

Council of Europe
Conseil de l'Europe



MG-CR (91) 1 final

**LES RELATIONS INTERCOMMUNAUTAIRES
ET INTERETHNIQUES EN EUROPE**

*Rapport final relatif au projet sur les relations
intercommunautaires
du Conseil de l'Europe*

PRÉFACE

par M. Dieter GROSSEN, Président du Comité européen sur les migrations

En 1987, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé de lancer un projet multidisciplinaire sur les relations intercommunautaires. Sous l'autorité générale du Comité européen sur les migrations, instance intergouvernementale chargée de développer la coopération en ces matières, la mise en oeuvre du projet a été confiée au Comité d'experts sur les relations intercommunautaires. Celui-ci a réalisé un grand nombre d'études, effectué des visites sur le terrain et organisé des rencontres qui ont abouti au présent rapport final.

Le projet sur les relations intercommunautaires ne s'est pas borné à examiner des mesures et actions unilatérales en faveur de certains groupes-cibles de migrants, mais prend en compte l'ensemble de la société : l'expression *relations intercommunautaires* comprend donc l'ensemble des relations entre la population autochtone et les divers groupes de migrants ou groupes ethniques présents du fait de l'immigration. Cette approche globale s'est avérée nécessaire car il est apparu que, l'idée du retour ultérieur se transformant en une sorte de mythe, la plupart des migrants finissent par s'établir définitivement.

Vu que des groupes importants d'origine nationale ou ethnique différente vivent aujourd'hui dans pratiquement tous les pays membres du Conseil de l'Europe¹, la mise au point d'une stratégie globale s'impose avec urgence même, en raison des développements migratoires récents et à venir. Le rapport analyse un nombre considérable d'éléments qui pourraient être pris en compte lors de l'élaboration d'une stratégie d'ensemble efficace. On peut dégager, me semble-t-il, cinq principes qui devraient régir la mise en oeuvre d'une politique de relations intercommunautaires valable et efficace :

1. Il faut accepter l'idée que la plupart des immigrés vont rester dans les pays d'accueil et qu'ils sont des partenaires valables et indispensables à l'organisation d'une société pluriculturelle. Il ne faut donc pas considérer les migrants comme un groupe distinct et problématique, mais bien comme une partie intégrante de la société.
2. Un rôle capital incombe aux pouvoirs publics - centraux et locaux - en matière de formulation d'une politique des relations inter-communautaires.
3. La législation nationale doit garantir l'égalité des chances et stigmatiser toute forme de discrimination.

¹ Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, République fédérative tchèque et slovaque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Saint-Marin, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Royaume-Uni (14.XII.1992).

4. L'intégration des immigrés ne se réalise pas par une discrimination positive, mais par une *action positive* qui fait en sorte que les immigrés peuvent bénéficier pleinement et effectivement des institutions mises à disposition de la population dans son ensemble.
5. L'intégration doit aboutir, chez les immigrés, à l'apparition d'un sentiment d'appartenance à leur nouvelle société.

Lors de leur Quatrième Conférence, tenue les 17 et 18 septembre 1991 à Luxembourg, les Ministres européens chargés des questions de migration ont été unanimes à apprécier le travail accompli à travers le projet des relations intercommunautaires. Dans leur Résolution, qui se trouve à l'Annexe 5 ci-après, ils ont décidé "de diffuser largement ce rapport dans les milieux concernés de chaque pays et de faire en sorte qu'il soit discuté publiquement et au sein des organes officiels, politiques ou consultatifs, chargés des migrations et de l'intégration des immigrés." J'espère vivement que ce rapport, première tentative de jeter les bases d'une approche européenne commune aux questions liées à l'intégration des immigrés, va susciter un large débat et que le Conseil de l'Europe poursuivra, en les développant, ses activités visant à instaurer des échanges d'expérience entre tous ceux qui, dans les 25 États membres et au-delà, oeuvrent pour l'établissement de relations intercommunautaires harmonieuses.

Je tiens à remercier très sincèrement le Comité d'experts sur les relations intercommunautaires pour son engagement et la qualité exceptionnelle de ses travaux. J'adresse mes remerciements particuliers à ses présidents, MM. Erland Bergman (Suède) et Emil Samuels (Pays-Bas), ainsi qu'au Professeur Han Entzinger, qui a joué un rôle essentiel dans la conception du rapport final, et enfin au secrétaire du Comité, M. John Murray du Conseil de l'Europe.

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
1. INTRODUCTION : LE PROJET SUR LES RELATIONS INTER-COMMUNAUTAIRES DU CONSEIL DE L'EUROPE.....	1
2. LES IMMIGRÉS EN EUROPE	5
2.1 Bref historique des événements récents	5
2.2 Une société pluriethnique?	8
3. DIVERSES RÉPONSES POLITIQUES ENVISAGEABLES.....	12
3.1 Approches des questions de relations intercommunautaires adoptées dans les Etats membres.....	12
3.2 Analyse de certaines stratégies possibles	17
3.3 Vers une philosophie de base des politiques en matière de relations intercommunautaires	25
4. ÉLÉMENTS D'UNE POLITIQUE DES RELATIONS INTERCOMMUNAUTAIRES	30
4.1 Cadre juridique	30
4.2 Lutte contre la discrimination	33
4.3 Amélioration de la situation des migrants et des membres des groupes ethniques en matière d'emploi	37
4.4 Éducation pour une société pluriethnique	41
4.5 Logement et urbanisme	44
4.6 Adaptation des services publics aux besoins d'une société pluriethnique..	48
4.7 Maîtriser les conflits	51
4.8 Le rôle des pouvoirs locaux	55
4.9 Le rôle des associations d'immigrés et de membres des groupes ethniques et d'autres organisations non gouvernementales	56
5. LA DIMENSION CULTURELLE	59
5.1 Les communautés culturelles et l'État	59
5.2 Une société pluriconfessionnelle: le rôle de la religion	60
5.3 Droit de la famille et relations familiales	62
5.4 La vie culturelle et les arts	64
5.5 Les médias	66
6. RESUMÉ ET CONCLUSIONS	68

Annexe 1 :	Mandat du Comité d'experts sur les relations intercommunautaires...	74
Annexe 2 :	Liste des membres du Comité d'experts sur les relations intercommunautaires	75
Annexe 3 :	Activités menées dans le cadre du projet sur les relations intercommunautaires ou en liaison avec celui-ci : liste des réunions et conférences ainsi que des documents et publications disponibles pour le public	77
Annexe 4 :	Organisations et projets vus par le Comité d'experts dans le cadre de ses visites d'étude	84
Annexe 5 :	Recommandation N° R (92) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les relations intercommunautaires	86

1. **INTRODUCTION : LE PROJET SUR LES RELATIONS INTERCOMMUNAUTAIRES DU CONSEIL DE L'EUROPE**

1. Le Conseil de l'Europe s'est toujours intéressé aux mouvements de personnes vers les pays européens ou à partir de ceux-ci. Dans les années 50, la grande question était celle de l'afflux de réfugiés d'après guerre, vers les pays d'Europe de l'Ouest, tandis que dans les années 60 et 70, l'attention s'est portée avant tout sur les millions de travailleurs migrants qui ont été attirés comme force de travail dans les pays industrialisés de l'Europe du Nord et de l'Ouest. Puis, lorsqu'il apparut de plus en plus clairement que la plupart des "migrants" comptaient s'installer pour de bon et lorsque les pays d'accueil comme les pays d'origine en vinrent à accepter l'idée qu'il fallait les aider à s'intégrer le plus complètement possible dans la société qui les avait accueillis, les politiques d'intégration occupèrent une place centrale dans les travaux du Conseil de l'Europe.

2. Une nouvelle réorientation intervint au milieu des années 80 lorsque le Conseil de l'Europe s'intéressa aux questions liées aux relations intercommunautaires. L'expression "relations intercommunautaires" sera utilisée dans le présent rapport pour désigner l'ensemble des problèmes et des possibilités qui résultent de l'interaction entre la population majoritaire, c'est-à-dire la population du pays d'accueil, et les divers groupes de migrants ou groupes ethniques issus de l'immigration. Ces relations concernent non seulement l'intégration des migrants dans leur nouveau pays, mais aussi la manière dont l'ensemble de la société et tous ses membres doivent réagir à la présence d'un grand nombre de personnes d'origine ethnique et culturelle différente de celle de la population majoritaire. Les politiques en la matière ne s'adressent donc pas seulement aux migrants, mais à l'ensemble de la population. Loin de se limiter aux migrants en tant que catégorie distincte à problèmes, elles portent sur l'interaction des divers groupes ou communautés qui composent l'ensemble de la société.

3. En 1984, le Conseil de l'Europe prit les premières mesures en vue d'un examen coordonné de ces questions, en organisant un séminaire sur les relations intercommunautaires, sous le titre: "La société pluriethnique en action" (Strasbourg, 7-9 novembre 1984). Le rapport final du Séminaire demandait au Conseil de l'Europe de lancer un programme à longue échéance pour encourager l'instauration de bonnes relations intercommunautaires dans les Etats membres.

4. Le Comité directeur sur les migrations intra-européennes (rebaptisé Comité européen sur les migrations) décida alors de créer un Comité d'experts sur les relations intercommunautaires ayant pour mandat de préparer et de mettre en oeuvre un programme intégré de travail dans ce domaine. Il en résulta la décision du Comité des Ministres de lancer un projet sur les relations intercommunautaires à mettre en oeuvre de 1987 à 1991.

5. Le Comité d'experts sur les relations intercommunautaires fut chargé, sous l'autorité générale du Comité européen sur les migrations, de la planification, de la mise en oeuvre, de la coordination et de l'évaluation des travaux menés dans le cadre du projet sur les relations intercommunautaires. Il eut à veiller à ce que les divers éléments du projet fussent liés entre eux, et à ce que l'on adoptât et maintînt une approche unifiée de l'ensemble des questions intercommunautaires. Il établit des relations de travail avec les organes du Conseil de l'Europe capables d'apporter une contribution au projet. Le mandat du Comité est reproduit à l'Annexe 1.

6. Les membres permanents du Comité d'experts venaient des dix pays suivants: France, Allemagne, Grèce, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Suède, Turquie et Royaume-Uni. Mais d'autres Etats membres ont aussi participé activement aux réunions, notamment la Belgique, le Luxembourg, l'Espagne et la Suisse. Les représentants de ces pays étaient généralement des hauts fonctionnaires chargés des questions de migration et de relations intercommunautaires. Il est intéressant d'observer que si, au début, le projet sur les relations intercommunautaires présentait un intérêt direct essentiellement pour les pays d'Europe septentrionale qui comptent de nombreux immigrés, les Etats membres d'Europe méridionale en sont venus à s'y intéresser de beaucoup plus près car ils commencent à ressentir eux aussi le besoin d'élaborer des politiques concernant les relations intercommunautaires dans leurs propres sociétés. Des observateurs du Saint-Siège, de la Commission des Communautés européennes et du Comité des Eglises auprès des migrants en Europe (CEME) ont pris part aux travaux du Comité. On trouvera la liste des membres et des observateurs du Comité à l'Annexe 2.

7. Il est à noter que la définition des relations intercommunautaires qui est donnée au paragraphe 2 ci-dessus exclut du champ du projet les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques présentes depuis longtemps et installées le plus souvent dans des régions bien délimitées, que l'on trouve dans beaucoup d'Etats membres. Le projet ne traite que des relations avec les groupes arrivés au cours des dernières décennies (essentiellement depuis la deuxième guerre mondiale), c'est-à-dire des questions de relations intercommunautaires qui se posent à la suite de mouvements migratoires récents. Il ne porte donc pas sur des groupes tels que les Bretons, les Catalans ou les germanophones du Haut-Adige, pas plus que sur les Rom et les Cinti, car leur statut juridique et leur situation sociologique sont différents de ceux des migrants. Ces groupes présentent cependant des traits qui les rapprochent des communautés récemment immigrées, et certains des résultats du projet pourraient se révéler pertinents pour les problèmes des minorités plus anciennes. Quoi qu'il en soit, il est clair qu'au fur et à mesure que le Conseil de l'Europe ouvrira ses portes aux Etats d'Europe centrale et orientale, il sera appelé à accorder plus d'attention aux problèmes des minorités historiques et devra déterminer dans quelle mesure il convient d'examiner ces problèmes dans le cadre de toute activité permanente concernant les relations intercommunautaires.

8. Le projet a surtout consisté en des études de consultants et en une série de conférences ainsi qu'en des réunions de spécialistes (tant gouvernementaux que non gouvernementaux) portant sur différents aspects des relations intercommunautaires. Ces travaux ont donné lieu à de nombreux rapports et documents énumérés à l'Annexe 3 et qui sont disponibles sur demande auprès du Secrétariat. En 1989, à mi-parcours du projet, un rapport intérimaire a été établi et largement diffusé (doc.

MG-CR (89) 3 rév.). Les rapports et documents auxquels le projet a donné lieu ne constituent cependant que la partie visible de l'iceberg. Aux yeux du Comité, les contacts que les personnes s'occupant des relations intercommunautaires dans différents pays ont noués grâce aux activités menées dans le cadre du projet comptent parmi les principaux résultats obtenus. Dans bien des cas, les contacts établis grâce au projet à Strasbourg ou ailleurs se sont développés et ont plus tard porté leurs fruits dans les Etats membres.

9. De plus, le Comité a toujours cherché à associer d'autres organes du Conseil de l'Europe aux travaux réalisés dans le cadre du projet sur les relations intercommunautaires. La Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie de l'Assemblée parlementaire a apporté une importante contribution grâce aux Journées européennes "Osons vivre ensemble", à sa Recommandation 1089 relative à l'amélioration des relations intercommunautaires et à son soutien constant à tous les aspects du projet, auquel elle n'a cessé de s'intéresser. En outre, des activités portant sur divers aspects des relations intercommunautaires ont été menées par ou en liaison avec la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, le Conseil de la Coopération culturelle et le Comité d'experts pour la promotion de l'éducation et de l'information dans le domaine des droits de l'homme.

10. Le Comité d'experts sur les relations intercommunautaires aura tenu treize réunions en tout, depuis la première réunion de planification du projet en octobre 1985 jusqu'à la réunion de clôture du projet à la fin de 1991. Un grand nombre de réunions d'experts ont eu lieu: trois ont porté sur différents aspects de la discrimination, et les autres sur l'emploi des jeunes, l'information et les relations publiques, la police, le logement et l'urbanisme, les services sanitaires ainsi que les pratiques culturelles et religieuses. De grandes conférences ont été organisées sur les migrants et les médias, sur les aspects éducatifs et culturels des relations intercommunautaires et sur le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans le processus d'intégration. Des rapports ont été commandés à des consultants sur les recherches en cours, les activités commerciales ou industrielles menées par des personnes appartenant aux groupes ethniques, la législation réprimant la discrimination ainsi que la violence ethnique et raciale. On trouvera à l'Annexe 3 la liste complète des activités auxquelles le projet a donné lieu.

11. Le Comité a souhaité associer au projet non seulement des fonctionnaires, mais aussi des personnes et organismes qui ont une expérience directe des problèmes de relations intercommunautaires à l'échelon local. Ces relations constituent la trame de la vie quotidienne de la population, qui, dans sa majorité, est fort éloignée des centres de pouvoir et d'influence de nos sociétés. Les fonctionnaires nationaux et internationaux, si bien intentionnés soient-ils, courent en effet toujours le risque de céder au paternalisme lorsqu'ils traitent de ces questions, et il importe d'entendre la voix de ceux qui peuvent invoquer leur expérience personnelle. Cela signifie en particulier écouter les migrants et les membres des groupes ethniques eux-mêmes. Le Comité est bien conscient du fait que, lorsqu'il s'agit de racisme ou de discrimination, seules les victimes peuvent donner des témoignages autorisés.

12. Ces bonnes intentions n'ont pas été faciles à concrétiser, mais il a cependant été possible d'inviter à certaines réunions des personnes qui travaillent activement, sur le terrain, dans le domaine des relations intercommunautaires, et, dans plusieurs cas, ces personnes appartenaient à des communautés d'immigrés. C'est toutefois

surtout en tenant l'une de ses deux réunions annuelles à l'occasion d'une visite d'étude dans une ville comptant d'importantes communautés d'immigrés que le Comité a pu prendre contact avec des représentants de la base. Ces visites (à Birmingham en 1986, à Berlin en 1987, à Lyon en 1988, à Barcelone en 1989 et à Stockholm en 1990) ont constitué un moyen très efficace, pour les membres du Comité, de se familiariser avec la réalité quotidienne des relations intercommunautaires dans plusieurs villes européennes. La liste des organisations et des projets que le Comité a vus dans ces villes figure à l'Annexe 4. Le Comité espère que le projet sur les relations intercommunautaires, qui s'est surtout situé au niveau international et à celui des experts, donnera lieu à une série d'activités complémentaires de caractère plus opérationnel, ce qui serait un moyen de faire largement connaître les résultats du projet dans les Etats membres et de les tester dans la pratique.

13. Il faut signaler enfin que les relations intercommunautaires auront constitué l'un des principaux thèmes de deux conférences successives des Ministres européens responsables des questions de migration. Lors de la 3e Conférence, réunie à Porto en 1987, les Ministres ont apporté un ferme appui au projet sur les relations intercommunautaires et demandé aux gouvernements d'adopter des politiques spécifiques en matière de relations intercommunautaires. L'un des deux grands thèmes de discussion retenus pour la 4e Conférence, tenue à Luxembourg les 17 et 18 septembre 1991, consistait en une évaluation des résultats du projet. Le présent rapport était l'un des principaux documents de travail de la Conférence, et les Ministres ont adopté un texte mettant en lumière les conclusions essentielles du projet et définissant des orientations pour l'avenir².

