d'une certaine durée de séjour dans le pays.

Le droit de se présenter sur le marché du travail est une autre condition préalable à la participation dans la mesure où il permet aux étrangers de disposer des moyens financiers nécessaires. Celui qui vit d'aide sociale, en effet, peut très difficilement participer sur un pied d'égalité. En Allemagne, certains groupes d'immigrés n'obtiennent un permis de travail qu'au terme d'une certaine durée de séjour. Il semble peu judicieux, pour ne pas dire plus, d'interdire à quelqu'un l'accès au marché du travail qui s'est vu octroyer le droit de rejoindre sa famille ! Il en va de même pour certains groupes de réfugiés. Depuis mai 1997, ceux-ci n'ont plus droit à un permis de travail, quelle que soit leur durée de séjour.

Il existe donc en Allemagne ces deux obstacles structurels fondamentaux à la participation politique et sociale des immigrés. Rares sont ceux qui comprennent vraiment la nécessité de moderniser les lois en matière de naturalisation. L'interdiction de travailler concerne un nombre croissant de personnes, lesquelles sont souvent contraintes alors de vivre d'aide sociale. En outre, les migrants dotés de permis de travail connaissent des taux de chômage bien supérieurs à ceux du reste de la population. Ils sont environ deux fois plus élevés.

Ces graves obstacles à la participation politique et sociale concernent un nombre de plus en plus important d'immigrés. A l'évidence, ce dilemme ne peut être surmonté que par une révision de la législation, en améliorant le plus possible les mécanismes liés à l'emploi et en introduisant des réglementations de lutte contre la discrimination, surtout dans tous les secteurs du marché du travail.

Outre les domaines du droit de voter et d'être élu, il existe certaines autres formes de participation politique possible. Le fait d'être étranger ne constitue nullement un obstacle pour celui qui souhaite intégrer un parti politique, mais il interdit de prendre part à la nomination des candidats aux élections. Cette situation restreint sérieusement les possibilités de travail dans le cadre des partis politiques. L'ensemble de ces facteurs amène les immigrants à agir un peu à la manière des ONG. Ils créent ou rejoignent des associations ou

des organisations qui poursuivent leurs buts et leurs intérêts spécifiques. Ces associations peuvent être organisées par les immigrés eux-mêmes ou avoir été fondées par des Allemands. Les immigrés ont tendance à former leurs propres associations – dont sont parfois exclus les ressortissants nationaux – lorsqu'ils ont le sentiment qu'une association « mixte » affiche des tendances paternalistes ou rejette carrément leur vision des requêtes à présenter.

Les syndicats ont saisi d'emblée cette évolution de la situation. Ainsi, ils ont tenté dès le départ à intégrer les travailleurs étrangers. Les syndicats allemands avaient particulièrement intérêt à agir de la sorte dans la mesure où les travailleurs étrangers ont, de par la Constitution, le droit de former leurs propres syndicats.

C'est ainsi que l'on a enregistré des taux de participation assez élevés. Les immigrés bénéficient en Allemagne des mêmes droits que les autres travailleurs syndiqués et peuvent accéder à toutes les positions au sein des syndicats, ainsi qu'à toutes les positions dans le cadre du comité d'entreprise.

Pour en revenir aux ONG, il faut dire qu'elles exercent leurs activités dans un large éventail de domaines, allant des questions politiques aux questions sociales, en passant par le culturel. A ma connaissance, aucune étude approfondie n'a encore été réalisée sur l'efficacité des efforts de lobbying de ces associations.

L'Etat de Basse-Saxe compte trois organisations différentes d'immigrés qui tentent de se faire accepter comme partenaires par les différents organes au niveau du Land.

Premièrement, il y a l'Association des conseils consultatifs communaux de ressortissants étrangers (*Arbeitsgemeinschaft Kommunale Ausländervertretungen en Niedersachsen*). Elle représente 20 conseils consultatifs communaux, dont les membres sont des étrangers, des personnes naturalisées et des membres de conseils communaux. Elle envoie un certain nombre de ses membres – qui doivent être des immigrés – la représenter à la Commission des questions concernant les immigrés du Parlement de l'Etat et au Conseil consultatif de la *Norddeutsche Rundfunk* (Radio et télévision du Nord de l'Allemagne, qui diffuse en vertu du droit public). De

plus, l'Association est invitée par des ministres ou par le Parlement de l'Etat aux audiences concernant la discussion des textes de loi sur l'immigration, bien que cela ne soit pas systématique. Les membres de l'Association travaillent bénévolement. L'Etat finance un poste de secrétaire à plein temps, ainsi que les frais de déplacement et les dépenses d'ordre administratif. En fait, ces subsides s'élèvent au total à 110 000 DM par année. Il existe un large consensus pour dire que la participation au niveau local doit être organisée par le biais d'un organe officiel, rattaché au Conseil municipal. Cependant, la nature et les attributions exactes des divers conseils consultatifs communaux de ressortissants étrangers sont variables et font l'objet de discussions quasi permanentes.

Deuxièmement, il y a le Conseil régional des réfugiés, composé d'Allemands et d'étrangers. Il se définit lui-même comme un lobby politique. La question de savoir s'il s'agit d'une organisation mandataire ou d'une véritable association donne lieu parfois à de vives polémiques. Le Conseil des réfugiés délègue quelques-uns de ses membres à la Commission du parlement de l'Etat chargée de l'immigration. Il est financé par le Land de Basse-Saxe au même titre que la première association susmentionnée.

La troisième organisation au niveau de l'Etat est l'Association des immigrants et des réfugiés de Basse-Saxe, fondée il y a de cela trois ans. Elle regroupe un certain nombre d'associations d'immigrés et de réfugiés, ainsi que des particuliers. Au départ, ses réunions étaient réservées aux non-Allemands, mais elle bénéficiait tout de même d'un financement de l'Etat. Depuis, les conférences annuelles ont été ouvertes aux participants allemands. Ne peuvent toutefois faire partie du Comité que des immigrés. Pour la prochaine législature du parlement d'Etat, on espère pouvoir déléguer des membres à la Commission chargée de l'immigration. On voudrait aussi bénéficier du même financement que les organisations susmentionnées. En effet, ces organismes ne reçoivent pour l'instant qu'une aide financière destinée aux frais relatifs aux conférences annuelles.

Tant que la majorité politique définira l'Allemagne comme un pays n'ayant jamais eu et ne devant pas avoir d'immigration, il sera difficile de discuter puis, de mettre en place, un cadre qui permette

aux immigrés de participer officiellement en fonction de leurs besoins et de leurs objectifs. La participation des immigrés à la vie sociale, que ce soit sur un plan collectif ou individuel, doit être garantie au niveau des institutions dans tous les domaines. Mais l'Allemagne en est pour l'instant encore très loin.

La participation politique et sociale des immigrés en Finlande

Daryl Taylor

On a tendance à penser, s'agissant de la Finlande, que les immigrés y sont relativement peu nombreux, que le pays constitue un bastion éloigné de la civilisation européenne, à tel point distant des grands axes routiers que les étrangers sont rares à en connaître ne serait-ce que l'existence et encore plus rares à vouloir en faire leur destination. La Finlande a surtout été un pays d'émigration. Plus d'un million de personnes d'origine finlandaise récente vivent à l'extérieur du pays, un chiffre qui dépasse de loin même les estimations les plus généreuses du nombre des immigrés et de leurs descendants en Finlande.

Cependant, il y a encore et il y a toujours eu des immigrés en Finlande. Ne serait-ce que parce que le gouvernement a déjà jugé bon, à une certaine époque, de restreindre sérieusement l'influence des étrangers résidant dans le pays, on peut conclure, sans grand risque de se tromper, qu'une telle influence s'est effectivement fait sentir à un moment donné de l'histoire nationale. En fait, il y avait nettement plus d'étrangers en Finlande avant la seconde guerre mondiale qu'il n'y en a aujourd'hui, et l'on peut à juste titre dire qu'il y a eu un « âge d'or » de l'immigration en Finlande.

Le monde finlandais du commerce a conservé quelques traces de cette époque dans les noms de quelques-unes des plus grandes entreprises privées du pays : la firme Enso-Gutzeit et ses produits à base de bois et de papier, les confiseries Fazer, les textiles Finlayson, les cafés Paulig et les alcools Sinebrychoff sont autant de produits très réputés en Finlande

et dans tous les pays nordiques. Ces entreprises, toutes fondées par des immigrés, portent encore le nom de leurs fondateurs.

Toutefois, nous nous intéresserons plutôt ici à l'histoire récente des immigrés en Finlande, plus précisément à partir de la période de la guerre froide. Au départ, les étrangers étaient très peu nombreux en Finlande. La question de l'immigration ne faisait l'objet d'aucun débat politique, et le contrôle de l'entrée, du séjour et de l'emploi des étrangers ne justifiait même pas l'adoption d'une loi au parlement. En fait, cet aspect très marginal de la vie nationale était régi essentiellement par le décret de 1958 sur les étrangers.

L'aspect le plus important de ce système tenait, à mon avis, à la facilité avec laquelle il permettait d'expulser un étranger. En vertu des règlements en vigueur à l'époque, en effet, il suffisait presque, pour reconduire un étranger à la frontière, de le juger « indésirable » sans même devoir donner des raisons précises à cette décision. Plus sérieusement, les permis de séjour n'étaient systématiquement délivrés que pour de très courtes périodes à la fois, et leur renouvellement n'était assorti d'aucune garantie. On trouvera à ce sujet tous les détails pertinents dans la description donnée par le professeur Matti Pellonpää dans son étude de 1984 intitulée « Expulsion in International Law ».

Pellonpää cite notamment un exemple révélateur de la situation qui était celle de la Finlande avant 1984, et qui illustre bien mon propos. Il s'agit d'une étrangère résidant en Finlande, qui s'était vu refuser la prolongation de son permis de séjour, et ce en dépit d'une offre d'emploi et d'excellentes recommandations, au seul motif qu'elle avait eu des « relations passagères avec certains messieurs ». Il n'était nullement question de prostitution. En fait, à deux reprises, les compagnons de l'intéressée lui avaient même dérobé de l'argent.

Cet exemple est intéressant par les hypothèses qui le sous-tendent. L'offre d'emploi et les recommandations susmentionnées n'étaient en fait qu'une simple déclaration de l'employeur indiquant que ce dernier entendait poursuivre sa relation professionnelle avec l'étrangère en question. Les permis de travail n'étaient délivrés que pour un seul

employeur, et leur retrait au moment critique de leur renouvellement entraînait généralement l'expulsion de l'étranger concerné. Il arrivait donc à certains employeurs de menacer leurs employés de ne pas fournir ce précieux document. Il leur était donc possible de recourir à cet outil pour dissuader leur main-d'œuvre étrangère de faire valoir ses droits.

Telle était donc la situation des étrangers en Finlande pendant la guerre froide. L'étranger vivait une relation forcée de dépendance à l'égard de son employeur, et risquait l'expulsion à la moindre anicroche.

Les effets d'un seuil d'expulsion placé très bas sont les mêmes que ceux d'un seuil de licenciement très bas dans les relations de travail. Les travailleurs qui ne disposent pas de véritable protection contre les licenciements arbitraires n'ont, en pratique, presque aucun droit au travail, quels que soient les droits qui leur sont accordés en théorie. De même, les étrangers qui n'ont pas de protection contre les expulsions arbitraires ne peuvent guère faire valoir leurs autres droits. Bien que l'article 6 du traité de paix de Paris garantisse le droit à la liberté d'expression et d'association à toute personne relevant de la juridiction finlandaise, il est illégal pour un étranger d'organiser une manifestation ou de créer une association sans autorisation préalable, et rares sont les étrangers qui ont le courage moral de s'opposer à cette interdiction. Cette situation s'est maintenue jusqu'à ce que la Finlande adhère au Conseil de l'Europe en 1989, et modifie plusieurs dispositions anti-étrangers afin de pouvoir ratifier la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Avant cette date, les étrangers jouissaient en Finlande de certains droits « en pratique » : « En pratique, les étrangers bénéficient d'une manière générale des mêmes droits que les Finlandais ».

La signification de cette affirmation assez étrange est apparue clairement dans un incident de 1988, où un petit groupe d'étrangers adhérents de mon association a organisé une manifestation illégale à Helsinki pour marquer le 40e anniversaire de la Déclaration

universelle des droits de l'homme. Deux policiers en uniforme ayant suivi cette manifestation ont déclaré qu'ils n'avaient vu aucune raison d'intervenir dans une manifestation pacifique. Les manifestants sont rentrés chez eux et la presse a rendu compte de l'événement. Il n'y a pas eu de retombées pour les personnes concernées.

La manifestation de 1988 a été possible parce que la Finlande avait promulgué en 1984 sa première loi sur les étrangers, qui prévoyait un droit d'appel contre les arrêtés d'expulsion. La nouvelle loi ouvrait en réalité la voie à une participation sociale et politique des étrangers sans crainte de représailles arbitraires. Même en Finlande aujourd'hui, les étrangers ont souvent des attitudes différentes par rapport à ce genre de participation selon qu'ils sont arrivés dans le pays avant ou après 1984.

Une des tâches de l'Association pour les étrangers en Finlande a été de montrer qu'il était possible et souhaitable de favoriser la participation sociale et politique des immigrants.

L'Association pour les étrangers en Finlande a été créée en 1984 et officiellement enregistrée en avril 1986, sur autorisation spéciale du Conseil d'Etat, à la condition que la nouvelle association fournisse une liste de ses membres au ministère de l'Intérieur une fois par an, et qu'elle s'engage à ne pas participer aux affaires de l'Etat. Cet engagement a été donné, mais il s'est vite révélé ridicule dans la mesure où l'association était consultée pour ses compétences par un grand nombre d'organismes gouvernementaux, qui l'invitaient à commenter les projets de loi relatif aux étrangers en Finlande. Cependant, les obstacles artificiels opposés à l'enregistrement ont entraîné des distorsions dans l'association, et il a fallu du temps et de l'énergie pour les rectifier.

Une autre association s'est créée calmement en août 1984 à l'initiative de plusieurs enseignants étrangers de langues vivantes. Cette association n'a jamais été officiellement enregistrée, mais elle fonctionne en tant que section autonome du Syndicat des professions techniques et spécialisées. Quatre-vingt dix pour cent des membres de

cette association, appelée « Tekerı Language Teachers », sont d'origine étrangère. Pendant deux ans, les employeurs ont senti l'influence de ce nouveau syndicat qui combattait les pratiques illégales, répandues dans les écoles de langue. En tant qu'association non enregistrée abritée par un grand syndicat, « Tekerı Language Teachers » n'était gênée ni par les obligations qui accompagnent une identité juridique ni par une opposition active de l'Etat. Elle était donc libre de s'intéresser activement aux secteurs de l'administration publique qui concernaient ses membres, notamment pour défendre leur droit aux prestations de chômage et réformer les politiques en matière de permis de travail.

A ma connaissance, le premier exemple d'action collective engagée par un groupe d'immigrés organisé date de l'automne 1986, quand des représentants de « Tekerı Language Teachers » ont rencontré des fonctionnaires du ministère des Affaires sociales et de la santé pour négocier un changement dans les conditions d'accès aux prestations de chômage liées aux revenus.

Un événement plus étonnant est survenu en juin 1988, à la suite d'un changement apporté aux conditions d'attribution des allocations de chômage, qui touchait plus de la moitié des membres du syndicat. Un débat s'est engagé publiquement entre certains fonctionnaires et le responsable étranger de la section syndicale ; le différend a dû être réglé par l'intervention personnelle du ministre du Travail. Le syndicat a profité de cette occasion non seulement pour retourner en sa faveur la réglementation incriminée mais aussi pour participer dorénavant aux discussions sur la politique relative aux permis de travail, avant que la Finlande ne promulgue sa seconde loi sur les étrangers en 1991.

L'Association des étrangers en Finlande est devenue une « ressource » consultée par les experts et par les militants qui font pression notamment pour que le droit de vote soit accordé aux étrangers aux élections locales. Ce droit a été accordé à tous les immigrants avant même l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne. En 1992, l'Association a été invitée à envoyer un représentant au Conseil

consultatif sur les réfugiés et les questions de migration ; depuis, elle participe aux travaux de cet organe. Elle a également fait pression en faveur du droit à la création d'entreprises et a collaboré avec le ministère du Commerce et de l'Industrie pour assurer une formation de base aux chefs d'entreprise immigrants. Elle a critiqué de façon documentée la manière inefficace et parfois incompétente dont les fonctions administratives du ministère de l'Intérieur étaient exercées, ce qui a conduit à retirer ces fonctions au bureau de police et à les confier progressivement à une agence spécialisée. Elle a collaboré avec le Conseil de l'Europe pour organiser une formation aux droits civils en Finlande, ce qui était une première, et elle a porté diverses affaires devant la Cour administrative suprême, l'Ombudsman parlementaire, le Procureur de la République et la Commission européenne des droits de l'homme concernant des cas individuels d'abus de pouvoir.