14. Le présent rapport final s'efforce de réunir tous les fils du projet dans le souci d'être utile à ceux qui s'intéressent aux relations intercommunautaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il cherche aussi à tirer certaines conclusions des travaux des années passées et à formuler des propositions et recommandations à l'intention des hommes/femmes politiques et des fonctionnaires appelés à prendre des mesures touchant aux relations intercommunautaires. Il est à souhaiter qu'il soit largement diffusé dans les Etats membres et que les propositions qu'il contient alimentent la réflexion de toutes les personnes préoccupées par le problème des relations intercommunautaires.

²

Les passages pertinents du texte adopté par les Ministres responsables des questions de migration ont été inclus, depuis, dans la Recommandation N° R (92) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les relations intercommunautaires. Cet instrument officiel, adopté par la plus haute instance politique du Conseil de l'Europe, figure à l'Annexe 5.

2. **LES IMMIGRÉS EN EUROPE**

2.1 **Bref historique des événements récents**

15. L'histoire de l'humanité a toujours été marquée par la mobilité des personnes, par des mouvements de populations de toutes sortes - volontaires ou forcés, pacifiques ou violents, progressifs ou soudains. L'Europe ne fait pas exception et, de tout temps, les habitants de notre continent se sont déplacés, dans des proportions plus ou moins grandes. Contrairement à ce que l'on pense souvent, l'immigration n'est pas un phénomène nouveau sur notre continent et, si les descendants des immigrants d'autrefois - tels les Polonais et les Italiens, qui sont venus en France durant les premières décennies du XXe siècle - ne se considèrent plus guère comme des immigrés, l'Europe que nous connaissons a dans une large mesure été façonnée par les migrations qui se sont succédé au fil des siècles.

16. Cela dit, il est indéniable que beaucoup de pays d'Europe ont connu une nouvelle et importante vague d'immigration dans les années 50 et 60. Ces deux décennies ont constitué une période majeure de recrutement intensif de travailleurs migrants non qualifiés, provenant principalement d'Europe méridionale et d'Afrique du Nord. Ces travailleurs ont été recrutés à l'étranger en raison d'une pénurie de main-d'oeuvre due à la rapide croissance économique en Europe occidentale. Dans plusieurs pays européens, une immigration non négligeable s'est également produite à la suite du processus de décolonisation: la plupart des personnes issues de cette immigration étaient d'origine non européenne. Enfin, les pays d'Europe occidentale ont également accueilli des réfugiés, dont le nombre est cependant demeuré très inférieur à celui des deux autres catégories. Au début, la plupart des réfugiés venaient d'Europe de l'Est; ils ont ensuite commencé de venir d'autres parties du monde. Les deux principaux flux de main-d'oeuvre - celui des immigrés après l'ère coloniale et celui des travailleurs migrants ou "invités" - se sont pratiquement taris dans la première moitié des années 70, encore qu'ils aient été suivis d'arrivées régulières et non négligeables de membres des familles.

17. Dans toute l'Europe, l'entrée des migrants a été soumise à un nombre croissant de restrictions dans les années 70 et 80, surtout à compter du premier choc pétrolier en 1973: on avait moins besoin de main-d'oeuvre étrangère, et les possibilités d'emploi se révélaient limitées pour les migrants établis. D'autre part, des tensions se développèrent dans plusieurs pays entre population autochtone et communautés d'immigrés. Comme l'on sait, la plupart des pays européens avaient espéré que leurs migrants, en particulier leurs "travailleurs invités", retourneraient au pays. Certains y sont effectivement retournés, notamment ceux de l'Europe méridionale, dans laquelle les perspectives économiques se sont beaucoup améliorées. Mais la majorité est restée, en dépit des mesures d'encouragement au départ prises par les pays d'accueil (par exemple primes spéciales de retour). Les possibilités qu'offraient les pays d'origine ne semblaient pas suffisamment attrayantes. D'ailleurs - c'est une constatation générale - une fois que les immigrés se sont installés avec leurs familles dans le pays d'accueil et y ont élevé leurs enfants, il est de plus en plus improbable qu'ils s'arrachent à leur pays d'adoption pour retourner dans leur ancienne patrie.

18. Il a parfois fallu du temps pour reconnaître que la plupart des migrants s'établiraient à demeure; cette remarque vaut tant pour les pays d'immigration que

pour la plupart des migrants eux-mêmes. Le mythe du retour qui, tel un mirage, s'éloigne toujours davantage explique que les migrants aient éprouvé des difficultés à organiser leur vie; il a aussi permis aux décideurs d'ajourner les décisions difficiles relatives à l'intégration. Les pays qui considéraient leurs immigrés comme un potentiel de croissance démographique ont été beaucoup moins réticents que ceux qui s'estimaient déjà trop densément peuplés ou qui voyaient dans l'immigration une menace pour leurs valeurs culturelles. Les pays d'Europe occidentale ne se considèrent généralement pas, de manière formelle, comme des pays d'immigration, c'est-à-dire comme des pays qui ont pour politique de rechercher une immigration de longue durée; ils en viennent cependant à reconnaître de plus en plus que le hasard ou une volonté délibérée fait qu'en pratique, ils se trouvent confrontés à un processus continu d'immigration de facto.

19. Au début des années 80, toutefois, l'immigration était retombée à des niveaux relativement faibles et les Etats d'Europe commencèrent à envisager des politiques d'intégration pour la deuxième génération tout en croyant qu'il n'y aurait plus de nouvelle grande vague d'immigration. Il y eut cependant une nouvelle poussée d'immigration, tout à fait imprévue et, du point de vue des pays d'accueil, non imputable à des raisons aussi évidentes que la décolonisation ou un besoin de main-d'oeuvre non qualifiée. Cette immigration nouvelle prend diverses formes.

20. Tout d'abord, le regroupement familial s'est poursuivi à un rythme plus rapide que prévu et, de surcroît, les jeunes (hommes et femmes), surtout ceux de la deuxième génération, ont souvent cherché leur conjoint dans le pays d'origine. L'arrivée de ces conjoints dans les pays d'Europe occidentale s'est traduit par un nombre supplémentaire important de jeunes adultes en âge de travailler. Se doutant que certains de ces mariages ont uniquement pour but de contourner les restrictions à l'immigration, les autorités compétentes se sont montrées plus strictes pour l'admission des fiancé(e)s et des conjoints, provoquant ainsi, bien sûr, un certain ressentiment dans les communautés d'immigrés.

21. La croissance spectaculaire du nombre de demandeurs d'asile a été l'un des grands sujets de débat des années 80. Pour respecter leurs obligations au titre de la Convention de Genève de 1951 (et du Protocole de New York de 1967) les gouvernements des Etats membres sont tenus d'examiner les demandes cas par cas. Le fait que ce processus et l'épuisement des voies de recours disponibles prennent parfois des mois voire des années, a sans aucun doute conduit de nombreux candidats à l'accès aux pays européens à utiliser la demande d'asile comme moyen de tourner la réglementation de l'immigration. Ici encore, les risques d'abus ont conduit les gouvernements à prendre des mesures, fort discutées, pour réduire le flux de demandeurs d'asile. L'image du réfugié -c'est regrettable- a changé dans l'esprit du public: alors qu'il était traditionnellement considéré comme une victime innocente de la persécution, il tend de plus en plus à être assimilé à un immigrant clandestin.

22. Les années 80 ont aussi été marquées par l'augmentation de l'immigration dans les pays du sud de l'Europe, Italie et Espagne en particulier. Autrefois considérés comme des pays classiques d'émigration, les Etats membres d'Europe méridionale sont maintenant perçus comme étant en première ligne pour ce qui est de l'immigration vers l'Europe en provenance du tiers monde. Ils ont été obligés d'adapter à cette situation nouvelle leur législation sur l'immigration. Cependant, malgré les campagnes de régularisation dans certains de ces pays, un grand nombre d'immigrés continuent d'être en situation irrégulière pour être entrés

clandestinement ou avoir prolongé indûment leur séjour. Bon nombre d'entre eux travaillent dans le secteur non-structuré où, semble-t-il, la demande pour ce type de main-d'oeuvre est maintenant constante.

23. Autre fait nouveau dans plusieurs pays européens: l'immigration d'un nombre croissant de personnes venues de pays en développement mais ayant fait des études ("exode des cerveaux"). Si, quantitativement, ce flux n'est peut-être pas très important, il risque d'avoir des conséquences inquiétantes pour les pays d'origine. En effet, le départ, même d'un petit nombre de diplômés de l'enseignement secondaire ou supérieur, prive plusieurs de ces pays d'une part importante de leur potentiel de développement.

24. Enfin - et c'est l'aspect le plus récent - il y a la croissance du flux migratoire en provenance des anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale. Au début, ce flux a surtout consisté en la migration d'Allemands de souche vers l'Allemagne : il s'agit là d'un cas à part car ces migrants ont le droit de s'établir dans ce pays. L'Autriche, quant à elle, a reçu un grand nombre de réfugiés de pays situés plus à l'est. Mais à mesure que se développe le processus de démocratisation des pays de l'Europe centrale et orientale et que la transformation concomitante des systèmes économiques de ces pays entraîne un chômage étendu, une migration pour motifs économiques commence à se produire, qui prendra certainement de l'ampleur. Jusqu'où ira-t-elle et dans quelle mesure est-elle maîtrisable ? Tels étaient les thèmes de la Conférence ministérielle qui s'est tenue à Vienne en janvier 1991 et qui a jeté les bases d'une coopération paneuropéenne sur les questions de migration.

25. Ces développements ont fait des migrations l'un des thèmes majeurs de l'actualité politique des années 90. Les opinions publiques s'inquiètent de ce flux migratoire persistant, et, dans ce climat, les mouvements racistes ou xénophobes font facilement des adeptes. Nous vivons donc une période de débat public intense sur les relations entre les immigrés et la société qui les accueille. Les tensions suscitées par ces problèmes ont peut-être été renforcées par le fait qu'au fil des années, les migrants ont eu tendance à venir de contrées de plus en plus lointaines. Les migrations étaient jadis un phénomène avant tout intra-européen (ou au moins limité à l'Europe et au Bassin méditerranéen); aujourd'hui, des gens de tous les pays du monde sont attirés par l'Europe. Si, autrefois, les pays industrialisés accueillaient des migrants dont la plupart venaient d'un nombre limité de pays avec lesquels ils avaient des relations privilégiées, les mouvements migratoires sont maintenant plus complexes et plus diversifiés. De fait, les migrations se présentent aujourd'hui sous des aspects si complexes et si divers qu'il n'est plus justifié de voir dans les migrations internationales une série de flux régionaux; elles sont devenues un phénomène structurel d'importance mondiale. Les principales causes de ce phénomène sont l'important déséquilibre des perspectives de développement économique dans le monde ainsi que les différences sensibles dans le respect des droits de l'homme et dans les pressions démographiques. Les flux des pays pauvres vers les pays riches, des pays totalitaires vers les pays libres, devraient persister tant que ces disparités demeureront aussi profondes qu'elles le sont actuellement. De plus en plus, de nos jours, les migrations sont facilitées par des moyens de transport et de communication améliorés, ainsi que par la présence d'importantes communautés d'immigrés en Europe occidentale.

26. Toutefois, les nouvelles migrations ne sont pas seulement induites par une "poussée" du côté des pays "fournisseurs"; tant que les économies européennes

auront besoin d'une main-d'oeuvre supplémentaire, offrant en particulier plus de souplesse, elles continueront d'attirer des migrants. On ne sait encore si ceux-ci viendront d'Europe de l'Est ou du tiers monde, mais en tout état de cause, il apparaît que malgré des politiques

d'immigration essentiellement restrictives, les courants vers pratiquement tous les Etats membres du Conseil de l'Europe se poursuivront. Le paradoxe est que, bien que les Etats membres n'estiment pas manquer de main-d'oeuvre actuellement, bon nombre de ces immigrés continuent de trouver du travail soit dans l'économie officielle, soit dans l'économie parallèle.

27. Tandis que l'immigration en Europe occidentale s'accroît, les Etats membres de la Communauté européenne discutent d'une éventuelle politique commune de l'immigration. L'Allemagne, la France et les pays du Bénélux, auxquels l'Italie, l'Espagne et le Portugal se sont joints par la suite, harmonisent leurs politiques en matière de visas et de contrôles frontaliers en vertu de l'Accord de Schengen. Dans le même but, les douze pays de la CEE ont engagé une coopération intergouvernementale poussée (par exemple Groupe ad hoc Immigration et groupes de travail Trévi). Ces développements ont suscité, au sein des communautés d'immigrés, la crainte de voir se constituer une "forteresse Europe" décidée à prévenir toute nouvelle immigration et à rogner les droits des immigrés établis. Il est trop tôt pour juger des effets éventuels de telles mesures; s'il est évident que les pays européens souhaitent maintenir des politiques d'immigration restrictives, on admet cependant de plus en plus que dans le monde où nous vivons, l'Europe ne peut fermer la porte à toute immigration. De toute façon, l'ingéniosité de l'homme étant ce qu'elle est, les restrictions en matière d'immigration, si nécessaires qu'elles puissent être, semblent toujours se traduire par des entrées clandestines d'une sorte ou d'une autre.

2.2 **Une société pluriethnique?**

28. Les immigrés représentent aujourd'hui de 5 à 10 % de la population totale dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Il est impossible de donner un chiffre précis, car on ne sait pas toujours bien qui doit être considéré comme immigré et qui ne doit pas l'être. Très souvent par exemple, les enfants d'immigrés sont tenus pour des membres de la communauté immigrée même s'ils sont nés dans le pays de résidence et n'ont donc jamais immigré. Il y a en outre de grandes variations d'un pays à l'autre quant à la définition de l'immigré. Doit-on compter les demandeurs d'asile? Ceux qui viennent des territoires d'outre-mer? Les immigrés naturalisés? Les enfants issus de mariages mixtes? Pour citer un exemple: les autorités françaises ne considèrent pas comme immigrées les personnes vivant en France qui sont originaires des Antilles françaises, tandis que les autorités néerlandaises tiennent pour immigrées les personnes vivant aux Pays-Bas qui sont originaires des Antilles néerlandaises, distantes de quelques centaines de kilomètres seulement des Antilles françaises.

29. Une autre complication tient au fait que certains immigrés sont des citoyens du pays de résidence, tandis que d'autres ne le sont pas. Si l'on compte simplement les résidents étrangers, comme on le fait souvent pour avoir une idée de la taille de la population immigrée, on n'aboutit pas toujours à une appréciation exacte. Il est difficile de comparer les effectifs de la population immigrée dans les pays où les immigrés sont nombreux (cas des pays dont le droit de la nationalité repose sur le principe du *jus soli*) ou rares (cas des pays dont le droit de la nationalité se fonde sur le principe du *jus sanguinis*) à avoir la nationalité du pays d'accueil. A mesure que les communautés d'immigrés s'établissaient plus durablement, ces différences se sont accentuées. Enfin, on entend généralement par "immigrés" ceux qui sont en situation

"régulière", c'est-à-dire qui détiennent les documents voulus et sont formellement autorisés à demeurer dans le pays où ils résident effectivement. Mais certains pays européens, en particulier ceux du sud, comptent en outre un grand nombre d'immigrés "illégaux". Bien que les estimations en la matière varient largement, on admet généralement que leur nombre s'est récemment accru. Dans l'ensemble de l'Europe du Sud, il y a probablement aujourd'hui entre un et deux millions d'immigrés clandestins.

30. Il sera à l'avenir plus difficile encore de dire qui est immigré et qui ne l'est pas. Les communautés d'immigrés ne se composent plus nécessairement de nouveaux arrivants qui ne sont pas familiarisés avec la société où ils vivent. A cet égard, on voit apparaître des analogies entre l'Europe et les sociétés d'immigration traditionnelles comme celles des Etats-Unis, du Canada ou de l'Australie. L'élément distinctif n'est plus toujours la condition d'immigré, mais le fait que les membres des communautés "immigrées" partagent une ethnicité qui a ses racines ailleurs. On peut définir l'ethnicité comme un sentiment d'appartenance à une collectivité, sentiment fondé sur un patrimoine commun dans lequel des éléments comme l'histoire, la culture, la race, la langue ou l'identité nationale jouent tous un rôle. C'est pourquoi certains pays européens préfèrent aujourd'hui désigner leurs communautés "immigrées" par les termes de communautés ou groupes "ethniques". D'autres pays, au contraire, préfèrent conserver le terme d'"étrangers" car ils estiment qu'en privilégiant "l'ethnicité", on risque de porter atteinte à l'égalité fondamentale des individus devant la loi, quelles que soient leurs origines.

31. Il est important de garder également à l'esprit que les "migrants" ne constituent pas un groupe unique, homogène. Bien au contraire, des groupes aussi divers que les Arabes, les Indiens, les Chinois, les Africains et les Antillais sont culturellement très éloignés les uns des autres, et rencontrent des types de problèmes différents pour s'insérer dans la société du pays d'accueil. Les relations entre les divers groupes d'immigrés peuvent être très conflictuelles, surtout parce qu'ils sont souvent obligés de vivre ensemble dans les quartiers défavorisés des grandes villes. Mais, le temps passant, les divers groupes peuvent trouver plus de points communs entre eux, au fur et à mesure que leur expérience partagée du statut d'immigré les rapproche malgré la différence de leurs origines culturelles.

32. Il reste qu'en raison des migrations des dernières décennies, des groupes importants d'origine nationale ou ethnique différente de celle de la société du pays d'accueil vivent aujourd'hui dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Aussi parle-t-on parfois de la naissance d'une société pluriethnique ou pluriculturelle. Que l'on estime ces termes appropriés ou non, il est indéniable que la diversité nationale, ethnique, raciale et culturelle est devenue une caractéristique de la société européenne, notamment dans les grandes villes où se sont établis la plupart des nouveaux arrivants.

33. Dans le présent document, les termes (pluri-)ethnique et (pluri-) culturel sont utilisés comme de quasi-synonymes. Dans le langage scientifique cependant, le concept d'ethnicité est plus exclusif que celui de culture. Des groupes de personnes de même culture ont simplement certaines valeurs et comportements en commun (par exemple les étudiants). L'ethnicité, par contre, est une caractéristique qui non seulement renvoie à des formes "héritées" d'appartenance à une communauté, mais tend aussi à l'emporter sur toute autre caractéristique dans la perception à la fois des communautés concernées et de la population environnante. Toutefois, dans la mesure

où il emploie le concept de société pluriethnique, le Comité ne vise pas à présenter la société comme une "mosaïque" de communautés organisées où les groupes culturels, ethniques ou religieux seraient simplement juxtaposés. Il y a en effet interaction et communication entre les individus et les groupes ; le Comité ne veut nullement laisser entendre que les personnes appartenant à tel ou tel groupe vivent dans le cercle étroit de ce groupe. En estimant que les sociétés européennes sont aujourd'hui pluriethniques ou pluriculturelles, il relève simplement que dans ces sociétés, les communautés concernées constituent des espaces d'organisation sociale, de solidarité et d'auto-expression, et qu'il convient de reconnaître ce fait.

34. L'expression "minorités ethniques" est également utilisée dans ce contexte parce que, sociologiquement parlant, d'importants groupes d'immigrés se trouvent dans la situation d'une minorité dont certains traits marquants sont une participation insuffisante aux grandes institutions de la société établie (emploi, éducation, logement, services sociaux par exemple), de moindres possibilités d'influer sur les processus de décision démocratiques, et le fait que la marginalisation qui en résulte se retrouve dans les générations successives.

35. La marginalisation est effectivement une caractéristique importante de la situation des immigrés dans beaucoup de pays, d'autant plus que les clivages entre les classes sociales coïncident parfois avec les lignes de partage entre les groupes ethniques. Cette situation, qui tend à se perpétuer, est aggravée par deux grands ensembles de facteurs. L'un est que les immigrés sont souvent dépourvus des moyens qui leur permettraient de jouer efficacement un rôle dans l'ensemble de la société, ces moyens étant, par exemple, la maîtrise de la langue, l'instruction et la formation, la sécurité de résidence, ainsi qu'une connaissance suffisante des codes et pratiques de la vie courante. L'autre ensemble de facteurs est lié plus directement à la société environnante et à ses institutions, qui ne sont pas toujours suffisamment accessibles aux membres des communautés immigrées. Cela est dû parfois à une discrimination délibérée contre les étrangers ou les personnes d'origine ethnique non indigène. Mais il arrive souvent aussi que les décideurs et ceux (employeurs, fonctionnaires, enseignants, etc.), qui peuvent donner accès aux grandes institutions, sans avoir l'intention d'exercer de discrimination contre quiconque, mesurent mal le caractère "culturellement orienté" des règles et pratiques qui commandent l'accès à ces institutions. Dans ces conditions, les personnes issues de l'immigration peuvent se heurter à plus de difficultés que les membres de la population établie; ainsi, par exemple, elles rencontrent plus de problèmes lorsqu'il s'agit d'avoir un entretien d'embauche, de passer une épreuve de sélection ou de tenter de se familiariser avec un programme scolaire.

36. Ces formes de discrimination "indirecte" ou "structurelle" peuvent contrarier les ambitions des immigrés en matière d'intégration ou d'ascension sociale. La recherche a amplement montré que de telles ambitions sont généralement très fortes chez les immigrés, surtout chez ceux de la deuxième génération et des générations suivantes. Il faudra donc songer, beaucoup plus qu'on ne l'a fait jusqu'ici, à créer des possibilités de participation par une ouverture de la société établie et de ses grandes institutions et organisations à ceux qui sont issus de l'immigration. Cette tâche est particulièrement urgente en ce qui concerne les femmes migrantes et les jeunes issus de l'immigration. Il semble que ce soit là une condition essentielle pour éviter la marginalisation et prévenir le renforcement des clivages sociaux et ethniques au sein de la société européenne.

37. Si les sociétés européennes ne prennent pas ces problèmes au sérieux, elles risquent de se heurter à une aggravation des tensions sociales et des conflits. Le handicap social et économique, l'identité ethnique et l'absence de droits politiques forment un mélange explosif; il arrive d'ailleurs d'ores et déjà que les quartiers défavorisés des villes européennes, où vivent beaucoup d'immigrés, soient le théâtre de violences qui mettent aux prises soit la majorité autochtone et des groupes d'immigrés, soit les immigrés et la police, qui représente l'autorité de la société majoritaire. Les flambées de violence, qui peuvent dégénérer en véritables émeutes, restent heureusement rares, mais il est certain que le climat de tension est largement répandu et qu'il faut agir avec détermination pour chercher à réduire les risques que cette situation comporte pour l'avenir. L'idée qui sous-tend le présent rapport est que les problèmes liés aux relations intercommunautaires et interethniques sont potentiellement graves mais pas insolubles et que, si nous voulons vraiment les résoudre ou, au moins, les empêcher de prendre des dimensions catastrophiques, les gouvernements et de nombreux autres acteurs de la société devront agir en concertation sur un large front.

3. DIVERSES RÉPONSES POLITIQUES ENVISAGEABLES

3.1 Approches des questions de relations intercommunautaires adoptées dans les États membres

38. Dans ce chapitre, nous décrirons d'abord brièvement la manière dont différents États membres abordent les questions de relations intercommunautaires. Puis nous analyserons et discuterons les avantages et inconvénients de diverses stratégies politiques possibles. Enfin, nous présenterons les grandes lignes de la politique des relations intercommunautaires que le Comité souhaiterait voir adoptée par les gouvernements des États membres.

39. De nombreux gouvernements européens ont été obligés de réagir devant les problèmes de relations intercommunautaires qui se posent dans leurs pays à la suite de mouvements migratoires récents. Ces réactions ont souvent été circonstancielles et disparates car il fallait faire face à des problèmes particulièrement urgents au fur et à mesure qu'ils surgissaient. Une stratégie d'ensemble faisait souvent défaut, et cela a fréquemment nui à l'efficacité des mesures arrêtées par les pouvoirs publics. Il n'empêche que beaucoup de pays ont agi dans le domaine des relations intercommunautaires et, dans la présente section, nous donnerons un aperçu de certaines des approches qui ont été adoptées.

40. Certains pays ont été plus ouverts que d'autres à la possibilité d'une immigration permanente. Ceux qui ont un passé colonial, le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas et le Portugal en particulier, ont une plus grande familiarité historique avec les populations d'outre-mer et, en raison de liens post-coloniaux, ont connu un volume d'immigration considérable en provenance de leurs anciens territoires. Des liens historiques de ce type peuvent, dans une certaine mesure, fournir une base d'intégration, car les immigrants des anciennes colonies ont souvent une certaine connaissance de la langue et de la culture du pays d'accueil. Les questions de pluriculturalisme font partie de l'expérience historique des anciennes puissances coloniales; il ne s'ensuit pas nécessairement que les problèmes soient plus faciles à résoudre, mais ils sont au moins reconnus pour ce qu'ils sont.

41. Des pays comme l'Allemagne, la Suisse et la Suède, qui n'ont pas, ou guère, de passé colonial, sont dans une situation différente. Ils n'ont que peu d'expérience historique de l'immigration ou du pluriculturalisme, de sorte que l'arrivée d'un grand nombre de travailleurs et de familles de pays étrangers y a soulevé des problèmes nouveaux. Comme, en général, les immigrants ne connaissent ni la langue ni la culture de ces pays, les problèmes pratiques d'intégration y sont plus sérieux.

42. La situation juridique des migrants et des immigrés varie également selon les pays. Au Royaume-Uni, les citoyens du Commonwealth possèdent de nombreux droits des citoyens britanniques, tandis que dans la plupart des autres pays, la distinction est beaucoup plus nette entre la situation du citoyen et celle de l'étranger. Mais les immigrés ne sont pas nécessairement des "étrangers". Dans certains pays, surtout ceux qui ont une plus grande tradition d'immigration et de liens avec l'outre-mer (et aussi - c'est à noter - en Suède), il est relativement facile pour les migrants de longue date, et en particulier pour leurs enfants nés dans le pays d'accueil, d'obtenir la nationalité de ce dernier. De plus en plus de migrants - ou, plus exactement, de personnes issues de l'immigration - possèdent la nationalité de leur pays de

résidence. D'une certaine façon, cela simplifie les choses, car ces personnes n'ont pas de problèmes de statut juridique; mais il est évident qu'elles peuvent souffrir tout autant que les migrants de nationalité étrangère de la xénophobie et de la discrimination.

43. Les différences d'expérience et d'attitudes entre pays apparaissent dans la terminologie employée. Dans l'ensemble, les pays qui ont une forte tradition de liens avec l'outre-mer acceptent plus volontiers le fait que la plupart des migrants récents sont établis plus ou moins à demeure. On use naturellement, dans ces pays, du terme d'"immigrés", qui suppose une permanence, plutôt que de celui de "migrants", qui implique un état provisoire. On a pris l'habitude d'employer "migrants" dans les documents internationaux, mais on souligne, dans certains pays, que le terme est impropre lorsqu'il s'agit d'immigrés installés à demeure, de personnes - de plus en plus nombreuses - qui n'ont jamais vécu dans d'autres pays et qui, de plus en plus souvent, acquièrent la nationalité de leur pays de résidence. De fait, à mesure que les anciennes communautés de migrants deviennent une composante permanente de la société d'accueil, on tend à les considérer de plus en plus comme des "minorités" ou "groupes ethniques" plutôt que comme des migrants ou immigrants. Pour toutes ces raisons, il n'a pas été estimé utile d'adopter une terminologie uniforme aux fins du projet sur les relations intercommunautaires. En raison des différences entre pays et de la fluidité de la situation, une égale fluidité de la terminologie semble inévitable, voire souhaitable, de sorte que l'on trouvera plusieurs termes différents dans le présent rapport. Le lecteur est prié de "traduire", au besoin, les termes qu'il y rencontrera dans le langage habituellement utilisé dans son pays³.

44. L'expression "relations intercommunautaires" a été forgée au Royaume-Uni. Ce pays a une politique bien définie en matière de relations intercommunautaires depuis le milieu des années 60 : la première loi sur les relations interraciales a été votée en 1965 ; la deuxième loi sur les relations interraciales, de 1968, a créé la Commission des Relations inter- communautaires, chargée de favoriser l'instauration de relations harmonieuses entre les communautés, d'aider autrui à agir dans le même sens et de coordonner au plan national toutes mesures prises à cet effet. Depuis lors, la législation réprimant la discrimination fondée sur des motifs sociaux ou ethniques a progressivement été élargie et renforcée. La Loi sur les relations interraciales de 1976 a créé un organe officiel, la Commission pour l'égalité raciale, chargée de faire respecter la législation réprimant la discrimination et de mener toute une série d'activités sur le plan social, de l'éducation et de l'information en vue d'éliminer la discrimination raciale et d'améliorer les relations intercommunautaires. Au Royaume-Uni, on n'hésite pas à parler de "race" et, s'agissant des relations intercommunautaires, on évoque souvent les relations entre "blancs" (la population autochtone) et "noirs" (terme souvent utilisé pour désigner toutes les minorités ethniques qui ne sont pas de race blanche). La politique actuelle insiste sur le fait que les minorités ethniques font partie intégrante de la société britannique (de très nombreux membres de ces groupes sont nés au Royaume-Uni et, pour cette raison, ils ne sont plus désignés collectivement sous le terme d'"immigrés"). Il est admis par conséquent qu'il incombe au gouvernement, oeuvrant de concert avec des organismes

³ Ainsi, dans la terminologie adoptée par le Comité européen sur les migrations, le mot "migrants" comprend non seulement les travailleurs migrants et leur famille, mais aussi les personnes désignées dans de nombreux pays par les termes "immigrés", "groupes ethniques" ou "personnes issues de l'immigration".

publics et privés, de permettre à chacun "de participer librement et pleinement à la vie économique, sociale et publique de la nation tout en étant libre de préserver son identité religieuse et culturelle"⁴. Toutefois, bien que le Royaume-Uni ait une longue expérience de la politique des relations intercommunautaires, de graves tensions sociales liées à l'origine raciale et ethnique persistent, et la situation dans ce pays semble montrer que dans une société pluriethnique, il faut en permanence mener une action déterminée dans le domaine des relations intercommunautaires.

45. En France, on insiste traditionnellement sur l'égalité des droits de tous les individus, ce qui conduit à exclure la reconnaissance institutionnelle des minorités culturelles. Les immigrés ont été acceptés comme une composante de la société mais on attend d'eux qu'ils s'imprègnent des normes culturelles françaises. Toutefois, la réalité incontournable d'une diversité ethnique et culturelle croissante a conduit en pratique à accepter la nécessité d'une approche "interculturelle" dans la politique en matière d'éducation et de culture en particulier. Depuis de nombreuses années, la politique repose sur le principe de l'"intégration" des immigrés dans la société française (ce terme, quel que soit le sens que lui donne l'opinion publique, n'est officiellement pas considéré comme synonyme d'assimilation culturelle complète) et, face à l'extension des conflits et des controverses sur la question de l'"immigration", la réaction a été de créer une série de nouveaux organismes officiels chargés de définir des politiques coordonnées d'intégration. L'expression "minorités ethniques" n'est pas conciliable avec l'accent mis par la France sur le caractère unitaire de l'Etat, mais vu que le terme "immigré" convient de moins en moins pour désigner des personnes dont beaucoup sont nées en France et ont la nationalité française, l'expression "populations issues de l'immigration" tend à se répandre.

46. Dans la position des Pays-Bas, on retrouve certains éléments des approches britannique et française. Ce pays a connu à la fois l'immigration post-coloniale et l'arrivée de travailleurs migrants. Le trait le plus frappant de la politique néerlandaise est qu'elle reconnaît franchement l'existence des minorités ethniques et adopte une ligne claire et déterminée à l'égard de ces minorités et de leur place dans la société. Depuis plusieurs années, le gouvernement admet même qu'il lui incombe dans une certaine mesure de les aider à sauvegarder, développer et exprimer leur identité culturelle. Il a prévu des crédits pour la mise en oeuvre de cette politique, en coopération avec les pouvoirs locaux et régionaux ainsi qu'avec le secteur bénévole. La tendance est cependant maintenant à mettre davantage l'accent sur la nécessité d'encourager les minorités à s'intégrer avec succès dans la société néerlandaise. Pour ce faire, les autorités, outre qu'elles ont mis en place des programmes de formation linguistique et professionnelle, s'attachent à éliminer les obstacles à l'accès des migrants et des minorités ethniques à tous les domaines d'activité économique et sociale. La nécessité d'intégrer les immigrés dans la vie politique est également acceptée: les Pays-Bas sont d'ailleurs l'un des pays qui ont accordé aux immigrés installés le droit de vote aux élections locales.

47. En Allemagne, plus encore qu'ailleurs, la politique de l'immigration a été dictée par les besoins du marché du travail. L'Allemagne n'est pas considérée comme

⁴ Traduction d'une citation extraite d'une déclaration de principe publiée par le ministère britannique de l'Intérieur en octobre 1990 sur les critères de subventionnement des activités des minorités ethniques.

un "pays d'immigration" c'est-à-dire un pays qui cherche à attirer des étrangers pour qu'ils s'y installent définitivement, mais les gouvernements allemands en sont progressivement venus à reconnaître qu'un nombre important de travailleurs "migrants", dont le séjour ne devait initialement être que provisoire, se sont installés pour de bon, comme c'est le cas dans d'autres pays. Parallèlement à cette acceptation de la réalité pratique de l'immigration, des mesures ont été prises pour favoriser l'intégration des travailleurs étrangers et de leur famille vivant en Allemagne. Au niveau fédéral, un office a été mis en place il y a plusieurs années pour "promouvoir les relations avec les étrangers", mais la plupart des activités touchant aux relations intercommunautaires sont menées au niveau des communes ou des Länder. Il est à noter que les migrants en Allemagne continuent généralement d'être appelés des "étrangers", ce qui donne à penser que le processus d'intégration n'en est encore qu'à ses débuts et que les populations issues de l'immigration ne sont pas encore ressenties comme partie intégrante de la société du pays d'accueil.

48. La Suède a mené une politique très libérale à l'égard des étrangers vivant dans le pays tout en limitant strictement les nouvelles entrées sur son territoire. Les étrangers ont droit au même titre que les nationaux au vaste éventail de prestations sociales existant dans ce pays. Un médiateur a spécialement été désigné pour s'occuper des questions de discrimination ethnique, mais ses pouvoirs restent assez limités. Le Conseil national pour l'immigration et la naturalisation (SIV) est chargé, au niveau de l'administration centrale, de mettre en oeuvre la politique des relations intercommunautaires adoptée par le Parlement. Les communes prennent elles aussi au sérieux les responsabilités qui leur incombent envers les étrangers et parrainent toute une série d'initiatives visant à améliorer les relations intercommunautaires. On encourage la participation des immigrés à la vie politique, ceux-ci disposent du droit de vote au niveau local et leurs organisations ont été associées au processus de consultation qui est un trait caractéristique de la vie suédoise. Enfin, il est relativement facile d'acquérir la nationalité suédoise, et beaucoup d'immigrés ont fait usage de cette faculté.

49. Comme la Suède, la Suisse limite l'admission des étrangers, tout en cherchant à intégrer ceux d'entre eux qui sont admis à résider durablement sur son territoire. La politique d'intégration en Suisse repose notamment sur les éléments suivants. Les jeunes étrangers appartenant aux principales communautés d'étrangers peuvent suivre des cours - intégrés en partie dans le programme d'enseignement ordinaire - portant sur la langue et la culture de leur pays d'origine. En plus de la formation professionnelle, qui leur est ouverte au même titre qu'aux autochtones, ils ont la possibilité de suivre des cours dans les centres de formation créés par les autorités du pays d'où ils sont originaires. Dans un grand nombre de communes, des organes consultatifs permettent aux étrangers de faire part de leurs desiderata aux autorités. La Commission fédérale pour les problèmes des étrangers, qui compte parmi ses membres des représentants des associations d'étrangers, contribue largement à l'amélioration des relations intercommunautaires. Elle adresse des recommandations aux collectivités locales et aux dites associations dans le but de promouvoir l'intégration sociale des étrangers. Elle assume aussi une fonction de médiation entre les représentants des associations d'étrangers, les commissions consultatives et les services d'aide aux étrangers. Enfin, elle publie des brochures d'information à l'intention de ces derniers, facilitant ainsi leur intégration.