Une Commission nationale sur les réfugiés et les politiques d'immigration a été créée en 1995 pour commencer à élaborer une politique globale de l'immigration pour la Finlande. Cette commission, qui a siégé durant toute l'année 1996, a réuni des représentants des principaux partis politiques, des administrations gouvernementales et d'organismes spécialisés, mais aucun immigrant. Avant la nomination de la Commission, l'Association pour les étrangers en Finlande avait reçu une réponse négative de la part du ministre de l'Intérieur à sa proposition selon laquelle la voix des immigrants devait se faire entendre dans une commission spécialement créée, pour étudier cette question.

La Commission a été très critiquée de tous côtés en dehors de l'administration des Affaires intérieures pour cette absence de représentation des immigrants. L'Association pour les étrangers en Finlande a identifié des domaines dans le rapport provisoire de la Commission divers domaines qui sont visiblement faussés par l'absence du point de vue des immigrants, et elle a critiqué le rapport final de la Commission qui n'arrive pas à régler, ni même à comprendre, les défauts philosophiques du système d'immigration. L'Association a été entendue par une des sous-commissions

responsable des mesures d'intégration des immigrants et, sur ce plan, le rapport final est très satisfaisant ; il évoque notamment diverses mesures pour encourager une participation sociale active des immigrants.

Sur un point, toutefois, l'Association a été agréablement surprise par les résultats du travail de la Commission. Selon le principe « faites ce que je dis, et non ce que je fais », la Commission a recommandé une augmentation substantielle de la participation des immigrés au Conseil consultatif sur les réfugiés et les questions d'immigration. Cette nouvelle disposition permettra d'inclure au moins dix-huit représentants de communautés d'immigrants, qui travailleront dans le cadre d'un organe consultatif s'intéressant à tous les aspects de l'immigration, depuis l'intégration des immigrants jusqu'aux relations intercommunautaires. Par rapport à ce que l'on a vu jusqu'ici, cette proposition est révolutionnaire. Elle a été adoptée dans le cadre de la politique gouvernementale, et le nouveau Conseil consultatif a été nommé en février 1998.

Les résultats à attendre du point de vue des propositions politiques futures seront peut-être tout aussi surprenantes. Les fonctionnaires et les hommes politiques ont, jusqu'ici, été incapables de comprendre les préoccupations des immigrés. « Tekerä Language Teachers » a cherché à rendre le système de permis de travail plus restrictif, et non plus laxiste. L'Association pour les étrangers en Finlande a défendu le point de vue selon lequel le tribalisme étroit de la politique des rapatriés finlandais était à la fois raciste et contraire à l'intérêt national. Elle a été la première à dépasser le point de vue selon lequel les immigrés sont des individus statiques qu'il faut, prendre en charge et à proposer qu'ils soient traités en tant que communautés autorisées à se développer et à exprimer leur propre identité dynamique. Il est certain que la prise en compte, pour la première fois, du point de vue des immigrés devrait donner une vigueur nouvelle aux futures politiques publiques.

La participation politique et sociale des immigrés en Italie

Vaifra Palanca

Je travaille pour le Ministère italien de la Solidarité sociale, un ministère sans portefeuille chargé de la coordination des politiques sociales, dont celle de l'immigration, qui tient une place prépondérante. Je tiens à remercier le Conseil de l'Europe d'avoir organisé ce séminaire sur l'un des aspects de l'immigration auquel tous les pays, qu'ils soient depuis longtemps ou non terres d'immigration, sont confrontés.

Je suis d'accord avec ce qui a été dit sur l'adaptation des systèmes de représentation des immigrés aux structures démocratiques du pays d'accueil, et je dirais même, des régions et des municipalités où vivent ces immigrés. Tel est notamment le cas en Italie, où nous avons expérimenté ces dernières années différents modèles de participation des immigrés.

Cette situation s'explique aisément par le rôle central des administrations locales dans la mise en œuvre des mesures d'intégration, l'échelon national se préoccupant essentiellement des questions de flux migratoires et de formulation de lignes directrices générales relatives aux politiques d'intégration.

Avant de rentrer dans le détail de ces différents modèles, je dois dire que chacun d'entre eux est fondé sur la conception générale de

l'intégration adoptée au niveau national et local, fondée essentiellement sur deux considérations :

- Nous pensons que tous les immigrés doivent être pleinement intégrés à leur société d'accueil, laquelle évoluera progressivement sous leur influence et de par leur apport. Les immigrés doivent donc aussi participer à la vie publique de nos pays. Ils peuvent prendre part aux institutions démocratiques existantes visant à la protection de leurs intérêts (syndicats, conseils locaux de citoyens au niveau du district, conseils scolaires de parents, associations professionnelles, associations caritatives, etc.);
- En Italie, il existe des milliers d'associations, à caractère culturel, ethnique, religieux ou autre. Toutes sont reconnues par la loi et jouent un rôle central dans la préservation et la promotion de valeurs, de traditions, d'aspects culturels spécifiques du pays d'accueil, *etc.* Elles bénéficient souvent de fonds publics octroyés par les autorités nationales et locales.

Les organes consultatifs actuels se consacrent surtout aux questions d'immigration et d'intégration. Les associations ne sont pas toutes représentées en tant que partenaires de ces institutions. A l'heure actuelle, on trouve les structures démocratiques suivantes :

Au niveau national : Le premier organe de consultation des immigrés a été mis sur pied auprès du Ministère de l'Emploi en 1986, avec l'application de la première loi sur l'immigration. Il fonctionne toujours aujourd'hui, mais il n'a jamais vraiment pu travailler correctement en raison de problèmes liés à l'administration et à la représentation des immigrés. La même loi prévoit la formation d'instances consultatives au niveau régional (20 régions). Contrairement au conseil national, certaines de ces instances régionales donnent satisfaction et continuent d'avoir une action efficace. Cette expérience montre que :

- le fondement juridique est très important, mais non suffisant;

- toute institution a besoin d'un contexte social favorable pour fonctionner correctement;
- en Italie, la dimension territoriale est l'un des éléments clés dans les questions d'immigration et d'intégration.

Compte tenu de l'inefficacité des modèles précédents, le Conseil national de l'économie et du travail (CNEL), principale instance consultative auprès du parlement et du gouvernement, a mis sur pied en 1995 un comité de consultation pour les questions d'immigration et d'intégration. Cette instance est fondée sur un système de représentation paritaire des institutions, des pouvoirs locaux, des syndicats, des experts, des associations et des immigrés, etc. Il continue de fonctionner assez efficacement au niveau national, vraisemblablement du fait que tous les acteurs concernés, dont les immigrés, ont davantage conscience de son existence. La participation des immigrés est déterminée en fonction d'un système de cooptation : les immigrés sont invités à faire partie de l'institution du fait de leur activité au sein des communautés immigrés, de leur rôle prépondérant dans certains secteurs et de leur connaissance des institutions italiennes. Cet organisme a joué un grand rôle lors de la préparation et de la discussion de la nouvelle loi sur l'immigration. Il a surtout fait office, grâce surtout au soutien d'associations bénévoles, de lobby chargé de présenter des amendements au gouvernement et aux membres du parlement. Jusqu'à ce jour, il a obtenu des résultats considérables.

Au niveau local, il existe deux formes de représentation :

- *Un organe consultatif au niveau régional* (voir plus haut) et *municipal*. Contrairement à ce qui s'est passé dans les régions, certaines municipalités ont aussi formé des organes consultatifs pour les immigrés élus en fonction de leur nationalité. Ceux-ci sont aussi chargés de formuler des propositions sur les politiques d'immigration à l'intention des administrations locales et de donner leur avis sur les programmes locaux dans ce domaine.

- *Conseiller supplémentaire du conseil municipal et de district.*
Une ou deux personnes, en fonction de la taille de la ville et de la communauté immigrée, sont élues par les immigrés légalement établis dans la municipalité. Le conseiller supplémentaire peut participer au conseil local et bénéficier des mêmes droits que les autres, sauf pour ce qui est du droit de vote.

Il existe un troisième concept, qui n'est appliqué pour l'instant que la ville de Modène, en vertu duquel le président de l'organe consultatif peut participer en qualité de conseiller supplémentaire au conseil municipal. L'expérience de Bologne ne manque pas non plus d'intérêt, tous les services concernant les immigrés ayant été regroupés sous le toit d'une seule et même institution (ISI) et le problème de la représentation ayant été traité dans ce contexte.

Le Ministre de la Solidarité sociale et celui de l'Intérieur rencontrent régulièrement les pouvoirs locaux et les principales associations de bénévoles et d'immigrés pour discuter de certains aspects et se prononcer sur certains dossiers particuliers.

Le rôle des associations bénévoles, qu'elles soient de nature religieuse ou politique, dans la promotion des intérêts des immigrés et, plus particulièrement, dans la désignation des dirigeants au sein des communautés immigrés, mérite une analyse complémentaire et plus approfondie.

Compte tenu des discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent, nous sommes fermement convaincus que la participation politique doit être le complément des structures de consultation. L'attribution aux étrangers du droit de vote aux élections locales à l'issue de 5 années de résidence légale est l'un des principaux éléments de la nouvelle loi, actuellement en discussion au parlement. Ce texte prendra effet peu de temps après l'entrée en vigueur de l'amendement requis à la Constitution.

Il existe un lien étroit entre participation et citoyenneté. Les travaux relatifs à la nouvelle loi sur l'immigration ont montré l'importance de

la territorialité et de l'intégration au niveau local. Ils ont posé aussi la question de la manière dont il convient d'aborder la loi actuelle sur la citoyenneté toujours fondée sur le *ius sanguinis*.

La participation politique et sociale des immigrés en Suisse

Francisco Ruiz et Georges Assima

Le système constitutionnel suisse est de type fédéral. Le partage de la souveraineté entre la Confédération et 26 Etats cantonaux favorise la diversité des expériences et l'émergence d'initiatives au plan local, qui se reflètent dans les procédures de participation des étrangers. C'est donc avant tout au niveau des cantons, plutôt qu'à celui de la Confédération, que se pose la question de l'insertion des immigrés dans les processus de décision de la vie publique, la solution prenant dans chaque cas une forme spécifique.

Il en va ainsi dans plusieurs cantons et de nombreuses communes, auxquelles les constitutions cantonales reconnaissent habituellement une assez large autonomie. Un autre domaine où cantons et communes se partagent la compétence avec la Confédération est celui de la naturalisation, qui relève d'une problématique plus vaste qui ne sera pas détaillée ici.

Matériellement, on notera deux grandes voies distinctes de participation des étrangers aux affaires publiques aux différents niveaux du pouvoir politique: *l'exercice direct du droit de vote et les assemblées consultatives*. Ces deux variantes ne s'excluent pas mutuellement, peuvent au contraire coexister, ou faire totalement défaut. On les retrouvera aux différents stades de cette présentation :

La ***première partie*** fournit une information globale sur les principales formes de participation à prendre en considération au niveau fédéral.

C'est un organe consultatif autonome, la *Commission fédérale des étrangers (CFE)*, qui a reçu du gouvernement le mandat de servir de plaque tournante entre les associations des étrangers et la Confédération. Son rôle spécifique dans la représentation des étrangers au plan national sera donc passé en revue. Toutefois, différentes propositions présentées au Parlement fédéral dans le domaine des droits civiques permettent d'élargir la perspective, même si elles n'ont pas encore abouti.

La *deuxième partie* donne une vue d'ensemble des réalisations et des projets aux niveaux cantonal et communal. Deux remarques s'imposent d'emblée, en vertu des compétences que la Constitution fédérale reconnaît aux cantons. De notables différences existent entre les modes de participation que connaissent un certain nombre de cantons et de communes, dont les procédures vont de commissions consultatives à l'exercice, plus exceptionnel, du droit de vote. De tels mécanismes institutionnels n'existent pas partout et une base juridique fédérale pour imposer leur introduction fait également défaut.

1ère partie : Modalités actuelles de participation des étrangers au plan suisse et propositions de parlementaires fédéraux

A) Le rôle des Associations des immigrés dans l'intégration

Le rôle des associations de base de chaque nationalité est très important. Elles sont les instruments de contact avec la population suisse et la responsabilité de faire le pont, que ce soit au niveau local ou fédéral, leur revient. Lorsque les associations pour des nationalités spécifiques – Italie, Espagne ou Portugal – sont bien organisées, le travail en est facilité. Là où une bonne organisation fait défaut, le travail ne se réalise pas ou très difficilement. Il s'agit d'un des principaux domaines où les autorités fédérales attendent des propositions du rapport sur l'intégration confié à la CFE.

B) Rôle de plaque tournante de la Commission fédérale des étrangers (CFE)

Le Conseil fédéral a créé en 1970 une commission consultative permanente d'experts, la CFE, pour le conseiller dans le domaine de l'intégration sociale. En faisant de celle-ci un des trois piliers de la politique fédérale des étrangers, avec la limitation de l'immigration et la politique du marché du travail, il a reconnu une dimension de politique générale à la qualité de vie des immigrés et à leur convivialité avec les Suisses. Concrètement, les étrangers constituent aujourd'hui les 19% de la population résidante permanente du pays et environ le quart de sa main-d'œuvre.

Lors d'une restructuration de la CFE en 1981, un pas important était franchi vers un plus grand engagement sur le terrain, y compris vers les associations d'étrangers, en vue de la mise en œuvre de ses propositions. En 1995, le Conseil fédéral réactualisait les mandats respectifs de la Commission fédérale des étrangers et de la Commission fédérale des réfugiés, en même temps qu'il créait la Commission fédérale contre le racisme. En réglant leurs modalités de collaboration et la répartition des tâches, il a renforcé le rôle de la CFE comme seule instance chargée d'une manière systématique et globale des questions d'intégration de tous les étrangers résidant en Suisse. S'y ajoute la coordination d'autres activités d'intégration ponctuelles menées par l'Administration fédérale.

Le mandat de la CFE énonce avec précision ses fonctions générales de coordination et de médiation, et définit les relations qu'elle entretient avec ses partenaires dans le pays, en citant de manière spécifique les associations des étrangers.

Paragraphe 3: « La Commission a une fonction de plaque tournante entre les services actifs dans le travail avec les étrangers et les autorités fédérales pour les questions relevant de l'intégration: elle organise régulièrement des entretiens avec, plus particulièrement, les

associations des étrangers représentatives au plan suisse comme aussi avec les services d'aide aux étrangers et les commissions des étrangers actifs au plans cantonal, régional et communal. »

Concrètement, la place que les communautés étrangères occupent dans l'activité de la CFE peut être abordée sous des angles différents: représentativité de la CFE – rôle des étrangers dans ses organes directeurs – relations spécifiques avec les étrangers – place des étrangers dans le secrétariat de la CFE.

Représentativité de la CFE

On peut comparer aujourd'hui le fonctionnement de la CFE à celui d'une petite chambre représentative de 28 membres nommés par le Conseil fédéral, et regroupant tous les principaux milieux suisses actifs auprès des immigrés: associations des villes, des communes et des bourgeoisies, partenaires sociaux, services scolaires et de formation professionnelle, polices des étrangers et autorités du marché du travail, Eglises nationales, services d'aide aux étrangers et aux réfugiés, sociétés féminines et aussi, bien sûr, associations des étrangers.

Ce n'est toutefois qu'à partir de la restructuration de 1981 qu'elle a acquis une véritable représentativité, avec la décision du Conseil fédéral d'y procéder à la nomination de personnalités issues de l'immigration. Celles-ci forment actuellement le quart des membres de la CFE, malgré l'absence de règles particulières concernant leur proportion. Ils viennent présentement d'Espagne, de Croatie, d'Italie, du Kosovo, du Portugal et de Turquie.

Rôle des étrangers dans les organes directeurs

Les membres étrangers siègent de plein droit dans la commission plénière, organe suprême de la CFE, sont représentés dans le bureau exécutif et collaborent aux groupes de travail. Ils peuvent ainsi se prononcer sur toutes les questions importantes concernant la législation des étrangers et les migrations dont elle est saisie, sur le rapport d'activité et le programme d'activité annuels, ainsi que sur les rapports des groupes de travail. Dans l'ensemble de ses publications,

recommandations et appels destinés aux autorités, partenaires sociaux, milieux de la formation et autres acteurs sociaux, la CFE insiste sur la nécessité d'associer les étrangers à la gestion des questions les concernant et fait des propositions sur les modalités pour y parvenir.

L'exemple le plus significatif de publication est le manuel « *Les étrangers dans la commune* ». Edité en 1990, conjointement avec les associations faîtières des villes, des communes et des bourgeoises, c'est un outil de travail (plus de 300 pages) destiné à tous les organismes publics et privés, suisses et étrangers actifs dans le domaine de l'intégration Il formule, de plus, des propositions en vue de la création de commissions consultatives locales des étrangers.