50. Comme on le voit, les pays fortement industrialisés qui reçoivent des immigrés depuis de nombreuses années n'ont pas ménagé leurs efforts pour

encourager leur intégration et promouvoir de bonnes relations intercommunautaires. Si l'approche et la terminologie varient sensiblement d'un pays à l'autre, tous les gouvernements concernés ont jugé nécessaire de se pencher sur la question des relations intercommunautaires. Il va de soi que les choses se présentent sous un jour très différent en Europe méridionale, où l'immigration n'est devenue un phénomène d'une certaine importance qu'au cours de la dernière décennie; comme cela était le cas il y a vingt ans dans les pays d'Europe situés plus au nord, la politique en la matière y reste embryonnaire. Au cours des dernières années, ces pays (Portugal, Espagne, Italie, Grèce, Chypre) se sont cependant rendu compte qu'il était de plus en plus urgent pour eux de prendre des mesures au plan des relations intercommunautaires. A ce jour, l'initiative a largement été laissée aux organisations bénévoles, notamment aux Eglises, mais étant donné que les autorités locales sont de plus en plus dépassées et que l'on constate des signes inquiétants de racisme et de xénophobie, il devient clair que le gouvernement doit lui aussi intervenir. Il y a cependant une complication sérieuse, qui ne présentait pas, et de loin, le même degré d'acuité dans les pays qui ont connu une immigration plus tôt: c'est le fait que malgré les ambitieux programmes de régularisation mis en oeuvre dans certains pays, beaucoup d'immigrés sont en situation irrégulière. Ils éviteront donc autant que possible de se mettre en rapport avec les organismes officiels, si bien que les programmes d'intégration qui pourraient être engagés ne toucheront qu'une faible partie de la population immigrée. Il semble clair dès lors qu'un contrôle efficace de l'immigration conditionne le succès des politiques des pays d'Europe méridionale en matière de relations intercommunautaires. L'Italie a pris récemment des mesures importantes allant dans ce sens : une nouvelle Loi visant à mieux réglementer l'immigration a été adoptée, et un Ministère des Italiens à l'étranger et de l'immigration a été créé. Dans le même temps, tous ces pays ressentent le besoin d'examiner de près les mesures qui ont été prises ailleurs en Europe pour voir comment celles-ci pourraient être adaptées à leur situation de nouveaux pays d'immigration. On espère que, comme il est proposé dans la Recommandation 1125 de l'Assemblée parlementaire relative aux nouveaux pays d'immigration, le présent rapport contribuera à encourager le processus de définition de politiques nationales des relations intercommunautaires tenant compte de cette situation.

51. Il faut souligner qu'en dépit de cette diversité dans les détails, les pays européens connaissent en fait des situations qui ont beaucoup d'éléments en commun. Dans tous les Etats membres qui ont reçu de nombreux migrants au cours des dernières décennies, des questions semblables se posent. Quelle que soit leur situation juridique, les immigrés et les personnes issues de l'immigration doivent faire face à tous les problèmes bien connus d'adaptation à une société différente (questions d'identité culturelle et de langue, problèmes d'enseignement et, dans une mesure variable, expérience de la xénophobie et de la discrimination). Dans le même temps, la population majoritaire, tant dans les pays qui ont une tradition d'immigration que dans ceux qui n'en ont pas, se heurte elle aussi à une difficulté, celle de s'adapter à une diversité culturelle et ethnique accrue, qui a des conséquences pour le système d'enseignement, le système juridique, la politique sociale, la politique culturelle, les médias, etc. Un projet européen sur les relations intercommunautaires se justifie par la conviction qu'il existe assez de ressemblances entre les problèmes qui se posent dans les divers pays pour que cela vaille la peine d'échanger expériences et idées, même si les solutions retenues doivent être appliquées de manière différente selon les pays. Il semble essentiel que l'Europe, qui s'est explicitement engagée à pratiquer la tolérance et la justice, s'efforce d'adopter une approche commune face aux enjeux qui résultent des migrations récentes.

3.2 **Analyse de certaines stratégies possibles**

52. Les stratégies politiques que les Etats membres du Conseil de l'Europe ont adoptées pour encourager l'intégration des immigrés et promouvoir de bonnes relations intercommunautaires présentent donc une grande variété, qui s'explique, en partie au moins, par les modes de fonctionnement très divers du secteur public de ces Etats. A cela s'ajoutent de profondes différences dans l'évaluation par les pouvoirs publics des effets de l'immigration et de son impact sur les relations intercommunautaires. On constate cependant en même temps des ressemblances marquées. Nous allons examiner ces différences et ces ressemblances dans la présente section, en insistant sur trois domaines essentiels de la politique publique: les domaines juridique, socio-économique et culturel.

53. L'une des questions fondamentales auxquelles tous les gouvernements ont été confrontés à un moment ou à un autre était celle de savoir s'il fallait simplement étendre aux immigrés les mesures de droit commun ou s'il convenait de définir des mesures spécifiques d'intégration, cette dernière solution impliquant notamment l'adoption ou l'adaptation d'un certain nombre de lois afin de mieux répondre à la situation des immigrés. Comme nous le verrons, une politique spécifique d'intégration peut amener aussi à engager des actions plus ambitieuses pour favoriser l'intégration.

54. Dans le présent document, on entend par intégration le processus qui conduit à une participation croissante des immigrés aux principales institutions de la société. Ainsi envisagée, l'intégration peut être considérée comme une façon adéquate d'empêcher la marginalisation et l'apparition de groupes minoritaires. Elle n'est absolument pas synonyme d'assimilation. Ce dernier terme désigne généralement un processus par lequel les immigrés abandonnent progressivement leurs valeurs, convictions et opinions propres et deviennent semblables à la population dominante. Il doit être bien clair que même si les deux termes ne sont pas sans rapport, l'assimilation n'est pas une condition de l'intégration, pas plus que l'intégration ne conduit nécessairement à l'assimilation.

Le domaine juridique

55. Au cours des dernières décennies, les pays d'immigration d'Europe septentrionale et occidentale ont presque tous commencé par opter pour la première solution. Une politique spécifique ne paraissait pas s'imposer: il était jugé suffisant d'étendre aux immigrés certains droits dont jouissaient les nationaux, le principal étant le droit à la sécurité de résidence. Ce droit dépend souvent de la durée du séjour : d'une façon générale, plus longtemps un immigré vit dans un pays, plus sa situation devient sûre. En admettant formellement un immigrant sur son territoire, un Etat lui donne aussi généralement accès à l'éducation, au logement, au marché du travail, au système de santé et à d'autres services importants. Un étranger qui a obtenu le droit de s'installer durablement dans un pays ne peut plus, par exemple, être contraint de le quitter s'il perd son emploi. Certaines restrictions au droit aux prestations de la sécurité sociale sont elles aussi progressivement levées.

56. Il existe de sensibles différences entre pays européens quant au nombre d'années qui doivent s'écouler avant qu'un résident étranger puisse prétendre obtenir

un droit de séjour durable. En Suède, par exemple, le statut de résident permanent est accordé dès la première décision d'admission sur le territoire, tandis qu'en Suisse, il existe un délai d'attente qui peut atteindre dix ans. Ce délai peut varier en fonction de la nationalité de l'intéressé. En outre, les conditions supplémentaires, par exemple en ce qui concerne le logement ou le revenu, sont beaucoup plus strictes dans certains pays que dans d'autres. Cette diversité de réglementations explique que le pourcentage d'immigrés bénéficiant de la stabilité de séjour varie grandement d'un pays à un autre.

57. S'il est important pour un étranger d'être admis à séjourner durablement dans un pays, cela ne le fait pas automatiquement bénéficier de tous les droits qui vont de pair avec la citoyenneté. Bien souvent, des initiatives supplémentaires ont été prises pour faire face à la nouvelle situation créée par l'immigration récente : des dispositions réglementaires ou législatives ont été modifiées ou des textes législatifs entièrement nouveaux et d'autres mesures mis en place. Certains Etats européens, par exemple, ont donné à des religions qui ont beaucoup d'adeptes parmi les immigrés le même statut qu'aux religions traditionnellement présentes dans ces Etats, ce qui signifie qu'elles ont droit à certaines facilités financées par les fonds publics.

58. Un autre droit qui mérite d'être mentionné à cet égard est la liberté d'association. En France, par exemple, ce droit n'a été pleinement reconnu aux étrangers qu'en 1981. Quelques autres pays ont étendu le droit de voter et d'être élu aux étrangers résidant depuis un certain temps sur leur territoire, mais seulement pour les élections locales. L'extension du droit de vote aux étrangers est généralement considérée comme un acte dont la valeur symbolique et la portée pratique sont grandes. Les Pays-Bas ont aussi étendu le droit d'accès à la fonction publique aux résidents étrangers.

59. Certains pays sont allés plus loin que d'autres dans l'extension de droits aux étrangers. Les pouvoirs publics font parfois valoir que l'octroi d'un nombre accru de droits aux étrangers réduit par trop l'écart qui existe entre nationaux et étrangers du point de vue de leur situation juridique, la conséquence en étant que ces derniers peuvent être moins tentés d'opter pour la naturalisation. Toutefois, lorsqu'on compare différents pays européens, on constate que c'est le contraire qui se passe : plus la situation des étrangers est solide du point de vue de leur statut juridique et de leurs droits politiques, plus le nombre de naturalisations est élevé. Il l'est particulièrement en Scandinavie, où les résidents étrangers se sont vu accorder de nombreuses possibilités de participation aux processus de décision. En Allemagne et en Suisse au contraire, les naturalisations sont beaucoup plus rares alors pourtant que ces pays sont plus réservés quant à l'extension de droits aux étrangers.

60. Une mesure qui va au-delà de la simple extension de droits aux immigrés consiste à modifier la législation, voire à adopter des lois nouvelles pour accroître les possibilités d'intégration. On peut voir là un élément de la politique spécifique d'intégration évoquée plus haut. Cela n'est pas une nouveauté : tout au long de l'histoire, les lois et règlements ont été accordés aux réalités nouvelles de la société. Dans le passé, beaucoup de pays européens avaient modifié des parties de leur législation pour tenir compte des souhaits des communautés juives installées sur leur territoire. Au cours des dernières années, ces modifications ont été étendues à certaines pratiques et à certains rites propres à d'autres religions, notamment à l'islam ou à l'hindouisme. Citons à cet égard les règles relatives à l'abattage des

animaux et la législation sur les funérailles.

61. La modification de la législation peut aller bien au-delà des aspects culturels et religieux. Confrontés à un afflux croissant d'immigrants, la plupart des Etats membres ont modifié leurs lois sur la naturalisation, mais pas toujours dans le sens d'une acquisition plus facile par les étrangers de la citoyenneté. Enfin, et ce n'est certainement pas le moins important, beaucoup d'Etats membres ont aussi renforcé leur législation contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. On ne sait que trop bien que les immigrants sont souvent victimes d'une discrimination sur cette base. Il n'est cependant pas aisé de lutter contre ces formes de discrimination, par exemple en matière de logement, sur le lieu de travail ou dans l'éducation, car il peut être difficile de faire la preuve de l'existence d'une discrimination dans des cas individuels.

62. Le Royaume-Uni est peut-être le pays qui a le plus d'expérience dans ce domaine. Au cours des 25 dernières années, une série de lois sur les relations interraciales ont fait de la lutte contre la discrimination et de la promotion de l'harmonie interraciale un pilier de la politique britannique d'intégration des immigrants. Ailleurs en Europe, la question de l'immigration est abordée moins sous l'angle de la "race" que sous celui de la "citoyenneté", comme en France, en Allemagne et en Suisse, ou du "pluralisme culturel", comme aux Pays-Bas et au Danemark, en Norvège et en Suède (ainsi qu'au Canada et, plus récemment, en Australie). Le Royaume-Uni est allé plus loin que les autres pays européens dans la mise en place d'une législation contre la discrimination et dans l'adoption de dispositions organiques destinées à promouvoir l'égalité raciale. Par ailleurs, dans la plupart des pays, certains groupes ethniques et communautés d'immigrants revendiquent de plus en plus souvent la reconnaissance de droits en tant que groupe.

Le domaine socio-économique

63. L'octroi d'un nombre accru de droits aux immigrants peut être une condition nécessaire, mais qui n'est pas toujours suffisante, pour favoriser leur intégration. Beaucoup d'immigrants n'ont toujours pas des possibilités suffisantes de participer à la société dont ils sont membres: ils occupent souvent les emplois les moins intéressants, leur taux de chômage est presque toujours supérieur à la moyenne, leurs conditions de logement sont médiocres et leurs résultats scolaires se situent souvent en-dessous de ce qui est nécessaire pour assurer à la deuxième génération une certaine mobilité sociale. Bien que ce ne soit pas le cas pour tous les immigrants, nombre d'entre eux vivent en marge de la société.

64. A l'origine de cette situation, il y a différentes raisons, qui tiennent tant aux immigrants eux-mêmes qu'à la société dans son ensemble. D'abord, l'octroi aux immigrants de droits supplémentaires ne signifie pas nécessairement qu'ils en fassent effectivement usage, ce qui peut s'expliquer par des problèmes de langue: les immigrants ne parlent pas toujours la langue du pays dans lequel ils vivent, même s'ils y résident depuis de nombreuses années. De ce fait, ils éprouvent évidemment plus de difficultés pour se familiariser avec les institutions et les habitudes de ce pays. En outre, beaucoup d'immigrants, notamment ceux de la première génération, ne savent pas très bien s'ils resteront dans le pays d'accueil ou retourneront dans leur pays d'origine, et leur intégration risque d'en être entravée dans certains cas. C'est un cercle vicieux, car l'absence de possibilités d'intégration peut renforcer ce que l'on appelle parfois le mythe du retour.

65. Le niveau d'instruction des migrants constitue une autre explication importante du fait qu'une situation juridique solide n'élimine pas le risque de marginalisation. En Europe occidentale, la plupart des immigrants ont fait peu d'études, ce qui n'est pas le cas dans beaucoup de pays d'immigration non européens, y compris les Etats-Unis. L'histoire de l'immigration est très différente dans ces pays de ce qu'elle est en Europe, encore qu'il y ait eu une certaine convergence ces dernières années. Les particularités de la situation en Europe s'expliquent par une politique délibérée de recrutement qui visait à compenser une pénurie de main-d'oeuvre au bas de l'échelle des emplois. Depuis, ces migrants non qualifiés ont été nombreux à s'installer pour de bon dans les pays d'accueil, alors que dans le même temps, nombre des emplois de manoeuvre qu'ils occupaient ont disparu.

66. On ne saurait cependant imputer simplement les problèmes d'intégration à certaines caractéristiques de la population immigrée. Ces problèmes tiennent aussi en grande partie aux sociétés d'accueil, qui se montrent incapables de faire des immigrants une catégorie comme une autre de la population, même lorsque des droits suffisants leur sont accordés. Il faut notamment en chercher la cause dans le manque de possibilités, pour les immigrants, d'exercer un emploi qualifié, comme on vient de le voir, et dans la pénurie de logements adéquats. Diverses études incitent fortement à penser que lorsque les ressources sont limitées, les processus de répartition favorisent surtout la population autochtone au détriment des immigrants, même dans les cas où les derniers jouissent théoriquement de l'égalité des droits.

67. Il peut s'agir là d'une conséquence de la discrimination délibérée dont on a déjà parlé, exercée à l'encontre d'immigrants individuels pour des raisons fondées sur leur race ou leur origine ethnique. Ces dernières années, on a toutefois pris de plus en plus conscience de l'existence d'un autre type de discrimination, que l'on désigne parfois sous le terme de discrimination structurelle ou de racisme institutionnel. Cette forme de discrimination n'est ni délibérée ni dirigée contre des individus, mais, par ses effets, elle peut compromettre tout autant le succès de l'intégration. Quand on parle de discrimination structurelle, on fait référence au fait que les principales institutions d'une société sont régies, formellement ou non, par certaines habitudes, pratiques et règles enracinées dans la culture dominante de cette société. Mieux on connaît ces pratiques et règles, plus il est facile d'avoir accès à ces institutions. Sur le marché du travail, par exemple, les entretiens et les tests d'embauche, qui peuvent sembler "neutres" à première vue, ne le sont pas en fait. Il en va de même des examens scolaires et des procédures d'attribution de logements.

68. Il a fallu du temps pour qu'on en vienne à voir dans la discrimination structurelle un obstacle à l'intégration. Différents arguments ont été avancés pour réduire au minimum les ajustements nécessaires des pratiques établies. Les pouvoirs publics jugent souvent discriminatoire de distinguer entre la population autochtone et les membres des communautés immigrées. La politique gouvernementale ne doit-elle pas s'appliquer également à tous les résidents, indépendamment de leur race ou de leur origine ethnique ? Mais en raisonnant ainsi, on tend à négliger les effets préjudiciables de la discrimination structurelle. Ces effets peuvent être atténués par l'adoption de certaines mesures visant spécifiquement les communautés immigrées, mais dont la nécessité n'est pas toujours comprise par la population autochtone. C'est pourquoi les pouvoirs publics ont souvent été lents à mettre en place des politiques spécifiques d'intégration des immigrants : ils soutenaient que les institutions existantes sont suffisamment souples pour s'adapter. Il est pourtant de

plus en plus évident que dans les Etats-providence que sont les pays européens, les pouvoirs publics ne peuvent plus négliger les conséquences sociales de l'immigration. Cette prise de conscience devient plus forte avec le temps : les Etats membres d'Europe septentrionale et occidentale ont mis davantage l'accent sur les politiques spécifiques d'intégration que les Etats membres d'Europe méridionale, où l'immigration sur une grande échelle est un phénomène beaucoup plus récent.

69. Il ne faut pas en conclure qu'il n'y ait plus aucune ambivalence dans les politiques d'intégration des pays qui ont une longue tradition d'immigration. Dans ces pays, tout le monde n'est pas encore convaincu de la nécessité de politiques spécifiques d'intégration. En outre, d'aucuns peuvent soutenir que si ces politiques réussissent et si les immigrés n'occupent plus de position marginale dans la société, il n'y aura personne pour les remplacer dans leur rôle d'amortisseur sur le marché du travail. Les dirigeants politiques qui font leur ce point de vue l'expriment rarement de façon explicite, mais on a observé que l'attitude des pouvoirs publics vis-à-vis de certaines catégories d'immigrés ne peut parfois pas s'expliquer autrement. Cette remarque vaut manifestement pour le nombre croissant d'immigrés clandestins en Europe, notamment dans le Sud. Le traitement réservé par beaucoup d'Etats membres aux travailleurs saisonniers et aux demandeurs d'asile en est un autre exemple.

70. On part souvent du principe que le séjour de ce type de migrants ne sera que temporaire, si bien qu'il n'y a pas besoin de favoriser leur intégration. En réalité, ces catégories d'immigrés sont elles aussi restées plus longtemps qu'on ne le pensait, et leur nombre a beaucoup augmenté ces dernières années. Sur le plan des besoins du marché du travail, on peut noter certaines ressemblances entre les schémas actuels d'immigration et l'immigration des travailleurs "invités" en provenance des pays méditerranéens dans les années 60 et 70, dont on pensait aussi à l'époque que leur séjour ne serait que temporaire. Il y a cependant une différence de taille entre les travailleurs "invités" des décennies précédentes et les travailleurs migrants "temporaires" de notre époque : la situation juridique des premiers était beaucoup plus forte que celle des seconds.

71. En même temps qu'ils faisaient l'expérience d'une immigration sur une grande échelle, nombre d'Etats membres se sont rendu compte qu'il ne suffisait pas toujours d'étendre aux immigrés les mesures de droit commun pour assurer leur intégration. Comme nous l'avons relevé, ces pays ont, tôt ou tard, recouru aussi à des politiques spécifiques, dont la nature et la portée diffèrent sensiblement de l'un à l'autre. On peut cependant, en substance, distinguer deux grandes sortes de mesures. Il y a d'abord celles qui visent à donner aux migrants les "outils" dont ils ont besoin pour s'intégrer et qui ne peuvent pas tous leur être fournis dans le cadre d'une politique générale, applicable à l'ensemble de la population. L'autre sorte de mesures ont pour objet d'ouvrir aux immigrés les grandes institutions de la société auxquelles ils n'ont pas suffisamment accès.

72. On a tendance à reconnaître plus facilement la nécessité d'actions spécifiques du premier type. Une politique spécifique en faveur des immigrés a souvent débuté par l'adoption de mesures évidentes telles que la mise en place de cours de langues, de classes d'accueil ou d'autres formes de suivi des élèves immigrés dans les écoles ou la création de bureaux distincts d'action sociale en faveur des immigrés. Puis, à mesure que les immigrés de la deuxième génération grandissaient et que l'on se rendait compte que les possibilités qui s'offraient à eux étaient limitées, on a organisé

à leur intention des stages spéciaux de formation professionnelle. Le choix de telles mesures s'explique par le fait que l'on attribue essentiellement à un manque de qualification la lenteur de l'intégration des immigrants. C'est effectivement souvent là que se situe le problème. Le niveau moyen d'instruction dans les grandes communautés d'immigrés en Europe est faible, alors que ce sont surtout les travailleurs qualifiés qui sont recherchés. Des études montrent

cependant que les immigrés qui sont bien placés sur le plan des qualifications éprouvent eux aussi des difficultés à trouver un emploi. Le taux de chômage diminue d'ordinaire au fur et à mesure que le niveau de qualification augmente: cette règle est vraie aussi pour les immigrés, mais dans une mesure moindre que pour les nationaux. Le sous-emploi est également très fréquent chez les immigrés.

73. A côté des qualifications insuffisantes, la discrimination structurelle a été identifiée comme la deuxième grande cause de ce décalage. Quand ce phénomène s'est manifesté nettement, certains pays ont commencé à prendre des mesures visant à améliorer l'accès des immigrés aux institutions de la société. Les programmes scolaires, par exemple, ont été adaptés pour permettre différentes formes d'éducation multiculturelle. Les établissements scolaires espèrent ainsi pouvoir mieux répondre aux besoins d'une société dont le caractère pluriethnique s'accroît. D'autres mesures relevant de ce deuxième type de politique spécifique d'intégration ont été prises dans le domaine du logement. Les systèmes d'attribution de logements, par exemple, ont été passés au crible pour rechercher leurs effets discriminatoires et, dans certains cas, des quotas ont été fixés au profit des immigrés, notamment des réfugiés politiques. C'est dans le domaine de l'emploi que l'on trouve les mesures les plus marquantes. Des efforts ont été faits dans différents pays européens - au niveau local surtout - pour remédier aux effets néfastes que la discrimination structurelle sur le marché du travail peut avoir sur les immigrés.

74. Les actions qui viennent d'être décrites sont parmi les plus ambitieuses sur le plan des politiques d'intégration, mais même elles risquent d'avoir une efficacité limitée, en particulier à court et à moyen terme. Il faut en effet garder à l'esprit que l'influence des pouvoirs publics sur les processus d'intégration est réduite: beaucoup d'autres facteurs jouent aussi un rôle. En outre, ces processus demandent généralement du temps, et les pouvoirs publics préfèrent prendre des mesures qui donnent des résultats plus rapides. Le fait que tous les pays qui comptent des communautés d'immigrés ont néanmoins opté pour des mesures spécifiques met en lumière la persistance des processus de marginalisation dans ces communautés et la difficulté de les corriger.

75. La mise en oeuvre d'une politique d'intégration comporte des risques: en effet, outre qu'on ne peut être sûr qu'elle ait des effets positifs à court terme, elle peut provoquer une réaction en retour de la population autochtone. Certains inclineront à penser que l'on favorise les immigrés au détriment des nationaux, en particulier des personnes qui sont elles-mêmes défavorisées. Cette impression, qu'elle soit fondée ou non (et généralement elle ne l'est pas), peut être facilement exploitée par les partis politiques d'extrême droite. Dans toute l'Europe, ces partis ont récemment accru leur audience en jouant la carte de l'hostilité aux immigrés. A cet égard, les autorités publiques sont entre l'enclume et le marteau: si elles cèdent à une telle réaction en retour, la marginalisation des immigrés risque de persister, voire d'empirer, et les tensions interethniques seront plus vives. Si elles ne cèdent pas et décident de poursuivre leur politique en faveur des immigrés, elles peuvent craindre une exacerbation de la réaction en retour. Il va sans dire qu'il faut manoeuvrer avec beaucoup de prudence.

76. La définition d'une politique globale en faveur des personnes socialement défavorisées, qu'elles soient autochtones ou issues de l'immigration, est parfois considérée comme un moyen de sortir de ce dilemme. Tel était manifestement l'objectif visé par la politique britannique relative aux centres-villes lancée à la fin

des années 60. D'autres pays ont également entamé des programmes de rénovation urbaine, en partant du principe que tous les habitants, immigrés comme autochtones, en tireront profit. Le risque, comme le montrent les recherches effectuées sur le sujet, est cependant que cette politique globale bénéficie davantage aux nationaux qu'aux immigrés. Ces derniers n'utilisent souvent pas à plein les possibilités qu'elle offre, et ce pour une raison facile à comprendre: une politique globale, qui repose sur les concepts et habitudes secrétés par la société dominante, a tendance à être, dans les faits, discriminatoire à l'égard d'immigrés dont les schémas culturels sont différents. Là encore, une tension se manifeste entre la promotion de l'intégration et la reconnaissance des différences culturelles. C'est précisément pour cette raison que certains groupes ethniques et communautés d'immigrés ont une attitude ambivalente à l'égard des politiques d'intégration, voire, dans des cas extrêmes, y sont carrément opposés. Ils craignent en effet que ces politiques ne finissent par entraîner leur assimilation culturelle, même si telle n'était pas l'intention initiale. Les paragraphes suivants seront consacrés à une analyse plus approfondie du domaine culturel.

Le domaine culturel

77. La présence de communautés d'immigrés et leur accroissement ont sans conteste renforcé le caractère pluriculturel des sociétés européennes. En Europe, ce phénomène est perçu de diverses manières par le public, les autorités et, bien entendu, les immigrés eux-mêmes. Certains autochtones considèrent l'immigration, en particulier celle qui provient de l'extérieur de l'Europe, comme une menace pour le patrimoine culturel du Vieux Continent. Les personnes qui ne sont pas originaires de pays européens ont, entend-on dire, des conceptions très différentes sur des questions vitales telles que la démocratie, le rapport entre la religion et l'Etat, l'homme et la femme, et les parents et les enfants. Selon ce point de vue, la tolérance envers de telles conceptions risque d'être un premier pas vers la capitulation. Le point de savoir s'il faut se montrer tolérant envers des personnes qui ne pratiquent pas la tolérance semble constituer une préoccupation majeure; à cet égard, il est souvent fait référence au fondamentalisme religieux.

78. D'aucuns voient dans l'affaire Rushdie, qui, au début de 1989, a provoqué de vives réactions dans toute l'Europe occidentale et surtout au Royaume-Uni, un exemple de choc des valeurs et d'incompatibilité des cultures. Une controverse analogue est née en France, dans le cours de la même année, au sujet du port du foulard islamique dans les écoles. Aux yeux de certains, les migrations de grande ampleur ont provoqué la rencontre de deux réalités incompatibles. De tels sentiments existent dans tous les pays européens, et il ne fait guère de doute que la guerre du Golfe les a renforcés chez de nombreux membres de toutes les communautés, tant immigrées qu'autochtones. De temps en temps, l'hostilité envers les immigrés se cristallise sous la forme de partis politiques, qui perturbent parfois le fonctionnement de tout le système politique.

79. Le plus souvent, l'hostilité envers les immigrés a pour origine la conviction de la supériorité de la "race" blanche, qui était très répandue à la fin du XIXe et au début du XXe siècle, période qui a marqué l'apogée du colonialisme. Une version "éclairée" de cette conviction est apparue plus tard: elle consistait à dire que les Européens avaient pour mission d'aider les peuples défavorisés à leur ressembler davantage. De fait, dans la plupart des pays européens, la politique en faveur des immigrés est née de telles idées, que beaucoup considèrent aujourd'hui comme biaisées, voire racistes. Ce n'est que progressivement, et de loin pas partout, que la

politique s'est donné pour but de favoriser des relations plus équitables entre la population autochtone et les communautés ethniques et d'immigrés, sans qu'aucune ne se voie contrainte de s'adapter entièrement à l'autre.

80. Les tenants de la thèse de l'incompatibilité des cultures recommandent généralement deux sortes de "solutions". L'une consiste à arrêter toute nouvelle immigration et à encourager le retour. Mais l'expérience a montré dans tous les pays européens que cela est fort difficile dans un monde qui devient rapidement plus petit et plus ouvert. La deuxième "solution" est celle de l'assimilation, qui implique la disparition presque complète des cultures immigrées et des groupes ethniques en tant qu'entités reconnaissables. Il peut effectivement y avoir assimilation dans des cas individuels, encore que ce soit rare parmi les immigrés de la première génération. En règle générale, toutefois, les politiques radicales d'assimilation culturelle échouent. Elles ne respectent pas les principes fondamentaux de liberté et de démocratie tels qu'on les entend actuellement en Europe. L'une des évolutions les plus marquantes en Europe centrale et orientale depuis la vague de démocratisation que cette région a récemment connue a été la réapparition des sentiments ethniques et nationaux ainsi que, malheureusement, du racisme.

81. La plupart des pays d'immigration d'Europe occidentale ont découvert la force de l'ethnicité de façon plus progressive. Ils ont introduit des éléments de pluralisme dans leur politique, par exemple reconnaissance des pratiques religieuses, mise en place de moyens pour l'enseignement de la langue maternelle et facilités accordées aux organisations d'immigrés et de membres des groupes ethniques. La plupart des gouvernements admettent maintenant que l'ethnicité peut jouer un rôle dans l'établissement de relations inter-communautaires harmonieuses. Il a été reconnu que l'immigration a donné naissance à des sociétés pluriethniques et que ces sociétés doivent offrir à toutes les communautés des possibilités de coexistence pacifique, en permettant ainsi à leurs membres d'organiser leur vie privée en conformité avec leurs traditions, dans les limites fixées par l'ordre juridique en vigueur (qui n'est d'ailleurs pas immuable). Ces conceptions relativement pluralistes reposent sur l'idée que dans la sphère privée au moins, les cultures peuvent être compatibles et que des communautés culturelles et ethniques différentes peuvent vivre en paix dans une même société.

82. On s'interroge généralement davantage sur le degré de pluralisme culturel qu'il convient d'accepter dans la vie publique. Les pouvoirs publics doivent-ils traiter les immigrés et les membres des groupes ethniques différemment des autres groupes et individus, ou doivent-ils appliquer les mêmes règles et mesures à tous, indépendamment de l'origine ethnique ou de la qualité d'immigré? Dans quelle mesure les politiques visant à promouvoir l'intégration sociale doivent-elles tenir compte de l'origine ethnique? Serait-ce faire preuve de discrimination que d'en tenir compte? Les Etats membres ont adopté des positions différentes sur ces questions. Certains pensent que, fondamentalement, un seul ensemble de valeurs doit prévaloir dans le domaine public; il est généralement entendu que ces valeurs ne peuvent être que celles qui dominent depuis longtemps dans une société donnée et qui y sont enracinées. D'autres pensent au contraire que pour traiter sur un pied d'égalité les cultures autochtones et immigrées, il faut prendre des dispositions et créer des institutions qui s'adressent exclusivement aux communautés d'immigrés. On trouve évidemment dans tous les pays européens des formes institutionnalisées de pluralisme culturel, mais certains pays sont allés plus loin que d'autres à cet égard. Les Pays-Bas et la Suède, par exemple, accordent une place relativement importante

au pluralisme culturel dans la politique à l'égard des immigrants.

83. La mise en place de services publics et d'institutions distincts pour les migrants dans des domaines essentiels de la société (par exemple enseignement, logement, action sociale, santé, législation) présente l'avantage d'aider les intéressés à préserver et à développer leur identité culturelle. Dans le cadre d'institutions qui leur sont propres, les communautés d'immigrés sont protégées de la société dominante ainsi que du racisme et de la discrimination dont elle fait preuve. Cette approche présente cependant des inconvénients: premièrement, ces institutions peuvent constituer des barrières entre les étrangers et la société d'accueil, au lieu de promouvoir une intégration partant du principe que les services existants doivent être accessibles à tous ; d'autre part, les communautés d'immigrés ont souvent des effectifs insuffisants pour assurer seules le fonctionnement d'une telle infrastructure, si bien qu'elles sont obligées de solliciter l'aide de l'Etat ou d'autres pourvoyeurs de fonds importants, tels les pays d'origine, ce qui risque d'ouvrir la porte à des influences politiques inopportunes provenant de pays étrangers et aussi de maintenir les immigrants dans une excessive dépendance vis-à-vis des subsides versés par les autorités du pays où ils résident. Enfin, l'existence d'offices, d'institutions et de dispositions propres aux communautés d'immigrés peut être pour les institutions traditionnelles une excuse toute trouvée pour ne pas s'ouvrir aux membres de ces communautés et à leurs besoins spécifiques. Un excès de pluralisme peut donc lui aussi entraîner l'isolement des migrants et entraver le processus d'intégration.

84. En examinant le rôle de la culture dans les processus d'intégration, il faut bien garder à l'esprit le caractère dynamique de celle-ci. Les cultures ont toujours tendance à s'adapter à l'évolution de la situation; adaptation n'est cependant pas synonyme d'assimilation. Les migrations internationales ont de tout temps constitué un puissant moteur de changement culturel, comparable à d'autres stimulants tels que les grandes découvertes, l'innovation technologique, l'accroissement de la prospérité, les révolutions et même la guerre. Les migrations font se rencontrer des personnes de cultures différentes et les contacts qui en résultent sont à l'origine de nouvelles impulsions multidirectionnelles.

85. Encore faut-il que les groupes concernés aient des possibilités suffisantes d'entrer en relation les uns avec les autres. Si ces possibilités font défaut, par exemple parce que les migrants restent dans des ghettos ou en marge de la société - soit en raison d'une politique d'intégration inadaptée, soit volontairement - la culture perd sa dynamique. Dans ce cas, les cultures des migrants ne reçoivent pas suffisamment de nouvelles impulsions, et les migrants en sont réduits à ne plus se fréquenter qu'entre eux et se rabattent sur les vieilles certitudes, ce qui peut entraîner une "fossilisation" culturelle et aussi une radicalisation des attitudes. Les pouvoirs publics doivent donc s'efforcer de trouver un équilibre entre le respect des cultures immigrées, d'une part, et, de l'autre, la reconnaissance du fait qu'elles ne cessent de se transformer et d'évoluer. Une politique qui donne aux immigrants la possibilité de se manifester et de s'épanouir est préférable à celle qui limite et bride leurs potentialités.

3.3 **Vers une philosophie de base des politiques en matière de relations intercommunautaires**

86. Toute politique qui cherche à améliorer les relations inter- communautaires et

interethniques doit partir du principe que la grande majorité des immigrants qui se trouvent en Europe y resteront, et que les migrations tant intra-européennes qu'en provenance de l'extérieur de l'Europe continueront probablement dans un avenir prévisible. Elle doit aussi partir de la considération que les migrants et les groupes ethniques issus de

l'immigration font partie intégrante de la société. Il n'est plus approprié de voir dans la population immigrée et la société des pays d'accueil des groupes séparés, voire antagonistes. Au contraire, il faut envisager la société comme un tout dans sa diversité ethnique et culturelle.