Relations spécifiques de la CFE avec les associations des étrangers

La CFE met sur pied, depuis 1974 déjà, des conférences pluriannuelles avec les délégués des associations faîtières des étrangers de Suisse. Leurs représentants sont directement nommés, à titre officiel et pour une durée indéterminée, par la Commission sur proposition de leurs organisations. Ces rencontres réunissent actuellement des représentants des communautés immigrées des pays méditerranéens. La désignation des délégués de chaque communauté tient compte, dans la mesure du possible, des différentes composantes internes de celle-ci.

La part de l'immigration ainsi regroupée représente les trois-quarts de la population étrangère de Suisse à fin 1996. Le reste de celle-ci est essentiellement composé de personnes des pays dits du Nord ; leurs organisations ont également été approchées, mais elles ont choisi de s'occuper des problèmes de leurs communautés sans passer par la médiation de la Commission.

Au début des années quatre-vingt-dix, la CFE a pris la décision de réunir dans des conférences communes les associations des étrangers avec les commissions consultatives et les autres services d'aide aux étrangers, qu'elle rencontrait séparément. Cela permet aux uns et aux autres de mieux surmonter un relatif cloisonnement et de susciter des synergies.

Les participants à ces conférences ont la faculté de faire inscrire les points qu'ils souhaitent voir traités à leur ordre du jour. Les organisations des étrangers et les services d'aide aux étrangers ont spontanément lancé en 1993, lors d'une de ces conférences communes à laquelle des parlementaires fédéraux participaient, une pétition au Conseil fédéral. Celle-ci réclamait une plus grande place pour l'intégration en Suisse et a été transmise, sous cette forme, par la CFE au gouvernement.

A travers leurs délégués, les organisations des étrangers sont, de plus, régulièrement mises au bénéfice d'un flux permanent d'informations juridiques, statistiques ou scientifiques concernant les étrangers. Elles sont systématiquement consultées sur les révisions de la législation fédérale sur les étrangers dont la Commission est saisie, et leur avis est inclus dans sa prise de position. Il en va notamment ainsi des révisions de l'*Ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE)*, autorisés à venir travailler chaque année en Suisse.

Plus récemment, les relations avec les associations étrangères ont été, par exemple, étroites, dans les secteurs des médias, de l'éducation des adultes et en rapport avec la libre circulation des personnes avec l'Union européenne.

Place des étrangers dans le secrétariat de la CFE

Un des objectifs permanents de la CFE a toujours été d'améliorer sans cesse ses relations avec les communautés étrangères et leurs organisations représentatives. A cet effet, elle a notamment tiré profit d'une récente décision du Conseil fédéral d'étoffer quelque peu son secrétariat en donnant la priorité à l'engagement de collaborateurs originaires des pays méditerranéens. Grâce à eux, le dialogue direct avec les immigrations de ces régions a été sensiblement renforcé et amélioré.

C) Les perspectives au niveau fédéral de l'exercice des droits politiques

Le point de vue de la CFE

Dès 1976, la CFE consacrait un rapport à « *la situation des étrangers dans la vie politique suisse* ». En effet, les titulaires de permis d'établissement (73% des étrangers) ont pratiquement les mêmes droits que les Suisses, à l'exception du droit de vote. Ce document analysait les diverses possibilités offertes aux immigrés de participer à la formation de la volonté politique : libertés d'expression, d'association et de réunion, liberté d'appartenance à des partis politiques suisses, à des syndicats et à des commissions d'experts, ainsi que participation à des procédures de consultation et à la signature de pétitions. La CFE y estimait aussi qu'une intégration des étrangers sur le plan politique est également souhaitable, en particulier celle des personnes appartenant à la deuxième génération.

En 1996, la Commission a publié le rapport intitulé « Esquisse pour un concept d'intégration », qui aborde en ces termes la participation des étrangers :

« Les efforts doivent viser deux buts: d'une part, encourager les étrangers à mieux exploiter leurs possibilités actuelles de participation; d'autre part, explorer les moyens et les voies leur permettant d'exercer une plus grande influence politique. Il est nécessaire que la classe politique s'engage davantage et que les associations d'étrangers se montrent fortes et ouvertes au dialogue. Il appartient à la Confédération d'instaurer des conditions générales optimales d'une telle collaboration ».

Les perspectives parlementaires

La Constitution réserve l'exercice des droits politiques au plan fédéral aux citoyennes et citoyens suisses. Rien n'empêche, toutefois, les cantons et les communes d'octroyer les droits de vote et d'éligibilité cantonal et/ou communal aux étrangers pour les affaires relevant de leur

souveraineté. Les étrangers peuvent, en outre, devenir membres des partis politiques suisses, sous réserve que leurs statuts l'autorisent, ce qui correspond à la grande majorité des cas.

Diverses tentatives au plan fédéral en faveur des droits politiques des étrangers témoignent de l'actualité de la question, même si elles n'ont pas abouti à ce jour.

2ème Partie : Principaux mécanismes de participation au plan cantonal et communal
--

A) L'exercice des droits politiques par les étrangers dans les cantons du Jura et de Neuchâtel

L'exercice direct de droits civiques par les étrangers, selon des modalités assez proches, a déjà une histoire riche d'enseignements dans les cantons de Neuchâtel et du Jura. Les immigrés, les autorités et de larges milieux de la population y voient volontiers un facteur efficace d'intégration. Cette situation favorable n'a pas entraîné de bouleversements dans la vie politique locale, selon diverses observations scientifiques. Elle n'a pas non plus empêché l'apparition concomitante, dans les deux cantons, d'autres structures de dialogue, comme les commissions consultatives.

(1) **Neuchâtel** a accordé en 1849, après avoir mis fin à la souveraineté de la Prusse au profit de la Suisse, le droit de vote et d'éligibilité aux plans exécutif et législatif communal aux étrangers en même temps qu'aux Confédérés. A la fin du XIX^{ème} siècle, le droit d'éligibilité a été supprimé sauf pour quelques commissions comme la commission scolaire, mais le droit de vote et d'élection au plan communal s'y exerce depuis 150 ans sans discontinuité. Actuellement, il est reconnu dans la « *loi cantonale sur les droits politiques* » à tous les immigrés titulaires d'un permis d'établissement (5 ou 10 ans de résidence en Suisse), installés depuis un an dans le canton.

Un projet de réintroduction du droit d'éligibilité dans les législatifs communaux, soutenu par le Gouvernement et le Parlement cantonal, a été combattu par un référendum, entraînant en 1990 son rejet par 56%

des électeurs suisses. Malgré cet échec, le Parlement accordera sans opposition aux étrangers en 1996 le droit d'éligibilité dans les tribunaux des prud'hommes (du travail) régionaux.

(2) C'est aussi à l'occasion de sa création, que le **canton du Jura** (détaché du canton de Berne) a accordé en 1979 l'exercice du droit de vote et d'élection aux étrangers dans les affaires communales et cantonales, sauf en matière constitutionnelle. Dans le cas du Jura, c'est la constitution et la loi sur les droits politiques qui reconnaissent ce droit à tous les immigrés qui y sont domiciliés depuis 10 ans. Ils bénéficient également d'un droit d'éligibilité limité dans les commissions d'experts communales et en qualité de juges aux tribunaux des prud'hommes et de baux à loyers.

Un récent projet de loi cantonal préconisait l'introduction de l'éligibilité dans les législatifs communaux et la possibilité pour les communes de l'étendre, de leur propre autorité, aux exécutifs. Mais cette révision a fait l'objet, là aussi, d'un référendum, qui a abouti en 1996 à son rejet par 53% des votants. Parmi les probables raisons de l'échec, un taux d'abstention élevé parmi les étrangers.

B) Tentatives d'introduire le droit de vote dans d'autres cantons

Entre 1992 et 1997, pas moins de 11 cantons sur un total de 26 ont connu des tentatives d'introduire l'exercice des droits civiques en faveur des étrangers donnant lieu à des votations populaires dans 10 d'entre eux. Ces 11 cantons abritent environ 60% de la population suisse et regroupent plus de 70% des immigrés. Dans le canton du Tessin, deux projets (initiative populaire et projet de révision de la constitution) ont échoué avant d'arriver devant les électeurs.

Le bilan est finalement partout négatif, avec des majorités de rejet s'étalant entre 85 et 61%. Ce dernier résultat, le moins défavorable, concerne justement un projet modéré du Parlement et du Gouvernement cantonal bernois autorisant les communes à introduire le droit de vote, à la suite d'une révision totale de la constitution.

En conclusion, l'introduction des droits civiques en faveur des étrangers passe, en vertu de la législation, par l'acceptation des citoyens suisses, dont une bonne partie lie encore l'exercice de ces droits à la naturalisation ordinaire. La Confédération a, d'ailleurs, fait récemment un geste favorable dans ce sens en acceptant la double nationalité. Les multiples échecs subis ne condamnent donc pas définitivement le processus d'extension aux étrangers de l'exercice des droits politiques mais fournissent peut-être une indication sur le bien fondé d'une approche à petits pas.

C) La participation grâce aux commissions consultatives

L'absence de droits civiques ne ferme pas la porte à toute participation des immigrés aux affaires communales et cantonales. En effet, 3 cantons (Genève, Neuchâtel et le Jura) et 18 villes, dont Berne, Lausanne, Saint-Gall et Zurich, qui sont parmi les plus importantes du pays, ont institué des commissions consultatives des étrangers. A côté de celles-ci, on compte en Suisse une cinquantaine de services d'aide aux étrangers, publics et privés, actifs aux plans cantonal, régional et local. Sans être des organes de type représentatif, ils fournissent toute une série de services aux travailleurs étrangers et à leur famille : informations, orientation, consultation sociale/familiale, cours de langue, espaces de convivialité, etc.

Les 21 commissions consultatives créées par les cantons ou les communes sont toutes des institutions de droit public ou soutenues par les autorités, dans lesquelles siègent le plus souvent des représentants de l'exécutif et des administrations les plus concernées. A côté de l'administration, on compte des représentants des associations locales des étrangers, des services privés d'aide aux étrangers, des partenaires sociaux, des Eglises nationales, de l'enseignement, des partis politiques, etc.

Pratiquement toutes les commissions consultatives réunissent des membres étrangers et suisses, et sont souvent présidées par une personnalité politique locale. Leurs modalités de fonctionnement sont

très variables, et elles peuvent même devenir la réplique de structures démocratiques.

Leur pouvoir reste cependant toujours de caractère exclusivement consultatif, et leur efficacité est, pour l'essentiel, tributaire de leur dotation en personnel et en moyens financiers. Ceux-ci sont souvent assez modestes. La capacité d'action de ces commissions dépend, dès lors, de l'existence d'un secrétariat permanent salarié et de son rattachement à l'administration publique, ainsi que de l'existence d'une base légale.

3ème Partie : La participation politique et associative des immigrés dans le canton de Vaud
--

A) Le modèle de la Ville de Lausanne: Création d'un organe consultatif pour les problèmes des étrangers de la commune de Lausanne

Aperçu historique

Déjà en 1974, le problème de la consultation et de la participation des immigrés avait fait l'objet d'une première étude de la Commission d'accueil de la main-d'œuvre étrangère. Celle-ci avait abouti à la conclusion que, afin de poursuivre ce travail de manière fructueuse, il fallait créer une commission extra-parlementaire largement représentative.

C'est de mars 1976 à juin 1977 que la « Commission extra-parlementaire d'étude pour la participation des étrangers à la vie publique lausannoise » a siégé. Elle était chargée d'étudier les différentes formes de participation (de la consultation au droit de vote) et de proposer éventuellement une solution lausannoise. Tous les partis politiques représentés au Conseil communal y ont participé ainsi que les représentants des milieux syndicaux, économiques, sociaux, confessionnels et membres des associations d'étrangers (espagnols, italiens, minorités et réfugiés).

La Municipalité, sur la base du rapport de la Commission extra-parlementaire d'étude pour la participation des étrangers à la vie publique

lausannoise, a acquis la conviction d'une part, que la participation des étrangers à la vie communale était nécessaire et que d'autre part, un statut social, éducatif et culturel pour l'étranger devait être reconnu sur le plan lausannois.

Pour arriver à ce but, c'est-à-dire :

- d'une part, réaliser concrètement la participation et la consultation et
- d'autre part, connaître les besoins réels des étrangers qu'ils sont le mieux à même d'exprimer, la Municipalité décide de présenter au Conseil communal le préavis n° 204 du 18 novembre 1977, par lequel elle prévoit « la création d'un organe consultatif pour le problème des étrangers ». Ce préavis est accepté par le Conseil communal le 11 avril 1978.

La Chambre consultative des immigrés de Lausanne (CCIL) est créée. Elle siégera pour la première fois le 26 janvier 1979.

L'organe consultatif pour les problèmes des étrangers

Cet organe est composé par :

- a) la Commission extra-parlementaire Suisse-étrangers

Le but de cette commission appelée aussi « Chambre consultative des immigrés » est d'étudier tous les problèmes qui se posent aux étrangers dans leurs relations avec les milieux intéressés. Elle comprend les délégations du Conseil communal et de la Municipalité, des milieux syndicaux, économiques, sociaux, confessionnels et culturels, ainsi que des communautés étrangères, soit, au moment de sa création en 1978, 35 membres au total.

Elle apporte une part non négligeable à tout ce qui contribue à l'existence d'une communauté telle que Lausanne. Elle a pour mission d'établir un lien étroit et permanent entre tous les milieux représentés dans cette commission. Elle les fait participer – avec un maximum d'efficacité – au règlement des problèmes nés de la coexistence Suisses-étrangers. Cette

« Chambre consultative des immigrés » est en mesure de mieux informer l'opinion publique. Elle permet en outre de rendre plus objective la discussion relative à ces questions.

Ses attributions sont essentiellement les suivantes :

- Favoriser une meilleure intégration des étrangers ;
- aider à sauvegarder la culture propre à chaque communauté étrangère ;
- assurer la diffusion d'une information réciproque entre populations suisse et étrangère ;
- attirer l'attention des autorités cantonales et fédérales sur certains objets de nature particulière ;
- étudier les problèmes généraux tels que l'alphabétisation des adultes, la formation permanente et professionnelle, les conditions de logement, l'enseignement et le bilinguisme des enfants étrangers, les droits politiques au niveau communal ;
- proposer des mesures et réalisations pour la solution de ces problèmes.

b) La Commission communale consultative pour les problèmes des étrangers

Cette Commission est complémentaire de la première. Elle se réunit environ dix fois par année. Elle a pour but d'associer directement les étrangers aux préoccupations et aux réalisations des élus communaux, ainsi que d'apporter des avis, suggestions et d'éventuelles solutions aux problèmes relevant de l'administration.

Ses attributions sont en particulier :

- Etudier tous les préavis municipaux et recueillir l'avis et les suggestions des communautés étrangères ;
- permettre une bonne circulation des avis concernant la politique communale entre les autorités et la population étrangère ;

- étudier les difficultés existant dans les rapports entre les étrangers et l'administration communale et voir comment les limiter, voire même les résoudre.

Les deux Commissions ont pour but commun, mais chacune d'une manière différente, de proposer des mesures permettant la meilleure résolution des problèmes spécifiques aux étrangers avec la participation de ces derniers. Le secrétariat de ces deux Commissions est confié au Bureau Lausannois pour les Immigrés (BLI) rattaché à l'Administration communale.

Travail accompli par l'organe consultatif des immigrés

Les années 1970 ont permis aux mouvements xénophobes de transmettre leurs inquiétudes et leurs exigences par rapport à l'emprise étrangère; c'est à ce moment-là aussi, que les autorités suisses et d'autres partenaires sociaux ont commencé à prendre mieux en considération le phénomène de l'émigration et à imaginer de nouvelles formes de participation pour les travailleurs migrants. Les années 1970 ont permis aux mouvements xénophobes de transmettre leurs inquiétudes et leurs exigences par rapport à l'emprise étrangère ; c'est à ce moment-là aussi, que les autorités suisses et d'autres partenaires sociaux ont commencé à prendre mieux en considération le phénomène de l'émigration et à imaginer de nouvelles formes de participation pour les travailleurs migrants.

La Chambre Consultative des immigrés répond à cela en même temps qu'elle donne aux immigrés la possibilité d'être reconnus comme partenaires, même si ce n'est encore qu'au niveau consultatif. Le fait d'associer les immigrés aux activités des milieux politiques, syndicaux, économiques, sociaux, confessionnels et culturels, ainsi que celui de répondre aux besoins d'entente, de dialogue et de relations suivies entre les autorités communales et les communautés d'immigrés pour une amélioration de la vie en commune est en soi très positif.