87. Tout au long de ses travaux, le Comité a fait sienne l'idée que les gouvernements ont un rôle essentiel à jouer dans la création des conditions nécessaires à de bonnes relations intercommunautaires. Il ne serait pas judicieux de laisser la promotion et le suivi du processus d'intégration entièrement à des forces qui échappent à toute forme de contrôle public. La participation active des pouvoirs publics aux niveaux national, régional et local est donc nécessaire, ce que les ministres réunis pour la Conférence de Porto ont reconnu en déclarant que "pour que les Etats membres bénéficient des éléments culturels et sociaux nouveaux apportés par les communautés de migrants, il est important d'adopter une politique de relations inter- communautaires et de l'appliquer avec cohérence dans tous les secteurs de la société." (document MMG-3 (87) 22). C'est pourquoi le Comité recommande que les gouvernements des Etats membres définissent clairement des politiques en matière de relations intercommunautaires et veillent à ce qu'elles soient mises en oeuvre dans tout le champ de leur action.

88. Un tel engagement des gouvernements servira de base à la promotion de l'intégration complète des immigrés ou des personnes issues de l'immigration dans la société. Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'intégration ainsi conçue n'est pas synonyme d'assimilation et ne passe pas par l'assimilation. Au contraire, une intégration suffisante de toutes les communautés qui composent une société facilitera le dialogue entre elles. Ce devrait être là un objectif à long terme pour tous les gouvernements. Ceux-ci doivent être conscients du fait que les processus d'intégration demandent du temps et que ces questions imposent une réflexion à long terme.

89. L'intégration et la promotion de bonnes relations intercommunautaires supposent une législation qui assure l'égalité des chances à tous, sans que leur race, leur origine ethnique ou leur condition d'immigré entre en ligne de compte. La loi doit aussi protéger tous les résidents contre la discrimination ou les harcèlements fondés sur ces caractéristiques. Le Comité n'apporte cependant pas son soutien à des politiques qui fixent des quotas pour les communautés d'immigrés ou les groupes ethniques ou qui prévoient pour les membres de ces groupes des procédures dérogatoires au droit commun, que l'idée soit de les avantager ou au contraire de les désavantager.

90. Outre des lois du type de celles qui ont été mentionnées dans le paragraphe précédent, des mesures de politique peuvent être nécessaires pour promouvoir l'intégration sociale des personnes issues de l'immigration et pour améliorer leurs chances d'accéder aux grandes institutions de la société sur un pied d'égalité avec la population autochtone. Ces mesures supplémentaires, qui doivent être adaptées aux besoins des membres des différents groupes ethniques, ont pour objectif primordial de faire en sorte que tous soient effectivement en mesure de bénéficier de l'égalité des chances garantie par la loi. On parle d'"action positive" à propos de ces mesures. L'une des fonctions des programmes d'"action positive" est de rappeler aux autorités et aux membres de la population autochtone que les immigrés passent par un processus d'intégration au cours duquel ils se heurtent à des obstacles spécifiques qui peuvent résulter de leur méconnaissance des pratiques établies et de la

discrimination structurelle dont ils sont victimes. Cela peut exiger des mesures supplémentaires pour réaliser l'égalité des chances et d'accès. Il ne s'agit cependant en aucune façon d'abaisser les normes ou de modifier les procédures de sélection; ces dernières pratiques, qui sont maintenant connues sous le terme de "discrimination positive", diffèrent fondamentalement de l'action positive préconisée par le Comité.

91. L'ethnicité est devenue, peut-être plus que par le passé, une dimension de l'organisation sociale comparable à la religion, aux opinions politiques ou aux intérêts professionnels. Les gouvernements devraient permettre aux groupes ethniques et aux communautés d'immigrés de s'associer et de gérer leur existence et leurs activités dans la mesure où ils le souhaitent, à condition, bien entendu, que toute organisation respecte les limites fixées par la loi, encore que celle-ci ne soit pas immuable. Certains Etats membres ouvrent traditionnellement un champ plus large que d'autres au pluralisme et au soutien par les pouvoirs publics de ces formes de pluriculturalisme. Une attitude d'ouverture des autorités envers la manifestation d'une vie communautaire propre par des groupes d'immigrés et des groupes ethniques peut contribuer à susciter un climat favorable au développement de relations intercommunautaires basées sur le respect mutuel et l'acceptation de la diversité.

92. Il faudrait aussi encourager chez les immigrés l'apparition d'un sentiment d'appartenance à leur "nouvelle" société, sans pour autant les contraindre à s'assimiler et à se couper de leurs racines. Il est certain qu'un immigré s'identifiera beaucoup plus facilement à une société qui envisage favorablement l'égalité des chances, l'action positive et le multiculturalisme qu'à une société qui n'offre pas ou guère de possibilités d'intégration et où la xénophobie est largement répandue. Au fur et à mesure que le processus d'intégration européenne se poursuit et que les sentiments étroitement nationalistes deviennent presque des vestiges du passé, il n'y a plus aucune raison d'obliger les habitants de l'Europe à s'identifier à un seul Etat-nation. Beaucoup d'immigrés et de membres des groupes ethniques sont la preuve concrète du fait que l'on peut foncièrement être loyal envers plus d'un Etat-nation.

93. L'attitude des milieux officiels revêt une importance cruciale à cet égard. Le rôle des autorités publiques en tant que faiseurs d'opinion est souvent sous-estimé, notamment lorsqu'il s'agit de questions délicates relatives à l'immigration. Les messages des autorités gouvernementales atteignent un très large public, y compris les employés des services publics, qui s'orientent selon l'attitude, explicite ou implicite, des responsables politiques. Comme les ministres l'ont reconnu à la Conférence de Porto "les gouvernements doivent montrer la voie en témoignant de l'importance qu'ils attachent aux relations intercommunautaires et en donnant l'exemple, par leurs politiques et leurs actions destinées à créer un climat favorable ainsi que les conditions nécessaires à l'intégration des migrants dans la société d'accueil".

94. De bonnes relations intercommunautaires ne peuvent reposer que sur une attitude ouverte, accueillante et tolérante. Il faut que les communautés d'immigrés et les groupes ethniques se sentent acceptés comme partie intégrante de la société. Les gouvernements ont un rôle capital à jouer dans la création des conditions permettant l'instauration de bonnes relations intercommunautaires. Les pouvoirs publics à tous les niveaux doivent voir dans les communautés d'immigrés et leurs dirigeants des partenaires indispensables lorsqu'il s'agit de définir et de promouvoir une politique visant à instaurer de bonnes relations intercommunautaires. Il faut encourager les

organisations non gouvernementales (par exemple associations professionnelles, syndicats, entreprises) à oeuvrer dans le même sens.

95. Il faut garder à l'esprit que les mesures mentionnées dans la présente section ne peuvent porter tous leurs fruits que si des modifications sont apportées au fonctionnement des services publics et de beaucoup d'autres institutions de la société. Il faut que ces services et institutions soient mieux outillés pour répondre aux besoins des communautés d'immigrés et des groupes ethniques. Leurs besoins ne se confondent pas toujours avec ceux de la population autochtone, en particulier durant la première phase de l'intégration. Le Comité insiste sur l'importance d'un suivi approprié si l'on veut que les mesures adoptées continuent d'être convenablement appliquées.

96. Il faut enfin rappeler que, de l'avis du Comité, le thème des "relations intercommunautaires" englobe à la fois l'intégration des migrants dans leur nouveau pays et l'attitude qui doit être celle de la société dans son ensemble et de tous ses membres face à la présence d'un grand nombre de personnes différentes, par leur origine ethnique et culturelle, de la majorité de la population. Les politiques des relations intercommunautaires s'adressent donc à la fois aux migrants et à la population dans son ensemble. Les relations intercommunautaires concernent non pas les migrants considérés comme un groupe distinct et à problèmes, mais l'interaction des différents groupes ou communautés qui, ensemble, forment la société.

97. En résumé, une bonne politique des relations intercommunautaires suppose essentiellement un statut juridique solide pour les personnes issues de l'immigration et des possibilités égales pour elles de participer aux principales institutions de la société. C'est sur cette base seulement que les relations intercommunautaires peuvent être équilibrées et harmonieuses. Aussi, une bonne politique des relations intercommunautaires doit:

- partir du postulat que la plupart des immigrés vont rester dans le pays d'accueil et qu'ils peuvent apporter une contribution non négligeable à la vie de celui-ci;
- accepter que les pouvoirs publics ont un rôle capital à jouer dans la promotion et le suivi de l'intégration des immigrés et dans l'instauration de bonnes relations intercommunautaires;
- fournir une base législative pour des actions visant à l'égalité des chances et à combattre la discrimination;
- promouvoir l'intégration sociale des immigrés et des membres des groupes ethniques;
- faire en sorte que les immigrés puissent bénéficier des services et programmes mis en place par les pouvoirs publics à l'intention de la population dans son ensemble et, en cas de besoin, concevoir des mesures supplémentaires destinées à assurer l'intégration des immigrés, grâce non pas à une discrimination positive, mais à une action positive;
- encourager chez les immigrés l'apparition d'un sentiment d'appartenance à

leur nouvelle société;

- voir dans les communautés d'immigrés et les groupes ethniques et dans leurs dirigeants des partenaires indispensables pour favoriser de bonnes relations intercommunautaires;
- reposer sur la conscience que l'intégration et l'instauration de bonnes relations intercommunautaires sont des processus de longue haleine qui imposent de définir des orientations à long terme.

98. Dans les pages qui suivent, le Comité montrera comment ces principes peuvent être appliqués dans différents secteurs de la politique gouvernementale. Les domaines d'action concrète qu'il a choisis d'examiner dans le chapitre 4 sont les suivants:

- cadre juridique (4.1)
- lutte contre la discrimination (4.2)
- amélioration de la situation des migrants et des membres des groupes ethniques en matière d'emploi (4.3)
- éducation pour une société pluriethnique (4.4)
- logement et urbanisme (4.5)
- adaptation des services publics aux besoins d'une société pluriethnique (4.6)
- maîtriser les conflits (4.7)
- le rôle des pouvoirs locaux (4.8)
- le rôle des associations d'immigrés et de membres des groupes ethniques et d'autres organisations non gouvernementales (4.9).

Le chapitre 5 portera sur la dimension culturelle des relations intercommunautaires. Après une section introductive sur les communautés culturelles et l'Etat (5.1.), les thèmes suivants seront traités:

- une société pluriconfessionnelle: le rôle de la religion (5.2)
- droit de la famille et relations familiales (5.3)
- la vie culturelle et les arts (5.4)
- les médias (5.5).

4. ÉLÉMENTS D'UNE POLITIQUE DES RELATIONS INTERCOMMUNAUTAIRES

4.1 Cadre juridique

99. Comme on le verra dans les sections ci-après, l'instauration de bonnes relations intercommunautaires dans une société dépend avant tout d'un changement d'attitude et de l'adoption par l'administration de bonnes pratiques caractérisées par une sensibilité à la diversité ethnique et culturelle. Il est impossible d'imposer des relations intercommunautaires harmonieuses par voie législative. Il n'empêche que ces relations s'inscrivent dans un contexte général fixé par la loi. Il faut donc veiller à ce que la loi ne fasse pas obstacle à la souplesse que nécessite une société pluriethnique, ce qui peut imposer de modifier certains textes. De même, il est indispensable d'inscrire dans la loi les principes de respect et d'égalité de traitement de toute personne, quelles que soient son origine ethnique, ses traditions culturelles, etc., ce qui a pour corollaire l'imposition de sanctions légales en cas de comportement raciste ou discriminatoire. Autrement dit, si le domaine des relations intercommunautaires ne ressortit pas au premier chef à la législation, il importe cependant de faire en sorte que le cadre juridique favorise le développement harmonieux d'une société ethniquement diversifiée. La question de la législation contre la discrimination sera traitée plus en détail, comme elle le mérite, dans la section suivante. Nous nous contenterons ici d'appeler l'attention sur quelques autres domaines du droit pertinents dans le contexte des relations intercommunautaires.

Contrôle de l'immigration

100. Le projet sur les relations intercommunautaires ayant été axé sur les relations entre la société du pays d'accueil et les populations issues de l'immigration, il est clair que la politique d'immigration dans son ensemble a un rapport direct avec les relations intercommunautaires. A cet égard, les Etats membres du Conseil de l'Europe partent des droits énoncés dans le quatrième Protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui consacre le droit de toute personne de quitter n'importe quel pays, y compris le sien (article 2). Ce principe fondamental de libre circulation a récemment, on le sait, été accepté par tous les pays d'Europe réunis dans le cadre de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE). C'est ainsi que dans le document final du Sommet de Paris des pays de la CSCE, tenu en novembre 1990, les chefs d'Etat ou de gouvernement "soulignent que la liberté de circulation et de contacts entre leurs citoyens est essentielle à la pérennité et au développement de sociétés libres et de cultures florissantes" (Charte de Paris pour une nouvelle Europe, novembre 1990).

101. La liberté de quitter un pays n'implique évidemment pas nécessairement celle d'entrer dans un autre. De fait, le contrôle de l'immigration est depuis longtemps considéré comme l'un des attributs essentiels de la souveraineté nationale. Dans le cas des douze Etats membres de la Communauté européenne, il s'agit là, bien entendu, de l'un des aspects de la souveraineté qui seront de plus en plus exercés en commun, mais cela ne change rien au fait que l'immigration dans l'un de ces douze pays continuera de faire l'objet de contrôles rigoureux.

102. Les modalités de contrôle de l'immigration ont des incidences non négligeables sur les relations intercommunautaires. Ainsi, la plupart des Etats considèrent qu'une politique d'immigration restrictive est nécessaire à de bonnes relations intercommunautaires car la population du pays d'accueil n'aura une attitude ouverte vis-à-vis des immigrés que si elle est assurée que leur nombre ne croîtra pas indéfiniment. Cependant, si les restrictions et leur application ne sont pas ressenties comme justes et raisonnables, elles paraîtront indiquer aux immigrés qu'ils ne sont pas particulièrement bienvenus, que leur présence est tout juste tolérée. Dans les conditions actuelles, une politique d'immigration restrictive est sans doute inévitable, mais si elle n'est pas appliquée de façon équitable, humaine et non discriminatoire, elle peut en définitive faire plus de mal que de bien à la cause des relations intercommunautaires. Le Comité considère dès lors que les Etats devraient, sans préjudice de leur droit de définir leur politique d'immigration en fonction de la situation sur le marché du travail et d'autres considérations, surveiller les modalités de contrôle de l'immigration afin de faire en sorte que les immigrants soient traités équitablement et avec courtoisie quelle que soit leur nationalité ou leur origine ethnique. Autrement dit, le service de l'immigration devrait, par son attitude, illustrer les bonnes pratiques en matière de relations intercommunautaires telles qu'elles sont exposées dans la section 4.6 ci-après. A cet égard, le Comité tient à appeler l'attention sur les conclusions du Colloque sur "Les droits de l'homme sans frontières" que le Comité d'experts pour la promotion de l'éducation et de l'information dans le domaine des droits de l'homme a organisé les 30 novembre et 1er décembre 1989 (Document DH-ED (89) 21).

Sécurité juridique pour les immigrés

103. Une fois que les migrants ont été admis dans un pays, il est essentiel que leur situation juridique soit clairement définie. Un instrument du Conseil de l'Europe, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, énonce des normes minimales pour le traitement des migrants, mais il n'a pour le moment été ratifié que par sept Etats membres (France, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Espagne, Suède et Turquie). Un instrument plus complet, la Convention internationale relative à la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille, a récemment été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies et ouvert à la signature.

104. En ce qui concerne le développement des relations intercommunautaires, ce sont les droits et la situation des migrants installés de façon durable et des migrants de la deuxième génération qui revêtent une importance particulière car ce sont eux qui paraissent devoir, dans la plupart des cas, rester définitivement dans le pays d'accueil.

105. On est largement d'accord, à ce propos, sur le fait que les migrants ne voudront s'intégrer pleinement dans la société que s'ils jouissent d'une situation juridique sûre. S'ils estiment que cette situation - notamment quant à leur droit de résidence - est précaire, ils n'adhéreront pas sans réserve à la société dans laquelle ils vivent. Les questions de droit et de situation juridique ne font pas partie du projet sur les relations intercommunautaires proprement dit mais, vu leur importance pour le succès des politiques en la matière, le Comité se félicite vivement que le Comité d'experts sur la situation juridique des migrants installés de façon durable dans le pays d'accueil ait récemment adopté son rapport final, qui contient une série de

propositions destinées à renforcer la situation juridique des immigrés qui vivent dans le pays d'accueil depuis plusieurs années, notamment en ce qui concerne la sécurité de résidence de ces personnes et leur droit au regroupement familial (voir document CDMG (91) 13 Addendum 1). Cette action constitue un pendant essentiel de celle qui se situe dans le cadre du projet sur les relations intercommunautaires et le Comité espère que les gouvernements accorderont à ces propositions toute l'attention qu'elles méritent.

Nationalité et participation à la vie politique

106. Le droit de la nationalité est un autre domaine qui, s'il ne relève pas du projet sur les relations intercommunautaires, est d'une importance non négligeable du point de vue du processus d'intégration sociale des immigrés. Même quand les droits sociaux des immigrés sont pratiquement les mêmes que ceux des nationaux et quand leur sécurité de résidence est largement garantie, la nationalité reste la clé de la participation au système politique. Nombre de décisions essentielles interviennent dans ce domaine, qui intéressent les immigrés et les membres de groupes ethniques. Lorsque les immigrés possèdent la nationalité de leur pays de résidence, il n'y a aucun problème: comme n'importe quel citoyen, ils peuvent participer au processus politique, bien qu'ils soient souvent sous-représentés dans les organes législatifs et dans la fonction publique. Les immigrés qui ne possèdent pas la nationalité de leur pays de résidence ne peuvent généralement pas voter, même s'ils y vivent depuis des décennies, et même s'ils y sont nés.

107. Si un nombre important de résidents permanents ne peuvent voter, la légitimité du processus de décision politique en souffre. C'est pourquoi les cinq pays scandinaves, les Pays-Bas, l'Irlande, deux cantons suisses (Neuchâtel et Jura), le Portugal et (sur une base de réciprocité) l'Espagne permettent aux ressortissants étrangers ayant vécu plusieurs années dans le pays de participer aux élections, mais seulement au niveau local. Dans plusieurs pays (par exemple Allemagne, France, Belgique), on discute depuis de nombreuses années de la question du droit de vote des étrangers, mais avec des résultats très limités. Il convient de mentionner ici qu'un projet de convention dont le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est saisi prévoit, dans un chapitre facultatif, le droit de vote pour les résidents étrangers. Un autre moyen d'assurer un certain accès au processus politique est la constitution d'instances consultatives d'immigrés, mais des problèmes se posent au sujet de la désignation de leurs membres: doivent-elles être composées de personnes directement élues par les immigrés ou de représentants des associations d'immigrés? Les deux systèmes comportent des inconvénients d'ordre pratique mais, de toute façon, les mécanismes de consultation ne sauraient remplacer la participation à la "politique réelle".

108. Pour grand que soit leur désir d'intégration dans la société du pays de résidence, les immigrés hésitent souvent à couper tous les liens avec leur pays d'origine. L'un de ces liens, souvent de nature symbolique mais aussi pratique, est la nationalité. C'est pourquoi, dans les pays qui ne reconnaissent pas la double nationalité, les immigrés sont de plus en plus nombreux à souhaiter bénéficier de la double nationalité, comme le montrent les discussions en cours sur la révision de la Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités du Conseil de l'Europe.

109. Même si le temps ne paraît pas encore mûr pour une réappréciation plus

fondamentale du concept de citoyenneté, il est incontestable qu'avec les progrès de l'intégration européenne, les décisions sont de moins en moins du ressort exclusif de l'Etat-nation, ce qui est susceptible de renforcer l'argument selon lequel le principe de

territorialité (résidence) doit primer chaque fois que cela est possible. C'est la résidence et non la nationalité qui devrait constituer le critère majeur pour l'attribution de droits et l'imposition d'obligations par l'Etat ainsi que pour l'obtention de la protection qu'assure ce dernier.

110. En attendant, il importe de permettre aux immigrants installés de façon durable dans le pays d'accueil, notamment à ceux qui y sont nés, d'acquérir facilement sa nationalité s'ils le souhaitent. Cette question a suscité des controverses dans beaucoup de pays mais, en général, on a constaté ces dernières années une nette tendance dans les pays d'Europe à faciliter l'acquisition de la nationalité. De l'avis du Comité, il s'agit là d'un des moyens les plus efficaces d'aider les immigrants à développer un sentiment d'appartenance à la société dans laquelle ils vivent.

4.2 **Lutte contre la discrimination**

111. Aux fins du présent rapport, on entend par discrimination le fait d'appliquer un traitement inégal à certaines personnes en raison de leur nationalité, de leur origine ethnique ou de leur race. L'un des moyens de combattre la discrimination est d'essayer de modifier les attitudes, mais c'est là, bien évidemment, un combat dont l'issue est incertaine et qui ne peut donner des résultats qu'à long terme. C'est pourquoi il est également nécessaire de déclarer délictueux le comportement discriminatoire.

112. Doit-on également ériger en délit la discrimination fondée sur la religion? Plusieurs pays se posent la question. Le Comité considère que la question est mûre pour un échange de vues entre les experts des Etats membres.

113. L'une des difficultés auxquelles on se heurte quand on évoque le problème de la discrimination tient au fait que, bien souvent, l'existence d'une discrimination est malaisée à prouver. Il est rare, en effet, pour quelqu'un de reconnaître ouvertement qu'il a fait preuve de discrimination envers autrui pour des raisons de nationalité, d'origine ethnique ou de race. La plupart des actes discriminatoires sont commis sans que leurs motifs véritables soient ouvertement admis; bien des gens, d'ailleurs, ne se rendent pas compte que leurs attitudes et préjugés les amènent à se comporter d'une manière discriminatoire. Il peut aussi y avoir une discrimination indirecte. En d'autres termes, des pratiques qui ne sont pas en soi de la discrimination peuvent avoir un effet discriminatoire. (Un cas courant, par exemple, est celui qui consiste à exiger une maîtrise de la langue dépassant ce qui est réellement nécessaire pour un emploi donné; que ce soit ou non délibéré, cette condition désavantage les candidats qui, comme les migrants, possèdent mal la langue du pays d'accueil.) Enfin, il faut évoquer également le problème connexe de la discrimination structurelle (voir par. 67 ci-dessus) qui avantage, pour l'accès aux principales institutions d'une société donnée, ceux qui font partie de la culture dominante, car cette culture a modelé les habitudes, les règlements et les postulats desdites institutions.

114. La discrimination étant souvent cachée ou indirecte, sa véritable ampleur est fréquemment sous-estimée. Là où des recherches scientifiques rigoureuses ont été faites, on s'est aperçu qu'elle était beaucoup plus répandue qu'on ne l'imaginait. Il est donc urgent dans bien des pays d'approfondir les recherches en la matière, à la fois pour asseoir sur de bonnes bases la prise de décisions et pour convaincre l'opinion publique et les milieux politiques de la nécessité d'agir résolument contre la discrimination.

Législation contre la discrimination

115. La plupart des pays ont une constitution dont les dispositions stipulent, expressément ou non, l'illégalité de la discrimination, mais un nombre croissant d'Etats membres ont jugé nécessaire d'adopter de surcroît une législation spécifique contre ce fléau social. Dans plusieurs pays, une législation nouvelle ou révisée est en projet ou en cours d'examen par le Parlement. Le Comité considère qu'eu égard aux problèmes que pose la mise en oeuvre effective d'une législation contre la discrimination, les Etats membres devraient se consulter davantage lorsqu'ils élaborent une nouvelle législation.

116. Les lois contre la discrimination peuvent porter sur différents types de délit:

- Propos, actes, publications et matériel audiovisuel constituant une incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination raciales;
- Comportement discriminatoire (actes ou omissions) des agents de l'Etat dans l'exercice de leurs fonctions;
- Discrimination par des particuliers ou des institutions privées dans différents domaines: logement, emploi, éducation et formation, fourniture de biens et de services.

117. Dans bien des pays, cependant, le nombre des procès intentés dans le cadre de la législation contre la discrimination est relativement faible, voire très faible dans certains d'entre eux. De plus, dans les pays où les actions en justice sont peu nombreuses, seul un très petit pourcentage d'entre elles aboutit à une condamnation. Cette situation est plus le signe d'une insuffisance de la protection juridique que d'une faible prévalence de la discrimination.

118. Il peut être clairement démontré que les lois contre la discrimination sont le plus efficaces dans les pays qui ont pris des mesures pour promouvoir l'exercice des recours qu'offre la loi. Parmi ces mesures d'accompagnement, citons les campagnes publiques d'information destinées en particulier aux migrants, aux membres des groupes ethniques et à leurs associations; les actions d'information et de formation à l'intention des juristes, des magistrats et des policiers; les circulaires ministérielles chargeant les procureurs d'appliquer la loi avec rigueur; la publicité faite aux décisions de justice; les services de conseil et de représentation pour les personnes qui se plaignent de discrimination. Ces mesures parmi d'autres sont parfois déterminantes pour assurer l'efficacité de la législation contre la discrimination. Enfin, des organismes tels que la Commission pour l'égalité raciale (Royaume-Uni) et le médiateur contre la discrimination ethnique (Suède), ainsi que les associations d'immigrés et autres associations non gouvernementales, peuvent également aider les migrants à ester en justice. Le Comité recommande que les pays qui n'ont pas encore d'organisme de ce genre envisagent d'en créer un, spécialement chargé de promouvoir et de coordonner les mesures contre la discrimination et pour l'égalité des chances des migrants et des membres des groupes ethniques.

119. Le Comité constate que, dans certains pays, les voies de recours contre la discrimination sont parfois plus efficaces au civil qu'au pénal. En effet, elles s'exercent à l'initiative de la victime; elles peuvent souvent aboutir à un règlement

amiable; et, dans

bien des cas, les règles en matière de preuves sont moins contraignantes que dans le cas d'un procès pénal (il n'est pas toujours nécessaire, par exemple, de prouver l'intention d'exercer une discrimination).

120. Même lorsque la législation contre la discrimination ne donne lieu qu'à un petit nombre d'actions en justice, il est, de l'avis du Comité, très important qu'il y en ait une. Elle a tout d'abord, de par sa simple existence, un effet déclaratoire dont on ne saurait minimiser l'importance, car la promulgation d'une loi sanctionnant pénalement la discrimination contribue à créer un climat dans lequel la discrimination est considérée comme un acte répréhensible et grave. Elle renforce également la détermination des personnes qui ne veulent pas exercer de discrimination, mais s'y sentent poussées par la pression sociale. De plus, même quand la justice n'est saisie que d'un nombre d'affaires relativement faible, elle peut exercer un effet dissuasif sur ceux qui sont tentés d'agir de manière discriminatoire.

121. Le Comité souligne en outre qu'une législation contre la discrimination ne peut être efficace que si l'opinion publique comprend qu'elle est nécessaire, importante et juste. Les gouvernements doivent donc expliquer à l'ensemble de la population que ce type de législation n'a pas pour but de conférer des privilèges particuliers aux migrants et aux membres de groupes ethniques, mais constitue plutôt un moyen de réaliser une authentique égalité des chances et de traitement pour toutes les catégories de la population, en éliminant certains des obstacles qui s'y opposent.

122. Plusieurs pays ont élaboré, à l'intention de groupes professionnels tels que les employeurs et les agents immobiliers des "codes de bonne conduite" indiquant les règles d'un comportement non discriminatoire. Une autre méthode consiste à mener des enquêtes sur les entreprises ou les catégories professionnelles susceptibles de pratiquer la discrimination, et à en publier les résultats.

123. Les méthodes juridiques et quasi juridiques de lutte contre la discrimination ne seront toutefois efficaces que si elles sont complétées par d'autres formes d'action visant à modifier dans la société les attitudes racistes et xénophobes. L'approche juridique doit s'accompagner d'une action éducative et informative. Mais cette action, là encore, n'aura guère d'effets si la population a l'impression que le législateur reste indifférent au racisme et à la discrimination.

Instruments juridiques internationaux

124. La protection garantie par les législations nationales est complétée par un certain nombre d'instruments juridiques internationaux. C'est ainsi que l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que

"...la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation".

La Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dispose en son article 2(d):

"Chaque Etat partie doit, par tous les moyens appropriés, y compris, si les circonstances l'exigent, des mesures législatives, interdire la discrimination raciale pratiquée par des personnes, des groupes ou des organisations et y mettre fin."

En outre, l'article 5 de ladite convention oblige les Etats parties à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi dans un grand nombre de situations.

125. Toutefois, bien que 128 pays aient ratifié la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, seuls 14 ont accepté le droit individuel de pétition auprès du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale créé par cette convention. Cette procédure de pétition est, de toute façon, peu connue du public et rarement utilisée. Il faudrait donc procéder à un travail d'information auprès des juristes. De même, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques comporte un protocole facultatif instituant un comité habilité à examiner les plaintes de particuliers, mais ce protocole n'a été accepté que par 48 pays, au nombre desquels ne figure pas la totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe. Ce comité fait part de ses "constatations" au sujet de la plainte, mais il n'existe aucun organe judiciaire pour prononcer des décisions exécutoires. Il reçoit régulièrement des rapports envoyés par les gouvernements sur la manière dont ils appliquent la Convention, mais ces rapports ne sont pas nécessairement publiés.

126. La Convention européenne des droits de l'homme n'interdit la discrimination qu'en ce qui concerne "la jouissance des droits et libertés [qui y sont] reconnus" (article 14), bien que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la protection contre les "traitements dégradants" visée l'article 3 puisse englober la discrimination raciale. Il a souvent été suggéré d'élargir le champ d'application de l'article 14 à d'autres formes de discrimination, mais à ce jour, les gouvernements ont hésité à franchir le pas.

127. Enfin, il convient de signaler que le droit communautaire n'a pas évolué dans le sens d'une protection des personnes contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Des rapports sur ce thème ont été soumis en 1985 et 1990 au Parlement européen, qui a demandé un examen et une révision des législations nationales contre l'extrémisme politique, le racisme et la discrimination raciale. Le rapport de 1990 préconise toute une série de mesures. Toujours en 1990, le Conseil de la Communauté européenne a adopté une résolution sur le racisme et la xénophobie. La Communauté n'a cependant pas de législation contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique.

128. L'argument souvent avancé pour expliquer ce fait est que ni le Traité de Rome ni l'Acte unique européen n'attribuent une quelconque compétence à la Communauté dans le domaine de la discrimination raciale ou ethnique. Il existe pourtant un droit communautaire de plus en plus étoffé contre certains aspects de la discrimination sexiste. Or, il n'y a aucune raison de principe pour que l'on soit, en droit communautaire, mieux protégé de la discrimination sexiste que de la discrimination raciale.

129. Tout bien considéré, le Comité estime cependant qu'il est moins urgent d'adopter de nouveaux instruments internationaux que d'assurer la ratification de

ceux qui existent déjà et de prendre les mesures nécessaires pour une exploitation beaucoup plus efficace des possibilités qu'ils offrent.

4.3 **Amélioration de la situation des migrants et des membres des groupes ethniques en matière d'emploi**

130. Le Comité s'est aperçu que non seulement le problème spécifique de la discrimination dans l'emploi, mais aussi les questions plus générales de l'emploi et du chômage, influent grandement sur les relations inter-communautaires dans une ville, une région ou un Etat membre donné. L'extension du chômage de ces dernières années a donné du crédit au slogan populaire "les immigrés prennent nos emplois". Or, les statistiques prouvent que cette affirmation est souvent tout à fait erronée. Les immigrés sont presque toujours davantage frappés par le chômage que les autochtones, même lorsqu'ils travaillent dans des conditions comparables. En outre, étant souvent concentrés dans les secteurs professionnels qui comptent parmi les moins attractifs, ils ne font pas directement concurrence aux autochtones. Le fait que la situation des parents en matière d'emploi (ou de chômage) se retrouve en général à la deuxième génération, est particulièrement préoccupant. En effet, rien n'est plus aliénant pour les jeunes issus de l'immigration ou faisant partie de groupes ethniques que de se savoir condamnés, leur vie durant, à des emplois sans possibilité de promotion ou au chômage. Lorsque l'intégration sociale des immigrés et des membres des groupes ethniques est l'un des principaux objectifs au plan politique, le marché de l'emploi est peut-être le secteur prioritaire pour réaliser cet objectif. On peut même dire que toute mesure visant à améliorer, sur le plan de l'emploi, la situation des habitants des zones à forte densité d'immigrés apporte une contribution très significative, bien qu'indirecte, à l'amélioration des relations intercommunautaires.

131. Parmi les principales causes des difficultés des migrants en matière d'emploi, on peut citer : (a) les qualifications et compétences insuffisantes des immigrés et des membres des groupes ethniques; (b) l'insuffisance de l'offre d'emplois, en particulier de ceux qui correspondent au niveau de compétence de nombre de migrants; (c) la déqualification par suite de discrimination, notamment dans les anciens pays coloniaux, qui tendent à attirer des migrants hautement qualifiés des ex-colonies, ce qui entraîne un gâchis de ressources humaines et du ressentiment; (d) la discrimination exercée directement par les employeurs, ou indirectement en raison des processus de sélection ou des habitudes ou coutumes influencées par la culture ou les traditions du pays d'accueil. Il s'agit dans ce dernier cas, nous l'avons vu, de "discrimination structurelle". Un bon exemple en est la pratique suivie par de nombreux employeurs qui, s'ils ont un poste à pourvoir, demandent aux membres de leur personnel d'en parler autour d'eux. Si l'entreprise ne compte aucun immigré dans ses effectifs, il est peu probable que ce processus aboutisse à des candidatures d'immigrés. On ne peut pas dire que ces pratiques soient délibérément discriminatoires mais, si on y a recours de façon régulière, leur effet est de réduire les chances des immigrés d'obtenir un emploi.

132. Bien évidemment, l'éducation et la formation ont un rôle essentiel à jouer pour améliorer la compétitivité des immigrés et des membres des groupes ethniques sur le marché du travail. Il faut leur proposer toute une gamme de possibilités de formation afin de répondre aux besoins des différentes catégories. Les immigrés de fraîche date ont besoin de cours de langue, d'une initiation à la culture et la vie de la société du pays d'accueil (y compris une formation aux attitudes et aux usages dans le milieu du

travail),

ainsi que d'une formation professionnelle complémentaire pour pouvoir s'intégrer plus facilement sur le marché de l'emploi. On accordera une importance particulière, pour cette catégorie de migrants, à la reconnaissance des diplômes scolaires et autres. De nombreux Etats membres ont tendance à sous-estimer les qualifications scolaires des nouveaux arrivés, ce qui peut conduire à une déqualification, comme on l'a vu plus haut.