Election des étrangers à la CCIL

Dans un premier temps, les délégués étrangers à la CCIL étaient désignés par les Associations des immigrés selon leur nationalité. Très rapidement, nous avons constaté le déséquilibre existant entre le système d'élection au suffrage universel des conseillers communaux et la désignation des délégués étrangers par les associations concernées.

Afin que la représentation au sein de CCIL soit paritaire, nous avons proposé une élection au suffrage universel par tous les étrangers domiciliés dans la commune de Lausanne. Ce type d'élection unifie le mode de désignation des membres de la CCIL qui se retrouveront dans la Commission communale consultative puisque, d'une part, les 8 représentants suisses des partis politiques, membres du Conseil communal sont déjà élus par le peuple et que, d'autre part, toute la population étrangère pourra participer à l'élection directe des 13 représentants des étrangers.

Composition actuelle de la CCIL

La CCIL se compose actuellement de 42 membres :

- 2 représentants des autorités communales – Municipalité
- 8 représentants du Conseil communal, selon la répartition des partis
- 13 représentants des étrangers, élus par tous les étrangers
- 7 représentants désignés par les syndicats
- 4 représentants désignés par les milieux économiques
- 3 représentants désignés par les milieux sociaux
- 3 représentants désignés par les milieux confessionnels
- 2 représentantes désignées par les milieux féminins.

Conclusion : la CCIL à quoi ça sert ?

La CCIL, comme son nom l'indique, est consultée par les autorités pour tout projet qui serait débattu par le Conseil communal et plus particulièrement sur tous les sujets concernant les problèmes liés à l'immigration. La CCIL peut également proposer des modifications de

règlements communaux, de lois ou tout simplement influencer sur les habitudes locales.

Consulter, proposer, cela signifie qu'en dernier ressort, ce sont toujours les Suisses qui auront le dernier mot, et cela même sur des sujets qui concernent directement les immigrés. La création de la CCIL a été le moyen par lequel les autorités et le monde politique en général ont reconnu l'existence des habitants d'autres nationalités, qui avaient quelque chose à dire, même si ce n'est pour le moment qu'au niveau consultatif.

A travers le CCIL, la Ville de Lausanne, a su aussi reconnaître tout le tissu associatif présent dans la commune qui représente une mosaïque d'environ 120 nationalités.

La création de la CCIL est donc un premier pas vers une réelle participation politique des immigrés dans les affaires de la cité. Un premier pas uniquement, d'autres devront suivre. La vraie solution pour une participation des immigrés à la vie communale ne consiste donc pas uniquement en la création de la CCIL, mais plutôt dans la participation directe au moyen d'un vote au même titre que les citoyens suisses.

Conclusion générale :

L'avenir de l'intégration passe aujourd'hui par la participation

Le Centre Social Protestant écrivait en 1974 : « *Entre Suisses et étrangers, il est possible de vivre côte à côte en s'ignorant ; deux sociétés parallèles se développent alors avec tous les risques de malentendus et de mésententes. A l'opposé, il est inimaginable d'obliger les étrangers à devenir de « bons Suisses », des habitants parfaitement assimilés, ayant donc perdu leurs caractères propres et n'ayant conservé que leur patronyme à résonance étrangère.* »

Le message de l'intégration Entre ces deux tendances, la CFE indique dans son « Esquisse pour un concept d'intégration » une troisième voie, celle d'une intégration qui respecte les caractères, les mentalités et les sensibilités : « *La participation des étrangers à la vie sociale, l'égalité des chances, l'égalité de traitement dans tous les domaines, ainsi que le partage des responsabilités et des décisions sont au centre de toute politique d'intégration.* »

C'est en livrant la bataille de l'intégration, que l'on arrivera à changer les mentalités en Suisse et à en faire un pays plus ouvert. L'immigration de ces dernières décennies en a fait une société de plus en plus multiculturelle ; l'effort requiert donc une action accrue commune. Chacun d'entre nous doit se sentir concerné. La Confédération, les cantons les communes ont un rôle très important à jouer. Il en va tout autant pour les partenaires sociaux et les organisations étrangères, qui doivent mettre sur pied des mesures actives et précises en faveur de l'intégration individuelle et collective des étrangers dès leur arrivée en Suisse.

L'étape actuelle de la participation

Les constatations réalisées au plan local révèlent que la participation des étrangers à la vie publique contribue favorablement à leur intégration sociale. De plus, les étrangers constituent le cinquième de la population

suisse et ne veulent pas d'une société à deux vitesses. Dans un Etat fédéral, la représentation politique des étrangers et la participation de leurs associations peuvent, toutefois, emprunter des modalités très différentes d'une région à l'autre.

En Suisse, l'exercice direct des droits civiques par les immigrés est conforme à une tradition juridique et à une expérience politique locales déjà longues (Neuchâtel et le Jura). Mais l'exercice des droits politiques par les immigrés y est partout ailleurs lié, d'une manière ou d'une autre, à une décision de la population indigène concernée, et donc à un travail de proximité aussi dans sa direction.

La CFE a toujours encouragé, et pratiqué, la représentation des étrangers et de leurs associations dans la gestion des affaires les concernant. Les commissions consultatives offrent déjà la possibilité d'ouvrir, à tous les niveaux, des voies intermédiaires à la représentation de la spécificité et des besoins particuliers des étrangers. Les cantons de Neuchâtel et du Jura proposent un modèle plus avancé. Pour l'avenir, il est important que les milieux actifs de l'intégration et les autorités concernées puisent dans les exemples disponibles les mécanismes de participation conformes à leurs traditions et à une ouverture sur le monde.

La participation politique et sociale des immigrés au Danemark

Bashy Quraishy

Un bref historique de l'immigration au Danemark

Avant d'en venir au sujet de l'organisation et de la participation des minorités ethniques au Danemark au processus décisionnel politique et social, j'aimerais passer brièvement en revue l'histoire de l'immigration dans ce pays. Le Danemark est un petit pays, qui ne compte que 5,2 millions d'habitants. Malgré tout, il a toujours été une puissance coloniale relativement puissante. Permettez- moi de résumer l'histoire coloniale danoise sans remonter jusqu'à l'époque des Vikings. En 1600, les Danois furent les premiers Blancs arrivés en Inde. Ils avaient des colonies sur la côte ouest de l'Afrique et dans les Caraïbes. Récemment encore, le Groenland, les îles Féroé et l'Islande étaient sous le joug colonial danois. En dépit de ce contact avec le monde extérieur, les Danois ont réussi à garder une population homogène. Ce concept d' « un pays, une langue, une religion et un royaume » est profondément ancré dans la conscience collective danoise. Après la deuxième guerre mondiale, le Danemark, à l'instar d'autres pays européens, a connu un formidable boom industriel, qui s'est traduit par une pénurie de main-d'œuvre. Ce sont d'abord les femmes qui sont entrées sur le marché du travail puis, vers la fin des années soixante, on a importé une main-d'œuvre non spécialisée de plusieurs pays, dont la Yougoslavie, la Turquie, le Maroc et le Pakistan. Dans les années 80, le Danemark a également accueilli des réfugiés du Vietnam, d'Amérique du Sud, d'Iran, du Sri Lanka, de Palestine et, plus tard, de Somalie et d'Iraq.

D'après le dernier recensement, en date du 1^{er} janvier 1997, on dénombre au Danemark quelque 344 741 résidents d'origine étrangère. On compte 237 695 personnes n'ayant pas la citoyenneté danoise et 107 046 étrangers détenteurs de passeports danois. On recense 72 298 personnes originaires de Scandinavie, de l'UE et d'Amérique du Nord. En 1993-94, le Danemark a accueilli environ 20,000 réfugiés venus d'ex-Yougoslavie. Les minorités ethniques de 3 pays représentent 3,8% de la population totale, mais on dénombre plus 166 nationalités différentes.

Au départ, on parlait de « travailleurs invités » puis de travailleurs étrangers et ensuite seulement d'immigrés. La plupart de ces immigrants venaient de villages, et leur motivation essentielle était de travailler dur, d'épargner un peu d'argent et de rentrer ensuite dans leurs familles. Ils n'avaient pas beaucoup d'instruction, ne connaissaient pas leurs droits, ne revendiquaient rien – par conséquent, ils n'étaient pas organisés sur le plan politique, même s'ils avaient des espaces de réunion, des unions d'activités culturelles et de petits cafés. Mais toutes les activités et l'organisation des immigrants se faisaient surtout sur le plan national et ethnique.

L'un des graves problèmes s'étant posé dans le cadre de l'action en faveur des minorités ethniques tient au fait que les Danois ont toujours attendu des immigrants qu'ils parlent d'une seule et même voix. Bien que les Danois aient eux-mêmes toujours été autorisés à avoir un grand nombre d'opinions et d'attitudes politiques différentes, ils n'ont apparemment jamais jugé bon de prendre au sérieux la question de la représentation des immigrants, lorsque ceux-ci ne disaient pas tous la même chose. Et même lorsque les immigrants parlaient d'une même voix, il est rare que les Danois les aient entendus.

Une terre d'organisations

Le Danemark est une société très organisée, tant politiquement que socialement. On y dénombre près de 16 partis politiques, qui vont de l'extrême droite aux formations à tendance marxiste. Par ailleurs, il existe au Danemark plus de 300 000 organisations, qui répondent à

tous les goûts et intérêts que les Danois peuvent avoir. Les minorités ethniques ont, elles aussi, été touchées par cette « culture associative » si répandue au Danemark. Sur le plan politique, les minorités ethniques sont devenues assez actives ces dernières années. Désormais, leurs membres rejoignent les grands partis politiques et participent aux élections locales. Lors d'un scrutin local récent, de nombreux immigrés ont été élus aux conseils locaux. Mais il n'y a pas encore au parlement de député appartenant à une minorité ethnique. L'influence politique des minorités ethniques dans les partis politiques reste très limitée, celles-ci étant souvent contraintes de suivre la ligne du parti. Il n'existe aucune plate-forme nationale qui représente toutes les minorités ethniques sur un plan politique.

Le ministère de l'Intérieur a mis sur pied un Conseil des minorités ethniques, dont les membres sont désignés par les associations de minorités ethniques à l'échelle du pays tout entier. On compte près de 300 organisations officiellement enregistrées auprès des autorités et qui représentent un grand nombre de groupes ethniques. Le Conseil donne son avis à différents ministres, commente les textes de loi, prend part aux débats publics et tente d'informer les minorités ethniques sur l'évolution de leurs droits socio-politiques, économiques, culturels et religieux. Ces six dernières années, le parlement a également institué une commission pour l'égalité ethnique, dont la principale mission est de suivre tous les domaines de la société et de constater d'éventuels exemples d'inégalités. La commission n'a pas le pouvoir de prendre des mesures de son propre chef. La moitié de ses membres fait partie d'une minorité ethnique. A la base, les minorités sont organisées et constituées en groupes nationaux et ethniques, où elles ont leurs propres clubs, lieux de réunion, clubs de sports et unions culturelles.

On dénombre aujourd'hui de multiples organisations-cadres qui oeuvrent dans l'intérêt des minorités ethniques. IND-sam est la plus ancienne et la plus importante d'entre elles, avec près de 40 organisations. UNG-sam travaille pour les jeunes membres de minorités ethniques et compte près de 70 associations. POEM regroupe une douzaine d'organisations, essentiellement de jeunes et

de femmes. CEMEC fait partie de l'Organisation de la jeunesse européenne. Toutes ces associations jouent un rôle de conseil auprès de leurs membres, tiennent des conférences et des séminaires, diffusent des informations et tentent de contribuer à l'organisation politiques de leurs membres. Elles s'efforcent aussi de suivre les évolutions de la société et font du lobbying auprès du parlement, des partis politiques et du gouvernement.

La participation sociale

Dans ce domaine, la situation des minorités ethniques est très variable, et leur participation dépend de leurs ressources, de leur volonté, de leur éducation et de leur durée de séjour au Danemark. A l'heure actuelle, le chômage est tel qu'il contribue à la marginalisation des minorités ethniques. Le seul remède envisagé consiste à pour elles à renforcer leurs efforts dans le domaine de la création d'entreprises afin de survivre. Le degré de participation sociale dépend souvent du statut économique des communautés. Par conséquent, il faudra probablement attendre encore entre 20 et 25 ans pour que la participation sociale des immigrés devienne une réalité. La plupart des minorités ethniques aujourd'hui n'ont aucune véritable perspective sur le marché du travail et sont socialement défavorisées. Même les jeunes qualifiés, lorsqu'ils appartiennent à une minorité ethnique, sont toujours en queue de peloton lorsqu'il s'agit pour eux de trouver un emploi ou un logement, de faire des études et ou de faire un stage.

Quelles sont les options ?

Compte tenu de la situation actuelle et passée, on peut craindre que les conditions socio-économiques des minorités ethniques ne continuent de s'aggraver. Pour remédier à ces difficultés, il conviendrait d'engager une vaste campagne auprès des minorités ethniques. Il est très important en effet que celles-ci sachent à quoi elles doivent s'attendre au Danemark. Elles doivent être au courant des problèmes et en connaître l'origine exacte. L'organisation politique des minorités ethniques dans chaque pays est une étape importante et nécessaire, et nous croyons que le temps est venu de renforcer cette organisation.

Nous constatons que les gens sont de plus en plus nombreux à s'organiser. Les ennemis d'hier sont devenus des partenaires au sein de l'UE. Les Européens sont excellents en matière de coordination des politiques, surtout lorsqu'il s'agit des minorités ethniques. Les minorités devraient relever ce défi en s'organisant elles aussi, non seulement au niveau local et national, mais aussi à l'échelon paneuropéen.

Dans chaque pays européen, on trouve de très nombreuses organisations locales qui se battent pour les droits des minorités ethniques. Il faut bien comprendre que le temps est peut-être venu de modifier notre tactique. Jusqu'à présent, nous avons surtout fait porter notre effort sur la nécessité d'informer le public européen, afin qu'il nous accepte et nous reconnaisse comme des citoyens égaux et à part entière. Dans cette lutte, nous avons probablement et sans le vouloir négligé l'élément le plus important, à savoir les minorités ethniques elles-mêmes, l'homme et la femme de la rue, qui sont les plus touchés par la discrimination au quotidien, qui n'ont nulle part où aller et dont personne n'entend la voix. C'est sur eux que nous devons aujourd'hui nous concentrer.

La principale mission des organisations de minorités aujourd'hui consiste à informer leurs propres membres de leurs droits légaux et de la situation politique dans leur pays de résidence et en Europe de manière générale. Afin de survivre en tant que groupe marginal ou en tant qu'individu dans une société où les structures du pouvoir sont solidement établies, il est essentiel de préserver le respect de soi, les racines culturelles et les liens familiaux. Les organisations de proximité peuvent peser sur les institutions, mais pas sur les Etats. Par le passé, de nombreuses réunions et conférences ont été organisées en Europe pour traiter de thèmes tels que la campagne européenne de lutte contre la discrimination (SCORE), la campagne de lutte contre le racisme auprès de la jeunesse (ARA).

Les stratégies relatives à l'organisation d'une campagne européenne doivent être formulées tant au niveau national que paneuropéen. Au niveau national, les organisations locales peuvent travailler avec les

établissements d'enseignement, les associations d'aide et de solidarité, les organisations des droits de l'homme et les députés européens sympathiques à leur cause. Il faut obtenir l'engagement écrit de députés et d'eurodéputés. Il faut éviter de donner sa voix à ceux qui n'écoutent pas vos besoins. Les opinions publiques locales peuvent aussi être mobilisées grâce aux médias et au lobbying politique. Un bon exemple de cette stratégie, les campagnes lancées au Danemark et en Norvège par de petites organisations politiques contre l'Union européenne. Nous avons établi des contacts avec ces organisations et grâce à elles, nous avons réussi à faire valoir nos propres intérêts. Vous pouvez en faire de même au Royaume-Uni. Lors de mes visites dans ce pays, j'ai remarqué qu'un important travail avait été effectué sur la question de la relation entre les différentes communautés ethniques. Vous avez des lois contre la discrimination et des instruments pour les faire appliquer. Mais malheureusement, vous n'avez pas de voix politique unie pour parler sans crainte au nom des Noirs et des minorités ethniques et défendre leurs droits. Il serait préférable que les minorités ethniques soient en mesure de relever le défi et d'offrir une alternative politique.

Moyennant des informations réelles et détaillées, il serait possible aux minorités ethniques de lutter pour l'égalité des droits et une vie de qualité en Europe. Il conviendrait de coordonner à cet égard une campagne efficace. A moins que les minorités ethniques elles-mêmes ne soulèvent elles-mêmes la question de la discrimination, rien ne sera fait à ce sujet. Lorsque nous avons constaté qu'il n'existait aucun document sur l'UE rédigé dans l'une de nos langues, nous avons publié une brochure dans 5 de ces langues, avec un texte facile à comprendre, que nous avons ensuite distribué gratuitement. C'est ainsi que désormais la plupart des minorités au Danemark sont au courant du problème.

En faisant front commun, les minorités seront en mesure d'avoir l'influence dont elles besoin et qu'elles doivent avoir. Il est important pour ces organisations d'engager entre elles un dialogue international constructif. J'aimerais aussi prendre la liberté de suggérer que les organisations locales de minorités ethniques en Europe devraient

constituer un Conseil européen des minorités ethniques et en faire un lobby et un groupe de pression. Cet organe devrait être indépendant des institutions de l'UE et ses membres devraient être désignés par les minorités elles-mêmes. Nous, en Scandinavie, avons déjà pris des initiatives de ce genre et évoqué l'idée d'un groupe de travail dont la mission serait de réunir organisations, particuliers et autres personnes intéressées dans leurs pays respectifs et de former des comités de soutien. Pour parvenir à cet objectif, on pourrait mettre sur pied un secrétariat permanent, où différentes organisations locales œuvrant contre le racisme et dans l'intérêt des minorités ethniques issues de différents pays de l'UE pourront mettre en commun leurs ressources et leurs informations, échanger des expériences, distribuer de la littérature et contacter les médias et les membres de la classe politique. La télécopie, l'Internet et le courrier électronique sont autant d'outils qui peuvent, dans ce contexte, être utilement mis à profit.

La plupart d'entre vous sont déjà actifs au niveau local et national. Vous connaissez votre domaine, votre public, leurs problèmes et très certainement les solutions à ces problèmes. Tout ce dont vous avez besoin, c'est d'unité, de discipline et de coopération, au-delà des divisions ethniques, nationales et religieuses. Pour survivre dans l'Union européenne, il faut s'unir et être uni.

Il existe déjà un réseau créé par le Parlement européen sous le nom de Forum des Migrants, la Commission travaillant d'ailleurs dans la même direction. Après 1997, Année contre le racisme, l'on disposera d'un véritable réseau d'organisations de lutte contre le racisme au niveau européen. Il faudrait absolument un organe indépendant, transparent, global et démocratiquement élu.

Des obstacles de moins en moins nombreux

Bien que les minorités ethniques ne représentent que 3,8% de la population danoise, elles retiennent considérablement l'attention des médias nationaux. Le débat est souvent passionné et dépend des fluctuations des sentiments du public, ce dernier manquant parfois d'objectivité et de mesure. Au sein de la société danoise, les minorités

ne sont jamais aux discussions et aux décisions politiques les concernant.

On constate toutefois un certain nombre d'évolutions positives. Les organisations et représentants des minorités ethniques prennent désormais une part active au débat. Ils pèsent désormais d'un poids plus important, et sont aujourd'hui associés aux initiatives concernant les minorités.

Le DRC (Centre de documentation et d'orientation sur le racisme), fondé par une organisation bénévole en 1993, intervient au niveau local et joue un rôle important dans la documentation et dans la lutte contre la discrimination au sein de la société danoise. Après bien des années de pression de la part des organisations de minorités, une Commission pour l'égalité ethnique a été mise sur pied au parlement, et même si l'on est encore bien loin d'une situation d'égalité totale entre tous les groupes ethniques, la formation de cette instance constitue un grand pas en avant dans cette direction.

Le débat relatif au recours, de plus en plus fréquent, au paragraphe 266b concernant la lutte contre le racisme, le discours du premier ministre prononcé à l'ouverture de la session parlementaire en 1996, la campagne des syndicats intitulée « De la place pour tous » et la prise de conscience politique des minorités sont autant de signes positifs qui témoignent d'une amélioration de la situation. Les obstacles au dialogue entre minorités et majorité commencent à tomber. La Conférence sur les médias et les minorités, de même que la Conférence sur les relations entre la police et les minorités illustrent bien à quel point on est désormais conscient de la nécessité d'assurer la participation des minorités dès le début.

De même, les modifications structurelles apportées au Conseil consultatif gouvernemental pour les minorités ethniques constituent des avancées dans la bonne direction. Les associations de minorités ont joué un rôle très important à cet égard, surtout sur le plan de l'organisation des minorités, pour faire entendre leur voix au Danemark. A l'avenir, ces associations devront se montrer encore plus

dynamique et améliorer leur organisation à tous les niveaux, afin de peser réellement sur la formulation des programmes d'action politique et sur les décisions concernant les minorités ethniques. La société danoise n'a peut-être pas encore pleinement pris conscience de l'action de ces associations, et ce en dépit de leur rôle dans l'adoption des mesures qui, malgré tout, ont été prises pour remédier à la situation. De vigoureux efforts ont été déployés, des sacrifices ont été consentis, et des actions souvent entièrement désintéressées ont été engagées. Avec le soutien des minorités ethniques, l'on peut réussir là où d'autres échouent.

Si l'on veut pouvoir peser sur le système politique, il est indispensable au préalable d'en comprendre son fonctionnement, ce que l'on ne peut apprendre que par l'expérience. Ainsi, les minorités ethniques doivent exiger le droit d'être représentées par et pour elles-mêmes, et non par des substituts. Il nous faut protester publiquement par le biais des médias et du système politique. Pour terminer, j'aimerais préciser que l'influence est un bien qui ne sera jamais servi sur un plateau d'argent. Il faut la gagner par le combat politique, grâce à une analyse claire de la situation, exempte de tout aveuglement et une étroite coopération avec ces Européens qui croient encore aux droits de l'homme, au développement pluraliste et, par-dessus tout, à la nécessité de préserver la démocratie en Europe. Nous, au Danemark, recourons à la coopération pour faire tout ce qui est en notre pouvoir afin de parvenir à cet objectif. Pour les minorités ethniques, le message est très clair :

« Si vous souhaitez vivre ici, soyez disposés à vivre comme des citoyens de second ordre – sans égalité de droits et de chances. Autrement, prenez vos affaires et partez. Et si vous envisagez de venir, surtout, restez où vous êtes ».

Mais, comme Martin Luther King et Malcom X, les minorités ethniques ont un rêve! Et pour réaliser ce rêve, elles doivent être optimistes et croire en la bonté humaine. Elles croient sincèrement qu'il y a des gens, des mouvements et des forces en Europe qui se préoccupent de leur beau continent, de ses valeurs humaines, de sa réputation internationale, de son esprit amoureux de la liberté et son

humanisme. Une Europe de paix véritable et de prospérité pour tous ses habitants. Ici, ils veulent se sentir en sécurité lorsqu'ils se promènent dans la rue. Ici, ils veulent pouvoir se déplacer à l'intérieur et à l'extérieur des aéroports sans être arrêtés au seul motif de la couleur de leur peau. Ils veulent pouvoir aller où bon leur semble sans avoir à faire contrôler leur identité par la police. Ils veulent certainement être respectés en tant qu'êtres humains. Ils veulent que la couleur de leur peau, leur religion, leur accent, leurs origines culturelles et ethniques ne soient pas vus et vécus comme des obstacles, mais plutôt comme une contribution positive et valorisante à la société qui est la nôtre.

Les minorités ethniques et les forces progressives doivent unir leurs forces, dans un effort de coopération qui se situe au-delà de la politique politicienne, de l'idéologie politique et de la pitié. Construire une Europe libre de préjugés, une Europe de tolérance et d'ouverture sincère, voilà la tâche qui nous attend. Nous pourrions l'accomplir en conciliant la rationalité européenne avec l'âme philosophique orientale, en ouvrant la voie à une compréhension véritable. J'aimerais pour terminer citer un grand auteur, Susan Sontag :

« D'aucuns prétendent que l'Europe n'est plus. Soit, il serait juste de dire que l'Europe n'est pas encore née. Une Europe qui veille sur ses minorités sans défense, voilà ce qui nous fait encore cruellement défaut. L'Europe sera multiculturelle, ou ne sera plus ».

Conclusions

*Ces conclusions ont été préparées par le **professeur Han Entzinger** (Université d'Utrecht), consultant pour ce projet. Elles ont été discutées et adoptées par les participants du séminaire sur « La participation politique et sociale des immigrés à travers des mécanismes de consultation », qui s'est tenu à Strasbourg du 26 au 28 novembre 1997.*

Terminologie

Le terme « immigrés » est souvent trop étroit pour couvrir les catégories de la population et les communautés ethniques, nationales ou minoritaires pour lesquelles des modalités spéciales de consultation peuvent être mises en place. Il existe des différences importantes en Europe dans la manière dont les problèmes des immigrés et des minorités sont perçus et définis, et ces différences se reflètent dans les structures et les mécanismes de consultation. Le séminaire a examiné ces différences et constaté que des mécanismes spéciaux de consultation peuvent se justifier, non seulement sur la base du statut d'immigré ou de l'origine immigrée, mais également sur la base de l'origine nationale ou ethnique, de la religion, de la culture, de la langue, de la race, de la nationalité étrangère, du statut de réfugié ou d'une combinaison de ces éléments.

Le séminaire a observé que toutes les sociétés européennes deviennent de plus en plus multiculturelles. A la lumière de cette évolution, il a constaté avec satisfaction que presque tous les pays d'Europe pratiquent aujourd'hui certaines formes de consultation de ce type, ce qui est considéré comme un élément du processus démocratique.

Formes de participation et de consultation

Une distinction a été faite entre la participation individuelle et collective des immigrés. La première inclut la naturalisation ainsi que l'octroi du droit de vote aux non-citoyens. Lorsque la proportion d'immigrés dans une communauté augmente, le débat sur la naturalisation et le droit de vote tend à s'intensifier. Cependant, les avis sont partagés sur ces questions. La plupart des participants au séminaire ont estimé qu'il était particulièrement urgent d'autoriser les immigrés à voter lors des scrutins locaux et de l'élection du Parlement européen dans les Etats membres de l'UE. Il est tout aussi urgent de simplifier l'acquisition de la double nationalité, qui facilite également la participation politique individuelle des immigrés.

La consultation est typiquement considérée comme une forme de participation collective. Elle peut avoir lieu de manière formelle et bien structurée, mais la consultation informelle peut aussi être très efficace. Les deux formes ne s'excluent pas l'une l'autre mais peuvent être complémentaires. De manière analogue, la consultation ne devrait jamais remplacer l'octroi aux immigrés des droits dont bénéficie le reste de la population.

Tâches et modalités de fonctionnement des organes de consultation

Il a été généralement admis que les mécanismes de consultation ne devraient pas être créés en temps de crise, mais beaucoup plus tôt, justement pour éviter les crises. Les organes de consultation devraient avoir une base formelle, et il faudrait se mettre d'accord sur leurs tâches et objectifs. En outre, ils devraient être dotés de ressources humaines et financières suffisantes pour leur permettre d'être des partenaires professionnels et sérieux dans le débat.

Les organes de consultation ont une fonction concrète mais aussi une valeur symbolique : ils peuvent indiquer que les immigrés et les minorités sont pris au sérieux. Cela est particulièrement vrai lorsque ces organes ont un accès direct à de hauts responsables politiques et aux médias. Les participants ont également souligné la nécessité d'organiser

la consultation dès le début du processus décisionnel. Ainsi, les organes consultatifs participeront réellement au processus et risqueront moins d'être réduits à entériner des décisions déjà prises ou de servir simplement d'alibi.

De l'avis général, les organes de consultation des immigrés et des minorités devraient s'exprimer d'abord sur des questions intéressant directement les personnes et les communautés pour lesquelles ils ont été créés. Toutefois, les participants ont reconnu que ces questions englobaient de nombreux domaines d'action des pouvoirs publics.

Les participants ont exprimé des opinions différentes au sujet de la création et de la composition des organes de consultation. Selon la majorité d'entre eux, ces organes seraient très efficaces s'ils se composaient non seulement d'immigrés, mais aussi de représentants des instances politiques ou administratives et d'autres institutions pertinentes (par exemple des syndicats), qui pourraient ainsi collaborer avec les organes de consultation. Quelques participants ont toutefois estimé que l'accès aux organes de consultation devrait être réservé aux immigrés et/ou à leurs associations, qui pourraient alors traiter d'égal à égal avec les autorités. L'efficacité de chaque solution semble dépendre dans une large mesure des habitudes et traditions nationales. Quelle que soit l'option choisie, les organes de consultation des immigrés devraient toujours s'ajouter aux procédures parlementaires normales, et non pas les remplacer.

Composition

Il existe des différences significatives entre les pays européens concernant la composition des organes de consultation et les pratiques de recrutement. Certains immigrés appartenant à ces organes sont des individus « bien connectés » qui ne représentent qu'eux-mêmes. D'autres peuvent représenter un groupe (national) particulier ou encore l'ensemble de la communauté immigrée. Dans les deux derniers cas, les membres immigrés sont parfois élus, par exemple au sein des associations d'immigrés. Il arrive aussi qu'ils soient nommés, généralement par le gouvernement.

Le séminaire n'a pas manifesté de préférence pour une forme ou pour une autre, mais a souligné qu'il était essentiel que les membres des organes de consultation servent de trait d'union entre les immigrés et les autorités, et par conséquent aient la confiance des deux parties. Cela suppose que les membres connaissent bien la situation des immigrés. De plus, la représentation des immigrés doit refléter les différences existant entre les groupes et à l'intérieur de chacun. Le séminaire a aussi étudié le risque que courent les représentants des immigrés de se laisser attirer dans la « majorité ». Lorsque cela se produit, ils peuvent facilement perdre le contact avec le(s) groupe(s) qu'ils sont censés représenter.

Mécanismes spéciaux ou intégrés

Le séminaire a reconnu qu'il existait un fragile équilibre entre différences et similitudes dans les sociétés immigrées. Si l'on insiste trop sur ce qui sépare les immigrés et les minorités du reste de la société, on risque de limiter les possibilités d'une participation pleine et entière de tous et d'une meilleure compréhension mutuelle. Mais si l'on ne tient pas assez compte de la spécificité de la situation des immigrés et des minorités, on risque de les contraindre à participer aux institutions « globales », qui pourraient ne pas leur donner assez de possibilités d'utiliser et d'améliorer leurs compétences. Tous les participants ont estimé qu'il restait nécessaire de promouvoir la participation des immigrés et des minorités dans tous les secteurs de la société, indépendamment de l'existence d'organes de consultation et de leur impact. Dans le même temps, les immigrés et les minorités devraient avoir la possibilité de créer leurs propres institutions s'ils le souhaitent et plus particulièrement de constituer leurs propres associations sans aucune restriction.

Remarques finales et orientations pour l'avenir

Han Entzinger

La plupart des pays d'Europe recensent sur leur territoire un nombre assez important de personnes qui sont, soit des immigrés, soit d'origine immigrée. Nombre de ces personnes ne sont pas ressortissantes du pays où elles résident et, par conséquent, n'ont pas tous les droits politiques et sociaux des autres citoyens. C'est une situation dont on peut dire qu'elle pose problème, dans la mesure où elle remet en cause la légitimation démocratique de l'Etat. La plupart des experts s'accordent désormais à reconnaître que l'immigration est un phénomène susceptible de se poursuivre. Dans ces conditions, il est d'autant plus urgent de rechercher des solutions qui concilient les particularités de l'Etat-nation avec les réalités de l'immigration.

Il y a beaucoup à apprendre de l'expérience d'un certain nombre de pays européens qui ont reconnu ce problème et ont tenté très tôt de lui apporter des éléments de solution. Dans le cadre de ce projet, ainsi que lors du Séminaire, toute une série de solutions possibles ont été présentées et débattues. Il existe un sentiment général selon lequel le fait d'accorder des droits électoraux aux immigrés, ainsi que de mettre en œuvre une politique relativement généreuse de naturalisation, sont des instruments adéquats et efficaces susceptibles de promouvoir la participation des immigrés à la vie politique. Il est assez important, par conséquent, que les pays qui éprouvent encore quelque réticence à accorder des droits électoraux et la citoyenneté nationale à leurs immigrés et à leurs descendants – même au terme de plusieurs décennies de séjour – revoient leurs positions sur ce point et se montrent plus réalistes. Peut-être pourra-t-on ainsi éviter les clivages à long terme entre citoyens de première et de seconde classe dans ces

pays. Le fait d'autoriser la double nationalité peut aussi s'avérer utile. Il faut se féliciter des activités actuelles du Conseil de l'Europe dans ce domaine.

Tant que les immigrés n'auront pas les mêmes droits que les autres en matière d'élections et de citoyenneté, des formes spéciales de consultation pourront avoir une certaine utilité, mais jusqu'à un certain point seulement. Certains mécanismes particuliers de consultation peuvent être considérés par les autorités comme un moyen de s'informer sur les véritables sentiments de leurs populations immigrées. De même, ces structures peuvent aussi servir d'espace de discussion et d'échange de vues et d'idées entre les autorités et les immigrés, lorsque ces derniers ne peuvent pas s'exprimer par les voies politiques normales. On pourrait s'attendre, par conséquent, que des mécanismes de consultation soient mis sur pied, en particulier dans des situations où les politiques en matière de citoyenneté et de droits de vote sont moins développées. Or, il semblerait que ce soit plutôt l'inverse qui se produise. Même si la quasi-totalité des pays étudiés lors du Séminaire pratiquent une forme ou une autre de consultation des immigrés au niveau national (ou régional), les mécanismes les plus complexes et les plus systématiques se trouvent dans les pays déjà dotés de politiques bien développées d'intégration des immigrés dans tous les domaines.

A ce qu'il paraît, la consultation est considérée comme un complément important au processus d'intégration, plutôt que comme un pis-aller, dans le cas où les immigrés n'ont aucun droit en matière d'élections et de citoyenneté. Les pays dotés de mécanismes bien développés de consultation considèrent leurs immigrés non seulement comme des concitoyens (potentiels), mais aussi comme des groupes de personnes avec des intérêts et des exigences particuliers, qui méritent d'être communiqués aux autorités de manière systématique, et non au gré des circonstances. Cependant, ces pays ont eux-mêmes parfois du mal à déterminer le bon moment pour la consultation. Les immigrés se plaignent souvent de n'être consultés qu'une fois prises les décisions importantes et de n'être autorisés à s'exprimer que sur les détails. Mais peut-être s'agit-il là d'un problème général inhérent à

toutes les formes de consultation avec les pouvoirs publics. C'est l'une des raisons pour lesquelles certains prétendent qu'il est préférable de n'avoir aucune structure formalisée de consultation des immigrés. Dans ce cas, en effet, les pouvoirs publics sont obligés d'associer les populations immigrées plus directement au débat politique, et les points de vue de ces dernières ne sont alors « filtrés » par aucune institution. Mais il s'agit-là d'une position que ne partageait pas la majorité des participants au Séminaire.

On peut distinguer deux grandes formes de consultation des immigrés. Dans la première, les organes de consultation sont composés exclusivement d'immigrés. On en trouve des exemples au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, au Danemark, en Italie et dans certains *Länder* allemands. Le principe consiste ici à dire que les immigrés eux-mêmes sont les mieux placés pour savoir ce qui leur convient. L'issue du processus de consultation sera alors présentée comme étant « le point de vue des immigrés » aux pouvoirs publics, qui peuvent alors en tenir compte dans leur prise de décision.

L'autre formule consiste à inclure des immigrés *inter alia* dans les organes consultatifs spécialisés dans certains domaines, comme le développement urbain, les droits de l'homme, l'éducation ou l'intégration des immigrés en tant que telle. Outre les immigrés ou leurs associations, d'autres organisations et institutions peuvent également être représentées au sein de ces instances, tels des syndicats, des fédérations patronales ou des associations de locataires. La prise en compte des positions exprimées se fait alors au sein même de l'organe de consultation avant que ce dernier ne rende son avis. Telle est la formule actuellement pratiquée en Suède, qui avait jadis des organes de consultation réservés aux immigrés. Très souvent, les pouvoirs publics eux-mêmes sont aussi représentés dans ces organes consultatifs « mixtes ». Parfois, les ministères les plus concernés ont le droit de nommer un certain nombre de membres (comme en France) ; on y trouve parfois des parlementaires (comme dans la région de Bruxelles) ; il arrive aussi que le gouvernement et le parlement envoient leurs délégués (comme en Norvège).

Il existe aussi une troisième modalité de communication entre immigrés et pouvoirs publics dont on ne peut pas dire qu'il s'agisse à proprement parler d'une forme de consultation, mais qui peut néanmoins contribuer à une meilleure compréhension mutuelle. Plusieurs pays d'Europe comme l'Allemagne, le Portugal et la Finlande ont nommé des commissaires spéciaux (ou « médiateurs »), généralement dotés d'une assez grande autonomie, dont la tâche est de servir d'intermédiaires entre les pouvoirs publics et les communautés d'immigrés. Ils peuvent agir dans des cas individuels, mais aussi pour le compte de groupes particuliers. Règle générale, ces commissaires ont tendance à ne pas être eux-mêmes d'origine immigrée.

Il est impossible de dire lequel de ces modèles produit les meilleurs résultats, dans la mesure où ceci dépend largement de la configuration institutionnelle et des traditions politiques de chaque pays. Il est intéressant de noter, par exemple, que l'on peut retrouver les préoccupations particulières des différents pays dans la manière dont ces derniers organisent leurs instances de consultation. La Suède, par exemple, insiste sur la parité entre hommes et femmes, de même que sur la représentation des immigrés, alors qu'en Belgique, des quotas d'immigrés néerlandophones et francophones ont été fixés en ce qui concerne la composition desdits organes. Plus important toutefois, le fait que les immigrés doivent se voir offrir la possibilité de faire valoir leur point de vue et que celui-ci soit pris au sérieux dans le débat public. Il faut pour cela que les immigrés aient un accès suffisant à la presse et aux médias. Les pouvoirs publics se doivent de faciliter cet accès, sans toutefois tenter d'influer sur le contenu du débat, comme cela se produit dans les démocraties européennes.

Le point peut-être le plus délicat évoqué et discuté dans le cadre de ce projet, ainsi que lors du Séminaire, concerne la question de la représentativité. Qui représente les immigrés? Même si l'élection de représentants par les immigrés eux-mêmes apparaît comme le moyen le plus évident de procéder dans la tradition démocratique européenne, nous n'avons trouvé qu'un nombre limité d'exemples de cette manière de procéder. Il existe peut-être des raisons techniques à cette situation, telle que la difficulté à cerner l'électorat, mais aussi des raisons de

nature plus politique. Demander aux immigrés ou à leurs organisations d'élire leurs représentants est souvent perçu comme risqué par les pouvoirs publics. Les élections peuvent faire émerger de profonds désaccords au sein des populations immigrées. Les autorités peuvent craindre aussi que, dans certains cas, les élections n'incitent les représentants d'immigrés, peu enclins à coopérer avec elles, à rejeter les termes de leur mandat. En fait, il se peut que les représentants en question préfèrent maintenir des liens étroits avec leur pays d'origine et, ce faisant, entravent plutôt qu'ils ne facilitent l'intégration dans le pays de résidence des immigrés.

De telles craintes sont totalement sans fondement mais quoi qu'il en soit et afin d'éviter les situations pénibles, les immigrés membres d'organes de consultation sont fréquemment nommés par les pouvoirs plutôt qu'élus. Le risque ici consiste bien entendu à ce que ces positions clés soient dévolues aux membres d'une élite d'immigrés insuffisamment au courant de la réalité des faits dans l'ensemble de la communauté immigrée. Ainsi, il est très important de faire en sorte que les immigrés désignés dans les organes de consultation soient capables (et disposés à le faire) de servir d'intermédiaires entre les immigrés, la société en général et les pouvoirs publics en particulier. Il faut pour cela des compétences très particulières qui, heureusement, sont assez bien représentées au sein des diverses populations d'immigrés établis en Europe.

Pour terminer, un peu de prospective et un regard vers l'avenir. La question s'est posée à maintes reprises de savoir pendant combien de temps il faudrait consulter les immigrés. Il viendra un temps, ont estimé certains participants au Séminaire, où il ne sera plus raisonnable de faire une distinction entre les immigrés et leurs descendants d'une part, et le reste de la population, d'autre part. La question peut être abordée sous différents angles. Si on se place du point de vue de l'immigration, on peut dire que même si les immigrés peuvent, individuellement, s'intégrer, voire être totalement assimilés avec le temps, l'immigration en tant que telle va continuer. Par conséquent, nous continuerons d'avoir besoin de mécanismes de consultation des immigrés même si, au fil des ans, ces mécanismes

répondront peut-être aux besoins de populations immigrées différentes.

S'agissant cette fois de l'intégration, il faut noter que, même au fur et à mesure que les immigrés deviennent des membres à part entière de leur nouvelle société, il restera peut-être nécessaire d'avoir des mécanismes spéciaux. Les immigrés souhaiteront peut-être, par exemple, préserver et développer certains éléments de leur culture qui les distinguent de la société qui les entoure comme leur langue ou leur religion. Il serait indiqué de favoriser le dialogue avec les pouvoirs publics sur ces questions, et les mécanismes de consultation pourraient continuer ici de jouer un rôle. Avec le temps, ces mécanismes et autres structures connexes pourraient commencer à s'apparenter aux arrangements mis en place à l'intention des minorités autochtones et que bien des pays d'Europe occidentale et orientale connaissent. C'est uniquement si les personnes d'origine immigrée déclarent elles-mêmes ne plus se distinguer de la société qui les entoure que les mécanismes de consultation n'ont plus aucune raison d'être.

Liste des orateurs

Mr Han ENTZINGER, Consultant, Faculty of Social Sciences,
Netherlands School for Social and Economic Policy Research
Heidelberglaan 2, NL - 3584 TC UTRECHT
E-mail: awsbssecr@fsw.ruu.nl

Ms Marieke BLOMMESTEIJN,
Co-Consultant,
Heidelberglaan 2, NL - 3584 CS UTRECHT
E-mail: awsbssecr@fsw.ruu.nl

Ms Mary COUSSEY, Chair, The Lodge,
Clare College, GB CAMBRIDGE CR2 ITL
E-mail: mc215@cam.ac.uk

Mr Marco MARTINIELLO, Centre d'étude de l'Ethnicité et des
Migrations, Faculté de Droit, Université de Liège
7 Boulevard de Rectorat, Bte 43, Bât 31, B - 4000 LIEGE
E-mail: M.Martiniello@ulg.ac.be

Ms Yasemin SOYSAL, European University Institute, European
Forum, Via dei Roccettini 9,
I - 50016 SAN DOMENICO DI FIESOLE.
E-mail: soysal@datacomm.iue.it

M. Bruno DUCOLI, Directeur,
Centre Bruxellois d'action interculturelle (C.B.A.I),
Avenue de Stalingrad 24, B - 1000 BRUXELLES

Ms Gabriele ERPENBECK, Ausländerbeauftragte
des Landes Niedersachsen, PF 141, D - 30001 HANNOVER

Mme Marie-Therèse ESPINASSE,
Chargée de mission au Bureau de l'Action Sociale, Culturelle
et du Cadre de Vie, Direction de la Population et des Migrations,
1, place de Fontenoy, F - 75350 PARIS

Ms Maria Marta FARFAN, Inas-Cisi, Viale Regina
Margherita, 83/d, I - 00198 ROMA
E-mail: Maria_Marta_Farfan@inas.cisl.it@internet

Mr Quintino da FONSECA, Africonsult, EPFF,
Box 853 Sentrum, N - 0104 OSLO
E-mail: Africons@online.no

Ms Viafra PALANCA, Dipartimento Affari sociali,
Via Veneto, 56, I - 00186 ROMA

Ms Lise GRETTE, Advisor, Department for Children and Youth,
Ministry of Children and Family Affairs,
Po Box 8036, N - 0032 OSLO

Mr Trevor HALL, Community Relations Unit,
Home Office,
Queen Anne's Gate, GB - London SW1H 9AT

Mr José Ignacio Saiz REY,
C/Marcelina, 14 bajo, E- 28029 MADRID

Ms Eeva LOTTA JOHANSSON, Senior Administrative Officer,
Ministry of the Interior, S - 103 33 STOCKHOLM
E-mail: eva-lotta.johansson@interior.ministry.se

Mr Dimitrios METAXAS, Federation of Pontian
Associations of South Greece,
19, Voucourestiou Street, GR - 10671 ATHENS

Mr Walter PALM, Senior Policy-advisor,
Ministry of the Interior,
Postbus 20011, NL - 2500 EA THE HAGUE

Mr Roy PIETERS, Chairman of the national organisation for dialogue
with the Caribbean Dutch (OCAN),
Huijgensstraat 5, NL - 2515 BC THE HAGUE

Mr Bashy QURASHY, Minority Consultant,
Nyelandsvej 53, st.tv., DK - 2000 Frederiksberg

Mme Gaye SALOM, Directrice , ELELE,
Maison des travailleurs de Turquie,
20, rue de la Pierre Levée, F - 75011 PARIS

M. Francisco RUIZ, Membre de la Commission fédérale des étrangers
et représentant de la Communauté espagnole CSP, "La Fraternité",
Place Arlaud 2, CH - 1003 LAUSANNE

Mr Daryl TAYLOR,
Mätästie 5L 246, FIN - 00770 HELSINKI
E-mail: Daryl@clinet.fi

Mme Patricia TARCOSZ, Coordinatrice,
Cellule d'appui aux Centres régionaux,
500, rte de Gembloux, B-5002 NAMUR

Ms Diana VUKUSIC, Information Secretary,
National Croatian Association,
PO Box 65, S - 425 02 HISSINGS KÄRRA
E-mail: Kroatiska.riksforbundet@swipnet.se

Mr Bayram YILDIZOGLU,
Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen,
Erich-Kästner-Str. 92, D-63229 Egelsbach
E-mail: byildizoglu@system.de



CDMG (99) 21

**LA PARTICIPATION POLITIQUE ET
SOCIALE DES IMMIGRÉS À TRAVERS
DES MÉCANISMES DE CONSULTATION**

Addendum

Relations intercommunautaires

CDMG (99) 21

**LA PARTICIPATION POLITIQUE ET
SOCIALE DES IMMIGRÉS À TRAVERS
DES MÉCANISMES DE CONSULTATION**

Addendum

Relations intercommunautaires

Table des matières

La participation politique et sociale des immigrés en Italie : une expérience personnelle (<i>Maria Marta Farfan</i>)	5
La participation des immigrés dans les mécanismes de consultation en France (<i>Gaye Petek-Salom</i>).....	13
Annexe I : Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (Strasbourg, 5.II.1992).....	25

N.B. Les vues exprimées dans cette brochure sont celles de leurs auteurs;
elles ne reflètent pas nécessairement celles du Conseil de l'Europe et de ses
Etats membres.

La participation politique et sociale des immigrés en Italie : une expérience personnelle

Maria Marta Farfan¹

Mon objectif est d'examiner, dans ce bref rapport, certaines questions juridiques liées à la participation politique et sociale ainsi qu'à la naturalisation des immigrés en Italie, en me référant à mon expérience personnelle en tant qu'immigrée.

Lorsque je suis arrivée pour la première fois en Italie en 1978, le statut des étrangers était régi par la réglementation relative à la sécurité publique, ainsi que par plusieurs arrêtés ministériels destinés, pour la plupart, à contrôler le marché de l'emploi des femmes de ménage. En 1981, l'Italie a ratifié (en même temps que quelques autres pays) la Convention n° 143 de l'OIT sur les migrations dans des conditions abusives et sur la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants.

En 1986, le Parlement italien a incorporé cette Convention dans sa législation, en adoptant la première loi italienne sur l'immigration (1), posant ainsi un principe fondamental: les travailleurs ressortissants d'Etats non membres de la Communauté européenne résidant légalement en Italie doivent être traités de la même façon et jouir exactement des mêmes droits que les travailleurs italiens. Cette loi a introduit les éléments nécessaires à une participation des immigrés au sein d'organismes consultatifs. Un Comité consultatif national a été créé sous l'égide du ministère du Travail. Cet organe, qui regroupe des professionnels des secteurs public et privé actifs dans ce domaine, a pour objectif de promouvoir les initiatives visant à réaffirmer les droits garantis dans la loi en question. Parmi les membres du Comité figurent également des représentants de travailleurs ressortissants d'Etats non membres de la Communauté européenne, élus par leurs associations.

¹ Inas-Cisl, Viale Regina Margherita, 83/d, I - 00198 ROME (Italie),
E-mail : maria_marta_farfan@inas.cisl.it, fax : (+39) 6 84 43 84 03.

C'est à cette époque que je me suis intéressée aux aspects juridiques de l'immigration. Depuis les années 80, les associations et les syndicats italiens œuvrent en faveur des immigrés aux niveaux local et national, en exigeant la reconnaissance totale de leurs droits fondamentaux, ainsi que l'égalité de traitement et des chances. J'ai commencé à travailler avec la CISL (l'une des trois confédérations italiennes du travail), et tout particulièrement avec l'INAS, la section responsable de la protection sociale de ce syndicat. J'ai été désignée pour participer aux travaux du Comité consultatif national sur l'immigration qui ont mis en lumière les problèmes engendrés par l'application de la nouvelle loi. Après quelques réunions cependant, les activités du Comité ont été suspendues.

A compter de 1986, chaque région italienne s'est lancée dans des travaux préparatoires en vue de l'adoption de ses propres lois sur l'immigration (2). On a assisté à l'établissement de comités consultatifs régionaux, au sein desquels les immigrés - parfois élus par leurs pairs, parfois nommés directement par les organes de l'administration régionale - étaient représentés. C'est en effet l'administration régionale qui finance les associations d'immigrés, en approuvant nombre de projets présentés par les divers syndicats et associations. Les programmes publics se révèlent très différents d'une région à l'autre: ils bénéficient d'un plus grand soutien dans le Nord de l'Italie que dans le Sud.

A cette époque, mon travail avec le syndicat a été axé sur les premières régularisations de situations des travailleurs clandestins en Italie - une possibilité offerte par la loi de 1986 (3).

Quatre ans plus tard, en 1990, la fameuse loi « Martelli » a été approuvée (4). Ce texte contenait une version révisée des dispositions régissant l'entrée, le séjour et l'expulsion des étrangers, mais n'envisageait aucune forme nouvelle de participation sociale ou politique visant à améliorer l'intégration des immigrés. Cette loi établissait un lien entre la résidence légale en Italie et l'octroi de nombreux droits. Elle appelait également à une deuxième régularisation, pour les travailleurs salariés et indépendants (y compris les professions libérales) (5).

En 1992, une nouvelle loi sur la nationalité a été adoptée en Italie (6). Cette loi a réaffirmé le principe du *jus sanguinis* ou « droit du sang » régissant l'attribution de la nationalité italienne. En effet, un enfant né d'une mère ou d'un père italiens est un citoyen italien quel que soit son lieu de naissance; c'est pourquoi il existe aujourd'hui des millions de

ressortissants italiens dans le monde entier. En revanche, un enfant né de parents étrangers en Italie n'acquiert pas automatiquement la nationalité italienne (la législation applique uniquement le critère du droit du sol - le « jus soli » - aux cas d'apatridie), mais il peut l'obtenir en résidant légalement sur le territoire italien jusqu'à l'âge de 18 ans. Quant aux mineurs nés d'un parent naturalisé et vivant avec lui, ils deviennent automatiquement Italiens.

Si une réforme législative doit avoir lieu, celle-ci devra accorder la nationalité aux mineurs nés de parents étrangers en Italie et réduire les exigences auxquelles doivent satisfaire les immigrés de longue durée qui demandent la nationalité italienne.

Bien que ma grand-mère fût Italienne, on ne m'a pas accordé cette nationalité (ce n'est que depuis 1983 que les Italiennes peuvent transmettre leur nationalité à leurs enfants); j'ai par conséquent obtenu ma naturalisation sur le fondement de la résidence (7). La naturalisation n'est pas un droit, mais une concession qui repose sur la condition préalable de la résidence légale (d'une durée de 3 ans pour les personnes ayant des ancêtres italiens, 5 ans pour les ressortissants de la Communauté européenne et les réfugiés, 10 ans pour les ressortissants non communautaires). L'octroi de la nationalité intervient à l'issue de l'évaluation de plusieurs aspects relatifs à la vie du demandeur. Il s'agit principalement de sa situation financière: la nationalité lui sera ainsi refusée s'il ne dispose pas de revenus suffisants. En outre, les étrangers naturalisés sur la base de la résidence ne peuvent posséder la double nationalité - possibilité pourtant reconnue dans la nouvelle loi - l'administration leur demandant en effet de renoncer à leur nationalité d'origine. Le processus de naturalisation se caractérise donc principalement par les difficultés rencontrées, ainsi que l'impossibilité de posséder la double nationalité. De nombreux problèmes se posent, puisque la double nationalité dépend de ce que prévoit l'ordre juridique de chaque pays. Les immigrés qui entendent demander leur naturalisation doivent ainsi savoir si la législation de leur pays d'origine autorise la double nationalité, étant donné que les immigrés qui obtiennent la nationalité de leur pays de résidence perdent souvent automatiquement celle de leur pays d'origine. La double nationalité est par conséquent non seulement régie par le droit de chaque pays, mais également soumise aux accords internationaux passés en la matière. La Convention de 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités, signée par un grand nombre d'Etats membres de la Communauté européenne, exclut la possibilité de

double nationalité. Il est actuellement procédé à la modification de la Convention de Strasbourg, pour permettre aux personnes résidant de façon permanente dans l'un des Etats membres d'acquérir plus facilement la nationalité de ce pays, sans perdre leur nationalité d'origine.

Je suis convaincue que la naturalisation doit être un choix personnel, qu'il faut encourager en supprimant les conditions bien trop rigides imposées au niveau des procédures nationales, ainsi que toutes les formes de discrimination au niveau international.

J'en viens enfin à la question des droits politiques des immigrés et à leur participation à la vie politique. En Italie, seuls les citoyens italiens (qui ont acquis cette nationalité par la naissance ou la naturalisation) jouissent pleinement de leurs droits politiques et ont le droit de voter aux élections nationales et locales. Ces droits politiques n'ont pas encore été accordés aux immigrés non communautaires qui résident légalement en Italie. En 1994, l'Italie a certes ratifié la Convention de Strasbourg sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local¹, mais cette ratification ne concerne que les chapitres A et B du traité. En conséquence, les étrangers jouissent du droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association, ainsi que du droit de représentation au sein d'organismes consultatifs, mais ils n'ont ni le droit de vote, ni le droit de se porter candidats à des élections locales. Ces dernières années, plusieurs propositions de révision de la Constitution ont été formulées, afin d'étendre le droit de vote et le droit d'être élu aux étrangers. Ces propositions ont bénéficié du soutien d'associations et de syndicats. Elles ont également été accueillies favorablement par le Gouvernement, notamment par le ministère de la Solidarité sociale, qui a proposé une nouvelle loi sur l'immigration. Ce texte garantissait à l'origine le droit de vote, mais, en raison d'une forte opposition du Parlement, ce point a malheureusement dû être retiré du projet de loi. Il a donc fallu le réintroduire dans une nouvelle loi relative à une révision constitutionnelle. Les étrangers ne pourront donc toujours pas voter ni se présenter à des élections locales, du moins dans un avenir proche, alors même que la nouvelle loi leur attribuera ces droits (dès qu'elle aura été incorporée dans la législation italienne) à condition qu'ils possèdent des autorisations de séjour permanentes et résident légalement en Italie depuis 5 ans au moins.

¹ Annexe I : texte de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

En résumé, l'Italie est aujourd'hui confrontée à la situation suivante: puisque les immigrés n'ont aucun droit politique, ils ne participent que rarement à la vie politique et ce, au niveau local uniquement. La naturalisation, elle, comporte des procédures rigides, et les étrangers qui acquièrent la nationalité italienne sur la base de la résidence ne peuvent posséder la double nationalité. En revanche, la nouvelle loi sur l'immigration, bien qu'elle ne traite ni des droits politiques ni de la naturalisation, facilite le processus d'acquisition de la nationalité en garantissant l'égalité de jouissance des droits civils et sociaux, par le biais d'un instrument particulier: la « carta di soggiorno », autorisation de séjour permanente. Je pense qu'il est à la fois important et utile pour les immigrés, s'ils doivent un jour participer à la vie publique, de se familiariser avec les dispositions législatives et les procédures administratives, de prendre connaissance des normes et de la réglementation pertinentes, et de revendiquer leurs droits.

Notes :

- (1) Loi n°943/1986. Plusieurs principes fondamentaux ont été incorporés à la législation italienne en la matière: égalité de traitement avec les travailleurs italiens pour les travailleurs non communautaires résidant légalement en Italie, sur le plan de l'accès à l'emploi, de la qualification professionnelle, de la sécurité sociale, de l'appartenance à un syndicat, de la protection sociale et de la garantie de leurs droits individuels et collectifs, ainsi que des droits de leur famille; promotion du regroupement familial pour les immigrés résidant légalement en Italie.
- (2) Ces lois régionales sont devenues d'importants outils pour la gestion de l'immigration au niveau local; dans la plupart des cas, ces lois ont exigé des efforts considérables de la part des services sociaux et d'assistance, ainsi qu'une aide aux nouveaux arrivants, mais n'ont pas négligé certaines questions telles que le logement, l'intégration dans le monde du travail, la formation professionnelle, le droit à l'éducation et les mesures en faveur des associations d'immigrés...
- (3) Au total, 118 300 individus ont vu leur situation régularisée.

- (4) Loi n°39/1990.
- (5) Environ 250 000 personnes ont pu régulariser leur situation.
- (6) Loi n°91/1992.
- (7) La nationalité italienne peut être obtenue par le mariage ou la résidence.

La participation des immigrés dans les mécanismes de consultation en France

Gaye Petek-Salom, Directrice de l'Association ELELE⁷

Si l'on se réfère aux modèles de participation définis par M. Entzinger, la France s'inscrit dans le modèle des droits individuels. On accède assez facilement à la nationalité et on acquiert ainsi le droit de vote et d'éligibilité.

La France prône donc l'intégration pleine et entière par la citoyenneté, mais parce qu'elle respecte les droits des étrangers désireux de rester en France, elle a imaginé des modalités de participation de ces derniers. La politique française en matière d'immigration s'est ainsi dotée d'un certain nombre de structures et de conseils consultatifs.

Certaines structures sont en sommeil tel le CNIPI (Conseil National pour l'Intégration des Populations Immigrées), dont le mandat de trois ans a expiré depuis un an et demi, et le CNV (Conseil National des Villes) qui est arrivé en fin de mandat voici un mois.

Personnellement, j'ai été Membre du CNV (25 députés maires, 13 personnalités qualifiées et une secrétaire générale) où je représentais les populations immigrées, et cela au titre de vice-présidente du CNIPI, mandat que j'ai assuré jusqu'à l'expiration du dernier conseil.

Je suis toujours administratrice au conseil d'administration national de FAS (personnalité qualifiée représentante des populations immigrées) et aussi membre du CSIS (Conseil supérieur de l'Information sexuelle).

Le CNIPI dont j'étais la vice-présidente est un Conseil paritaire où siègent les ministères, les syndicats, des experts, des personnalités de

⁷ ELELE, 20 rue de la Pierre Levée, 75011 PARIS –
Tél.: (+33) (0) 1 43 57 76 28, Fax : (+33) (0) 1 43 38 01 32.

l'immigration, n'a donc pas été renouvelé après la fin de son mandat en février 1996.

Lors du dernier mandat, divers groupes de travail ont réfléchi et proposé des avis sur les sujets suivants:

- le statut personnel des résidents étrangers,
- le regroupement familial,
- information et communication,
- l'accueil dans les services publics « La pratique de la laïcité à l'école ».

Sur saisine du Ministre d'alors, Mme Simone Veil, le CNIPI a également travaillé en séance ad hoc sur la politique d'intégration, le ministre ayant véritablement consulté le CNIPI en amont de projets tel que la circulaire sur le regroupement familial ou les « Mesures pour l'Intégration ». C'est à travers ce type de saisine que le CNIPI a retrouvé un sens.

Suite à l'expiration du mandat du CNV, j'ai informé M^{me} le Ministre, Martine Aubry, de mon sentiment sur ma participation à cette instance. Le CNIPI étant arrêté en 1996, il me semble que ma représentation de l'immigration au CNV n'avait plus lieu d'être depuis plus d'un an et j'ai donc fait savoir, que j'estimais ma participation dénuée de sens puisqu'il n'y avait plus de lien avec un organe de réflexion politique sur l'immigration. A cette place, on ne peut pas être porteur d'un message personnel et il est nécessaire de se référer aux débats d'une instance spécifique sur les questions migratoires.

La composition du conseil d'administration du FAS est assez semblable à la composition du CNIPI mais les débats sont d'ordre plus technique et concernent les priorités du FAS: il s'agit d'une politique en matière d'actions à mener pour l'intégration et non pas de débats autour des textes et des politiques proprement dites.

C'est également un lieu de prise de décision et de vote concernant les aides consenties aux associations et structures menant des actions en vue de l'intégration. Il est à noter cependant que lors des votes les voix des syndicats ajoutés aux voix des populations immigrées sont minoritaires si toutes les institutions représentant l'Etat sont présentes ou votent par pouvoir.

Notons enfin que le HCI (Haut Conseil à l'Intégration) actuellement présidé par M^{me} Simone Veil ne compte parmi ses « sages » aucune personnalité issue de l'immigration. Par contre, le CNCDH (Conseil National Consultatif des Droits de l'Homme) comprend des personnalités qualifiées issues de l'immigration.

La politique française en matière d'immigration est sensiblement la même quel que soit le gouvernement et se définit d'une part par, la maîtrise des flux migratoires, la lutte contre les immigrés en situation irrégulière et le travail clandestin. D'autre part, une politique d'intégration et le travail clandestin. D'autre part, une politique d'intégration des populations désireuses de s'installer sur le territoire français. Cela par le biais de la résidence (carte de 10 ans) du regroupement familial, de l'acquisition de la citoyenneté par la naissance en France ou par la nationalisation.

Ce cadre se complète d'un discours de refus des spécificités communautaires. La France est opposée au modèle de société multiethnique et multiculturelle où s'expriment séparément des communautés diverses. Cette position peut être un rempart contre les replis objets d'exclusion et de racisme.

Mais je pense que les communautés s'expriment de facto en tant que telles et que la représentation dans les instances précitées de « sensibilités » culturelles même si elles s'appellent « personnalités qualifiées » est une manière détournée de reconnaissance de la pluralité de la France.

Je pense qu'une société pluriculturelle dans laquelle les uns et les autres se reconnaissent autour d'un certain nombre de valeurs communes et partagées tout en conservant et exprimant leur diversité culturelle forme une sorte de consensus qui est la réussite de l'intégration.

L'intégration des uns aux autres, à double sens et pas seulement celle d'un groupe dans l'autre. L'expression d'une culture, celle des besoins spécifiques d'un groupe ou d'une communauté me paraissent être incontournables si l'on ne veut pas que ces populations se renferment sur des revendications identitaires.

C'est dans ce but que j'ai créé ELELE, une association d'immigrés qui œuvre en direction de la population originaire de Turquie et des acteurs sociaux et culturels qui ont à travailler avec cette population. ELELE travaille pour l'intégration des Turcs par les Français. ELELE, enfin,

travaille pour atténuer les fractures générationnelles, les difficultés familiales et culturelles que connaît cette population. ELELE est cataloguée « association communautaire » et ne peut être considérée comme Centre Social.

L'association reçoit actuellement des subventions du FAS, de la Direction de la Population et des Migrations du ministère de l'Emploi et de la Solidarité et de la Ville de Paris.

A ELELE nous œuvrons pour l'intégration sociale des Turcs en France mais aussi par le moyen de la formation, de la médiation, de l'action culturelle et pédagogique, nous voulons faire connaître la culture et les spécificités des Turcs en France. Tout cela sans cultiver la langue de bois et en faisant part de nos observations, qu'elles soient agréables à entendre ou décevantes pour l'amour-propre des personnalités politiques ou des Turcs eux-mêmes.

Nous militons aussi pour la reconnaissance des immigrés dans la politique de l'Etat.

Or, si l'on prend l'exemple récent du Pacte de Relance pour la Ville, un projet politique de développement urbain lancé par le précédent gouvernement, on remarquera que dans un texte de plus de 100 pages, à aucun moment il n'est fait mention des familles immigrées.

Cette vision politique change peu quel que soit le gouvernement. On pense en France qu'il ne faut pas stigmatiser les immigrés et que moins on en parle, moins on risque d'augmenter la popularité du Front National. Toutefois, au final, seul le FN parle des immigrés, c'est à dire qu'on en parle quand même mais avec des propos réducteurs, erronés et racistes.

L'Etat, tout en aidant certaines associations à se développer, peut aussi tenir un discours parfois surprenant. Lorsqu'une association prendra de l'ampleur, on aura tendance à la juger « exponentielle » et à lui reprocher de faire de l'ombre à d'autres associations. Or, si cette association fait un travail de qualité, il faut chercher à valoriser ce travail plutôt que de vouloir niveler par le bas la capacité d'expression des associations dites communautaires.

A mon sens, il serait plus important de se poser la question de la pérennisation des expériences et des actions réussies en matière

d'intégration. Il serait donc plus judicieux d'utiliser le savoir-faire et les compétences des uns pour « tirer vers le haut » les autres. C'est aussi en ce sens qu'il faut réfléchir sur la présence des associations espagnoles et portugaises maintenant écartées de la consultation parce que « communautaires ». Leur expérience est pourtant très précieuse pour nous tous représentants de populations arrivées plus récemment en France.

On peut aussi s'interroger sur la capacité des gouvernements et des institutions publiques à accepter l'échec en matière d'intégration. On voit en effet plutôt d'un mauvais œil la parole trop critique, l'observation négative. Or, il est important d'être proche des réalités de terrain et de proposer une vision projective en matière d'aspirations, de besoins et de difficultés liées aux populations immigrées.

La représentativité politique reconnue aux immigrés dans les instances consultatives, dont je fais moi-même partie, est quelque peu aléatoire. On a parfois l'impression de servir d'alibi et de servir de bonne conscience aux politiques. On remarquera au passage que si les syndicats sont présents dans ces instances, les partis politiques ne le sont pas (sauf au CNV).

Dès lors que quelques immigrés siègent dans des structures publiques ou conseils nationaux et que de surcroît on a fait l'effort de privilégier quelques femmes, les gouvernements estiment avoir rempli leur mission: donner le droit démocratique à l'expression.

Il faut cependant reconnaître aussi que ces instances consultatives ne sont pas toujours utilisées à bon escient par les immigrés eux-mêmes. Le monde associatif est divisé, les communautés sont divisées et certains leaders associatifs utilisent ces conseils pour y faire entendre leur voix personnelle ou celle d'un groupe d'intervention politique et réduisent ainsi le possible débat en un énoncé de vérités parfois trop partisans. De même, beaucoup d'immigrés pressentis pour faire partie de ces conseils consultatifs n'y viennent que pour y rencontrer un ministre ou un directeur d'administration centrale et ne participent que rarement aux réunions de travail qui font pourtant bien plus avancer les choses quant à la défense des droits des immigrés et à la réussite de leur intégration.

On peut être certes honoré de ces nominations mais ces instances ne sont que consultatives, elles semblent paritaires mais l'expression des populations immigrées y est toujours minoritaire.

Enfin, les personnalités nommées au titre de leur expérience personnelle et associative ne disposent pas de tous les moyens d'information et du temps dont disposent par exemple les syndicats, qui de surcroît y nomment des représentants salariés.

Quant à la représentation par des associations désignées par élections ou nommées par l'Etat, c'est un problème très délicat. Quelles sont les associations représentatives? Si l'on prend pour exemple les associations turques, 10% d'entre elles sont laïques, démocratiques et œuvrent pour des valeurs républicaines et de progrès. Les autres sont musulmanes modérées ou plus ou moins radicales. Dans cette situation, soit on accepte une représentation réelle mais qui va à l'encontre de la démocratie et on refuse les associations qui vont contre des valeurs républicaines.

Je pense donc que la véritable participation, on ne peut y prétendre qu'en s'engageant dans la politique et en se présentant sur des listes électorales.

Mais, d'ores et déjà, les partis politiques pourraient aussi être participants. Une fois au pouvoir, les immigrés ne sont plus, pour les partis, que des « experts », des « alibis », que l'on place dans les cabinets ministériels dans des rôles techniques.

En ce qui me concerne, de la place que j'occupe, j'essaye de faire passer des idées, je me bats pour certaines causes, et j'ai parfois l'impression de parler inutilement, mais j'ai aussi parfois la satisfaction de voir qu'avec les années, certaines observations ou suggestions arrivent à être admises. A travers l'idée d'intégration, j'entends personnellement l'idée d'une politique ambitieuse pour les immigrés et leurs familles.

Je pense ainsi qu'il y a devoir d'ingérence dans les pays d'origine et dans le pays d'accueil lorsque la culture de l'autre bafoue le droit à la vie et au progrès. Dès lors que des pratiques traditionnelles sont rétrogrades et nient la volonté d'émancipation des femmes ou le désir d'autonomie des jeunes, ces pratiques doivent être combattues sans faux-fuyants (excision – mariages arrangés – foulard islamique imposé – retraits scolaires des jeunes filles...).

La participation des immigrés à des instances de décisions politiques sert aussi à cela. Elle peut influencer dans la mesure du possible sur les politiques et aussi insuffler de la détermination politique aux décisions de l'Etat.

La participation politique des immigrés ne doit pas s'inscrire inconditionnellement dans la négation des politiques publiques. Les représentants immigrés peuvent « jouer le jeu », celui de la critique et de la lutte pour l'égalité des chances, mais ils doivent aussi participer à un débat constructif, qui fera évoluer les droits des individus. Il ne faut pas avoir de fausse honte à partager certaines positions gouvernementales.

Il est nécessaire que les militants associatifs cessent de faire des immigrés des victimes car le devenir citoyen de leurs enfants n'y trouvera pas son compte.

Aujourd'hui, il me semble urgent en France de remettre en place des instances de consultation politique des immigrés dans les municipalités, en les dotant d'une vraie crédibilité et au niveau national, en recréant un CNIPI qui serait plus efficace. Cette efficacité dépend à mon sens de quelques critères précis :

- **Un choix plus judicieux des membres immigrés .**

Il faut valoriser davantage la représentation des sensibilités communautaires, la parité hommes/femmes, la présence de l'expérience locale et de terrain. Il faut éviter les compositions « politicardes » et opportunistes, comme par exemple « il y a tel leader associatif donc il faut forcément qu'il y ait l'autre leader qui lui est opposé ». Je crois qu'il faut privilégier, l'expérience, la clairvoyance, la volonté participative, la capacité de distanciation et l'intérêt réel pour la vie quotidienne et l'avenir des populations immigrées en France. Car d'autres espaces et instances d'expression

existent comme le Conseil national consultatif des Droits de l'Homme (CNCDH) ou tout simplement les médias, ou la rue pour exprimer des revendications.

- **Une volonté d'écoute réelle de l'état.**

Les institutions doivent se servir des propositions émanant de ces conseils. Si on n'a pas l'impression d'avoir travaillé pour du concret on ne peut que se décourager. Le ministre ou ses représentants doivent renvoyer de l'information au conseil, lui dire ce qui a été jugé important et ce dont

il a été tenu compte. Ces instances doivent être reconnues dans les médias nationaux. Elles ne sont jamais invitées sur des plateaux de débats politiques. A quoi servent-elles? Quelle est alors la valeur de leur parole?

- **Une considération effective de la capacité d'observation et d'apport des immigrés**. Si les personnalités publiques et politiques qui participent aux diverses instances estiment tout savoir et y siègent sans une humilité minimum, une vraie écoute des propos des membres des communautés immigrés, il est préférable qu'ils ne se réunissent qu'entre eux. Il ne faut pas pratiquer un semblant de démocratie. Très souvent, les députés-maires s'intéressent à leurs seules prérogatives et attachent infiniment peu d'intérêt aux propos des personnalités immigrées.

Il faudrait peut-être changer l'équilibre et au lieu de placer l'immigré alibi auprès des politiques, faire participer les politiques aux instances consultatives des populations immigrées.

Pour conclure, je dirais que la participation politique et sociale des immigrés c'est d'abord de devenir citoyens et de faire partie intégrante de la société. C'est ensuite l'abandon de la langue de bois par les deux parties, les représentants immigrés et les institutions publiques. C'est surtout l'engagement pour une cause partagée, volontariste et ambitieuse : la réussite de l'intégration sociale et politique des immigrés, la reconnaissance et la considération de leur identité culturelle et de leur mémoire par la société du pays d'accueil.

L'objectif essentiel est de bien vivre ensemble, dans une vraie connaissance et reconnaissance mutuelles.

ANNEXE

Audition Générale des représentants d'organisation d'immigrés

En matière de critères de sélection pour la participation des immigrés aux mécanismes de concertation, il faudrait veiller à :

- la réalité de la parité homme/femme,
- la présence de toutes les communautés migrantes vivant dans le pays et aux sensibilités générationnelles,
- l'implication sur le terrain de l'immigration. Les représentants doivent avoir une connaissance pratique et vécue des problèmes des immigrés au titre desquels ils s'expriment.

En ce qui concerne la réalité et l'adéquation des avis exprimés avec ceux du groupe.

Il faut garder à l'esprit que la représentation associative en tant que telle est fort difficile (risque de voir s'installer une majorité de représentants d'associations culturelles ou politiques et risque de débats sans fin entre diverses tendances associatives). La nomination semble donc plus simple mais il faut alors donner à ces personnes désignées les moyens de travailler (secrétariat – outils – représentativité désignée officiellement dans les médias...)

- pour qu'ils puissent efficacement informer les immigrés et communiquer avec l'ensemble de la communauté,
- pour que la structure de consultation soit connue par les partis politiques, le parlement, le grand public, l'espace médiatique et qu'elle soit auditionnée par ces instances.

Il faut aussi réfléchir à la création de liens entre les représentants des communautés d'un pays avec ceux qui siègent au Forum et au Parlement Européen. Il faut favoriser la création de structures de débats transeuropéens ou siègeraient des représentants immigrés de tous les pays d'Europe.

Il faut également envisager la création de liens entre les communautés immigrées représentées dans les organes consultatifs des pays européens et les responsables politiques de ces questions dans les pays d'origine respectifs.

Ceci parce qu'une partie importante des problèmes vécus par les populations immigrées en Europe sont en lien avec des problématiques liées aux pays d'origine (langue, nationalité, culte, service militaire, transferts de fonds, réinsertion...).

Les autorités publiques, au lieu « d'encourager » le développement de l'identité culturelle des communautés immigrées, devraient plutôt aider, défendre, soutenir sa conservation et sa promotion:

- par un discours public fort
- par des aides financières.

Sans l'aide des Etats, l'identité culturelle s'exprimera de toutes les manières. Mais elle sera soit exacerbée, soit le fait de groupes qui apporteront des financements mais tenteront par ce biais de faire dériver cette expression vers des valeurs rétrogrades et partisans. Or l'identité à laquelle on doit tendre est faite de métissage, d'interactions, de complémentarités fraternelles.

Je ne pense pas qu'un immigré ait à être « loyal » simultanément envers son pays de résidence et son pays d'origine car cela voudrait dire que l'on trahit l'un ou l'autre des pays. Je crois plutôt que l'on peut être de deux pays, plaire et déplaire aux deux, les interpeller sur un même pied.

On peut être en somme également impartial et critique et paritairement attaché à tel ou tel aspect des deux cultures ou à leurs valeurs sans qu'elles soient d'ailleurs forcément les mêmes.

Je crois qu'il faut être honnête, ne pas se sentir en situation de choix mais plutôt de composition.

ANNEXE I

**CONVENTION SUR LA PARTICIPATION DES
ETRANGERS À LA VIE PUBLIQUE AU
NIVEAU LOCAL**
Strasbourg, 5.II. 1992

**CONVENTION SUR LA PARTICIPATION DES ÉTRANGERS
À LA VIE PUBLIQUE AU NIVEAU LOCAL**
Strasbourg, 5.II.1992

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et de favoriser leur progrès économique et social dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Réaffirmant leur attachement au caractère universel et indivisible des droits de l'homme et des libertés fondamentales fondés sur la dignité de tous les êtres humains;

Vu les articles 10, 11, 16 et 60 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales;

Considérant que la résidence d'étrangers sur le territoire national est désormais une caractéristique permanente des sociétés européennes;

Considérant que les résidents étrangers sont, au niveau local, généralement soumis aux mêmes devoirs que les citoyens;

Conscients de la participation active des résidents étrangers à la vie et au développement de la prospérité de la collectivité locale, et convaincus de la nécessité d'améliorer leur intégration dans la communauté locale, notamment par l'accroissement des possibilités de participation aux affaires publiques locales,

Sont convenus de ce qui suit:

Partie I

Article 1

1 Chaque Partie applique les dispositions des chapitres A, B et C.

Toutefois, tout Etat contractant peut déclarer, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, qu'il se réserve de ne pas appliquer les dispositions du chapitre B ou du chapitre C, ou des deux chapitres.

2 Chaque Partie qui a déclaré qu'elle appliquera un ou deux chapitres seulement peut, à tout autre moment par la suite, notifier au Secrétaire Général qu'elle accepte d'appliquer les dispositions du ou des chapitres qu'elle n'avait pas acceptés au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

Article 2

Aux fins de la présente Convention, l'expression « résidents étrangers » désigne les personnes qui ne sont pas ressortissantes de l'Etat en question et qui résident légalement sur son territoire.

Chapitre A – Liberté d'expression, de réunion et d'association

Article 3

Chaque Partie s'engage, sous réserve des dispositions de l'article 9, à garantir aux résidents étrangers, aux mêmes conditions qu'à ses propres ressortissants :

- a le droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans ingérence d'autorités publiques et sans considérations de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de télévision ou de cinéma à un régime d'autorisation;
- b le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à

STE 144 – Participation des étrangers à la vie publique, 5.II.1992

des syndicats pour la défense de leurs intérêts. En particulier, le droit à la liberté d'association implique le droit pour les résidents étrangers de créer leurs propres associations locales aux fins d'assistance mutuelle, de conservation et d'expression de leur identité culturelle ou de défense de leurs intérêts par rapport aux questions relevant de la collectivité locale, ainsi que le droit d'adhérer à toute association.

Article 4

Chaque Partie fait en sorte que des efforts sérieux soient faits pour associer les résidents étrangers aux enquêtes publiques, aux procédures de planification et aux autres processus de consultation sur les questions locales.

Chapitre B – Organismes consultatifs pour représenter les résidents étrangers au niveau local

Article 5

1 Chaque Partie s'engage, sous réserve des dispositions de l'article 9, paragraphe 1:

a à veiller à ce qu'aucun obstacle juridique ou d'autre nature n'empêche les collectivités locales ayant sur leur territoire un nombre significatif de résidents étrangers de créer des organismes consultatifs ou de prendre d'autres dispositions appropriées sur le plan institutionnel afin:

i d'assurer la liaison entre elles-mêmes et ces résidents,

ii d'offrir un forum pour la discussion et la formulation des opinions, des souhaits et des préoccupations des résidents étrangers quant aux questions de la vie politique locale qui les touchent particulièrement, y compris les activités et responsabilités de la collectivité locale concernée, et

iii de promouvoir leur intégration générale dans la vie de la collectivité;

b à encourager et faciliter la création de tels organismes consultatifs ou la mise en œuvre d'autres dispositions appropriées sur le plan institutionnel pour la représentation des résidents étrangers par les collectivités locales ayant sur leur territoire un nombre significatif de résidents étrangers.

2 Chaque Partie veille à ce que les représentants des résidents étrangers participant aux organismes consultatifs ou aux autres dispositifs d'ordre institutionnel visés au paragraphe 1 puissent être élus par les résidents étrangers de la collectivité locale ou nommés par les différentes associations de résidents étrangers.

Chapitre C – Droit de vote aux élections locales

Article 6

1 Chaque Partie s'engage, sous réserve des dispositions de l'article 9, paragraphe 1, à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger, pourvu que celui-ci remplisse les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux citoyens et, en outre, ait résidé légalement et habituellement dans l'Etat en question pendant les cinq ans précédant les élections.

2 Un Etat contractant peut cependant déclarer, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, qu'il entend limiter l'application du paragraphe 1 au seul droit de vote.

Article 7

Chaque Partie peut, unilatéralement ou dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, stipuler que les conditions de résidence spécifiées à l'article 6 sont satisfaites par une période de résidence plus courte.

Partie II

Article 8

Chaque Partie fait en sorte que des informations soient disponibles pour les résidents étrangers en ce qui concerne leurs droits et obligations dans le cadre de la vie publique locale.

Article 9

1 En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, les droits accordés aux résidents étrangers conformément à la partie I peuvent être soumis à des restrictions supplémentaires, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations de la Partie découlant du droit international.

2 Le droit reconnu par l'article 3.a comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

3 Le droit reconnu par l'article 3.b ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

4 Toute mesure prise en application du présent article doit être notifiée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui en informera les autres Parties. Cette même procédure s'applique également lorsque de telles mesures sont abrogées.

5 Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie ou à tout autre traité auquel elle est partie.

Article 10

Chaque Partie informe le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de toute disposition législative ou autre mesure adoptée par les autorités

compétentes sur son territoire ayant trait aux engagements qu'elle a souscrits selon les termes de la présente Convention.

Partie III

Article 11

La présente Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 12

1 La présente Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle quatre Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention, conformément aux dispositions de l'article 11.

2 Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 13

1 Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter tout Etat non membre du Conseil à adhérer à la présente Convention par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe, et à l'unanimité des représentants des Etats contractants ayant le droit de siéger au Comité.

2 Pour tout Etat adhérent, la Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 14

Les engagements souscrits ultérieurement par les Parties à la Convention, conformément à l'article 1, paragraphe 2, seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation ou de l'adhésion de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 15

Les dispositions de la présente Convention s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de chaque Partie. Toutefois, chaque Etat contractant peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner les catégories de collectivités territoriales auxquelles il entend limiter le champ d'application ou qu'il entend exclure du champ d'application de la Convention.

Article 16

1 Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Convention.

2 Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

3 Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 17

Aucune réserve n'est admise aux dispositions de la présente Convention, outre celle mentionnée à l'article 1, paragraphe 1.

Article 18

1 Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2 La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 19

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil et à tout Etat ayant adhéré à la présente Convention:

- a toute signature;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;
- c toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention conformément à ses articles 12, 13 et 16;
- d toute notification reçue en application des dispositions de l'article 1, paragraphe 2;
- e toute notification reçue en application des dispositions de l'article 9, paragraphe 4;
- f tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Convention.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

STE 144 – Participation des étrangers à la vie publique, 5.II.1992

Fait à Strasbourg, le 5 février 1992, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à adhérer à la présente Convention.