133. Le problème du décalage entre les qualifications demandées et celles que possèdent les immigrés ne se pose pas uniquement pour les nouveaux arrivés, mais aussi pour les membres des groupes ethniques nés et ayant grandi dans le pays d'accueil, ce qui est dû dans une large mesure au fait que, dans ces Etats, l'enseignement ne se préoccupe pas suffisamment des besoins particuliers des jeunes issus de l'immigration (voir section 4.4.). En règle générale, le nombre des abandons scolaires est très élevé parmi eux et beaucoup de ces jeunes choisissent des filières n'ayant que des débouchés limités sur le marché du travail. On pourrait remédier en partie à cet état de choses en améliorant les systèmes d'orientation et de suivi et, pour ceux qui ont dépassé l'âge scolaire, en organisant des cours de formation professionnelle tenant compte des besoins spécifiques des jeunes adultes, hommes et femmes. Des cours spéciaux de mise à niveau devraient être dispensés pour mettre rapidement les élèves à même de suivre les filières normales de formation, prévues pour l'ensemble de la population. Le Comité propose que les gouvernements revoient les politiques de formation qu'ils ont mises en place à l'intention des immigrés et des membres des groupes ethniques, notamment des jeunes, afin de faire en sorte qu'elles répondent à leurs besoins propres.

134. Autre problème déjà brièvement mentionné: le chômage tend à être relativement élevé aux niveaux de qualification auxquels les immigrés et les membres des groupes ethniques sont sur-représentés. Ce problème est aggravé par la discrimination mais, même en l'absence de celle-ci, les perspectives d'emploi ne seraient pas bonnes pour ces catégories. A ces niveaux de qualification, l'offre et la demande ne sont pas ajustées, en partie parce que les employeurs préfèrent souvent recruter "au noir". La lutte contre le travail "au noir" serait donc une première mesure pour améliorer les perspectives d'emploi des immigrés et des membres des groupes ethniques en situation régulière. Il faudrait ensuite créer davantage d'emplois n'exigeant que de faibles qualifications, mais ce n'est pas facile pour les gouvernements dans une économie de marché, encore que certaines possibilités leur soient ouvertes à cet effet au plan politique. On pourrait encourager par exemple le secteur privé, grâce à des fonds et subsides publics, à promouvoir l'accès à l'emploi des groupes qui éprouvent des difficultés à trouver une place sur le marché du travail. Bien évidemment, la fonction publique devrait donner le ton en recrutant un plus grand nombre d'employés parmi les groupes ethniques et les communautés d'immigrés. La composition du personnel de l'administration devrait refléter celle de l'ensemble de la population.

135. Une autre solution susceptible d'améliorer, sur le marché du travail, les chances des personnes issues de l'immigration est la création d'entreprises par des immigrés. En effet, créées et gérées par des immigrés ou par des membres des groupes ethniques, ces entreprises offrent en général des possibilités d'emplois à d'autres membres de ces communautés. Elles donnent en outre une image bien visible du caractère pluriethnique récent de la population des grandes villes européennes où résident un grand nombre d'immigrés. Actuellement, ceux-ci se heurtent souvent à des difficultés quand ils veulent créer leur entreprise: non-reconnaissance des

diplômes; absence de locaux appropriés; contraintes supplémentaires pour l'obtention de prêts; concurrence déloyale de la part d'entreprises déjà établies; secteurs professionnels fermés aux nouveaux venus et autres formes de discrimination directe ou structurelle. Les pouvoirs publics devraient repenser les principes et règlements existants, et revoir leurs pratiques dans ce domaine, de manière que les immigrés aient exactement les mêmes chances que les autochtones de créer et de développer une affaire. On se préoccupera tout spécialement des besoins des nouveaux "entrepreneurs" issus de l'immigration: il faut prévoir à leur intention des cours plus nombreux et mieux conçus destinés à leur enseigner les rudiments de la comptabilité et d'une bonne gestion, à leur apprendre comment obtenir prêts et capitaux, etc.

136. Les possibilités limitées qui s'offrent aux immigrés en matière d'emploi s'expliquent non seulement par une pénurie d'emplois, mais aussi par les processus d'attribution des "places" sur le marché du travail. Comme on l'a vu, ces processus établissent une discrimination à l'encontre des travailleurs issus de l'immigration, souvent de manière non délibérée, mais parfois aussi délibérément. Selon le Comité, c'est là un grave problème que les pouvoirs publics devraient affronter à tous les niveaux, en coopération avec les employeurs et les syndicats. Il peut être recouru à des mesures et instruments divers pour garantir une véritable égalité des chances. Ces mesures et instruments, qui sont communément qualifiés d'"action positive" servent non seulement à promouvoir l'égalité d'accès à l'emploi mais aussi à faire en sorte que les perspectives de promotion ne soient pas fonction de considérations qui n'ont pas à intervenir en la matière, par exemple l'origine ethnique ou le fait d'être immigré. Le Comité recommande que les gouvernements définissent des stratégies d'action positive destinées à assurer une réelle égalité des chances aux immigrés et aux membres des groupes ethniques.

137. L'une des formes d'action positive utilisée ou envisagée dans plusieurs Etats membres est celle du "respect du contrat" (contract compliance): les contrats passés entre l'Etat ou une collectivité locale et des entreprises peuvent stipuler que ces dernières doivent respecter une politique d'égalité des chances, c'est-à-dire non discriminatoire, en matière de personnel. Au Royaume-Uni en particulier, cette formule s'est révélée utile pour promouvoir l'égalité des chances. Le Comité est bien conscient des problèmes juridiques qu'elle pose; il n'en recommande pas moins aux autres Etats membres d'envisager la possibilité de mettre en oeuvre ce système de "respect du contrat".

138. La forme la plus directe d'intervention gouvernementale pour supprimer la discrimination consiste à imposer aux employeurs des quotas ethniques, comme l'ont fait, assez largement, certains pays extra-européens. Le Comité considère que cette méthode - qui peut obliger parfois les employeurs à recruter des candidats issus des groupes ethniques ou de l'immigration pour respecter les quotas alors qu'ils sont moins qualifiés que des candidats autochtones - constitue une forme inacceptable de discrimination à rebours et serait regardée comme injuste par une grande majorité de la population. En revanche, il devrait être possible, et c'est le cas dans certains pays, de fixer des objectifs pour le recrutement de travailleurs issus des groupes ethniques ou de l'immigration, à condition de maintenir le principe selon lequel, au moment de la sélection, les candidats sont uniquement jugés sur leurs mérites, sans considération d'origine ethnique. Bien évidemment, il devrait en être de même pour les promotions et les licenciements.

139. Une action positive sera d'autant plus efficace que la société aura une attitude positive envers les groupes ethniques minoritaires et les immigrés. Malheureusement, cette attitude fait souvent défaut et il est permis de penser qu'employeurs et travailleurs issus de la population majoritaire partagent l'état d'esprit de ceux qui les entourent. C'est pourquoi il faut agir sur les mentalités, ce qui suppose des politiques appropriées d'éducation et d'information (cf. dans ce contexte les sections 4.4 et 5.5 ci-après).

140. Comme on l'a fait observer plus haut, une action positive ne relève pas seulement de la responsabilité des gouvernements et des organismes publics. L'expérience montre que les employeurs peuvent faire beaucoup pour la promotion de l'égalité des chances dans leur entreprise. Une formule très efficace peut consister pour les entreprises à s'engager de manière explicite à assurer cette égalité des chances aux immigrés et aux membres des groupes ethniques, ainsi qu'à d'autres catégories exposées au risque de discrimination (notamment les femmes et les handicapés). Les entreprises peuvent, par exemple, adopter une déclaration d'intention qui sera diffusée à tous leurs salariés et à tous les candidats à un emploi dans l'entreprise. De plus, les employeurs et leurs organisations peuvent adopter des codes de bonne conduite en la matière. On peut charger les services du personnel de veiller à ce que les politiques de recrutement, de promotion et de licenciement soient exemptes de discrimination. Afin de prévenir la discrimination indirecte, il peut être bon de suivre en permanence la composition par ethnies ou nationalités des effectifs et, si certains groupes s'avèrent sous-représentés sur le plan du recrutement ou de la promotion, de chercher activement à attirer des candidats des groupes concernés et, le cas échéant, d'organiser des cours spéciaux de formation visant à amener les candidats potentiels aux niveaux de compétence requis. Dans tous les cas, il importe d'appliquer des stratégies de gestion interculturelle du personnel, afin d'instaurer, dans le milieu du travail, des relations intercommunautaires harmonieuses.

141. De façon générale, les employeurs ne sont pas obligés d'adopter des mesures de ce type, mais il faudrait leur faire prendre conscience de l'utilité de celles-ci, et les gouvernements devraient essayer de les encourager à s'engager dans cette voie. Comme on l'a dit, les organismes publics devraient donner l'exemple en matière d'égalité des chances. En outre, les services de l'emploi et les services d'inspection du travail devraient exercer leur vigilance pour déceler toute pratique discriminatoire chez les employeurs. Bien entendu, les chefs d'entreprise issus de l'immigration ne doivent pas eux non plus pratiquer, la discrimination dans le recrutement ou la gestion de leur personnel, et ils sont tenus de respecter tous les règlements qui régissent les conditions d'emploi.

142. Les syndicats devraient, eux aussi, jouer leur rôle dans la lutte contre la discrimination. Ils peuvent, par exemple, encourager des travailleurs issus de l'immigration à devenir délégué ou dirigeant syndical. Ils peuvent aider de leurs conseils les immigrés victimes de pratiques discriminatoires et les encourager à saisir la justice. Enfin, ils doivent revoir leurs propres politiques et pratiques pour s'assurer que les règles destinées à protéger les intérêts des travailleurs autochtones ne limitent pas les chances des immigrés ou des membres des groupes ethniques. Les effets de telles pratiques restrictives, généralement non prémédités, sont parfois très graves, surtout pour les femmes et les jeunes concernés.

143. Quant aux immigrés et aux membres des groupes ethniques, il faudrait les encourager à tirer pleinement parti des possibilités qui leur sont offertes. Si la

société dans son ensemble est prête à faire de sérieux efforts pour améliorer la situation de l'emploi des communautés en question, on peut raisonnablement s'attendre qu'à leur tour, les membres de ces communautés fassent le maximum pour réussir leur intégration dans le pays d'accueil. Il convient de rappeler ici que les immigrés et les membres des groupes ethniques ont beaucoup à offrir et peuvent être source de grand enrichissement pour les sociétés et économies européennes; l'Europe ne peut se permettre de perdre leurs talents.

4.4. **Éducation pour une société pluriethnique**

144. Lorsque l'on prépare le terrain de meilleures relations inter- communautaires, il est évident que le système éducatif revêt une importance déterminante. L'égalité des chances pour tous les enfants, quelles que soient leurs origines, doit être un objectif prioritaire de la politique d'éducation. Cela suppose que soient reconnues les difficultés particulières de scolarisation des enfants d'origine étrangère et prises les mesures qui les aideront à les surmonter. Par ailleurs, les enseignants doivent être conscients des réalités d'une société caractérisée par la diversité ethnique et culturelle, car ils pourront alors faire de leur mieux pour amener les jeunes à réagir positivement face aux relations intercommunautaires et à combattre les attitudes racistes ou xénophobes ainsi que les préjugés. C'est dans le cadre scolaire que les jeunes d'ethnies différentes se trouvent en contact les uns avec les autres, et tout doit être fait pour que ce contact à l'école devienne la base de relations harmonieuses dans le monde extérieur. Il est donc essentiel d'aborder ouvertement les conflits qui peuvent surgir dans la population scolaire et d'utiliser le processus éducatif comme un laboratoire pour l'établissement de relations harmonieuses entre les groupes.

145. Les activités menées à cet égard dans le cadre du projet sur les relations intercommunautaires sont un prolongement des travaux présents et passés du Conseil de la Coopération Culturelle (CDCC) du Conseil de l'Europe, en particulier de son projet N° 7 sur l'éducation et le développement culturel des migrants.

146. En décembre 1989, le CDMG et le CDCC ont conjointement organisé à Strasbourg une Conférence multidisciplinaire sur les aspects éducatifs et culturels des relations intercommunautaires. Au cours de cette Conférence, l'attention a une nouvelle fois été appelée sur les conclusions du projet N° 7 du CDCC, qui soulignaient:

- que toute étude dans ce domaine devrait être axée sur l'individu en tant que vecteur de culture plutôt que sur les cultures vues comme des systèmes ou institutions;
- que l'idée d'une dichotomie entre la "culture du pays d'accueil" et la "culture immigrée" devait être abandonnée au profit d'une vision plus large de la diversité et de l'ouverture culturelles des sociétés contemporaines, résultante de nombreux facteurs, la migration n'étant que l'un d'eux;
- qu'il fallait adopter une éducation et une pédagogie interculturelles, afin d'ouvrir tous les élèves à la notion d'altérité, de permettre à chacun d'assumer son identité propre et de la dépasser pour comprendre l'universalité des valeurs humaines;
- que la reconnaissance de l'appartenance d'un individu à une communauté donnée ne signifiait pas qu'il dût s'identifier purement et simplement à celle-ci;
- qu'en raison de la stabilisation progressive des populations immigrées dans la société d'accueil, il fallait passer de mesures spécifiques d'aide aux migrants à une approche globale destinée à favoriser l'égalité d'accès de tout individu -

migrant ou autochtone - aux mêmes services sociaux, éducatifs et culturels.

147. Gardant à l'esprit cette philosophie générale définie au sein du CDCC mais très proche des vues du Comité, il est possible de formuler des recommandations spécifiques quant au rôle de l'éducation sans l'instauration de bonnes relations intercommunautaires. Il importe de distinguer ici entre éducation des immigrés et des membres des groupes ethniques d'une part, et, de l'autre, éducation de l'ensemble des élèves dans une société pluriethnique et pluriculturelle. Les deux sont indispensables mais requièrent des approches différentes.

148. L'un des grands problèmes liés à l'éducation des immigrés est l'insuffisance des résultats de ces derniers. Bien qu'il y ait, à cet égard, des différences entre les Etats membres et entre les communautés d'immigrés ou groupes ethniques, il ne fait aucun doute que l'on n'est pas encore parvenu à réaliser l'objectif d'une égalité des chances dans le système scolaire. Les immigrés sont sous-représentés aux degrés supérieurs de l'enseignement et sur-représentés aux degrés inférieurs. En général, ils arrêtent leurs études plus tôt, obtiennent de moins bons résultats et sont sur-représentés pour les abandons scolaires. Le risque est réel que le statut de citoyen de seconde zone qui est actuellement celui de nombreux immigrés se transmette aux générations suivantes.

149. Il n'y a pas de cause unique à ces problèmes, qui résultent plutôt d'une pluralité de facteurs interdépendants: par exemple maîtrise insuffisante de la langue, écartèlement entre les systèmes scolaires de pays différents et difficulté pour les parents de maîtriser le parcours scolaire de leurs enfants. Mais d'autres handicaps importants viennent du système scolaire lui-même: enseignants incapables de s'adapter à des situations pluri-culturelles, manuels et programmes véhiculant des préjugés et des messages ethnocentriques, moyens insuffisants dans les écoles, concentration d'élèves immigrés qui fait parfois obstacle à des contacts interethniques.

150. Une action positive s'impose dans tous ces domaines pour améliorer les chances des élèves immigrés et leur offrir des possibilités meilleures et plus nombreuses. Il faudrait notamment agir au niveau de l'éducation préscolaire afin qu'à l'âge de la scolarité obligatoire, les enfants d'immigrés n'aient pas de problème pour comprendre et parler la langue dans laquelle l'instruction est donnée. L'enseignement de la langue devrait être dispensé aux enfants jusqu'à l'âge de six ans ainsi qu'à leurs parents, surtout aux mères. Il s'agit non seulement d'encourager les enfants et les parents à parler couramment la langue dans laquelle l'enseignement est donné mais aussi de faire en sorte qu'ils comprennent les préalables culturels d'une scolarité réussie.

151. Le Comité estime aussi qu'au niveau local, les pouvoirs publics et les autorités responsables de l'éducation devraient prêter plus d'attention aux activités extrascolaires pour les élèves des établissements primaires et secondaires. Des expériences pourraient être mises sur pied pour inciter les élèves, par le biais de leurs occupations à la maison et de leurs activités sportives et culturelles, à s'adapter aux exigences de la réussite scolaire. Il importe également que les parents immigrés interviennent davantage dans l'éducation de leurs enfants et dans la gestion de l'école. Les établissements scolaires devraient par ailleurs, avec l'assistance éventuelle de bénévoles, prévoir un dispositif adéquat pour guider les enfants étrangers dans leur travail scolaire à la maison.

152. Une autre mesure très efficace consisterait à encourager des immigrants et des membres des groupes ethniques à entrer dans l'enseignement. Ils serviraient ainsi de modèles aux élèves immigrants; en outre, ils connaissent mieux que les enseignants

autochtones les problèmes des jeunes de ces communautés ainsi que les moyens de les résoudre. Il est très important aussi de faire une plus large place aux relations intercommunautaires dans la formation initiale et continue de tous les enseignants.

153. L'éducation des adultes revêt elle aussi une importance particulière pour les communautés d'immigrés et les groupes ethniques. Bon nombre d'immigrants ont, à leur arrivée dans le pays d'accueil, largement dépassé l'âge limite de la scolarité obligatoire, mais n'ont souvent suivi, dans leur pays d'origine, que quelques années d'éducation élémentaire, ce qui ne suffit pas toujours pour leur permettre de vivre de manière autonome dans une société européenne moderne. Cela peut être un sérieux handicap pour les femmes migrantes notamment. Il est donc particulièrement nécessaire de prévoir des cours spéciaux à leur intention. Il est également nécessaire de continuer de progresser dans la voie de la reconnaissance des diplômes obtenus dans le pays d'origine.

154. Il faut tenir compte, dans les politiques d'éducation, du fait que les sociétés européennes vont vers une pluriethnicité croissante. Ce phénomène doit se refléter: non seulement dans la composition ethnique des classes, mais également dans le contenu des programmes. Bref, l'éducation doit devenir plus interculturelle. Dans la pratique, l'éducation interculturelle peut prendre diverses formes. Pour certains, elle consiste à s'attacher davantage à l'histoire, à la géographie et à la culture des pays dont sont originaires les immigrés. Pour d'autres, elle s'analyse comme une éducation antiraciste, visant à faire prendre conscience aux élèves des préjugés et croyances racistes qui sont en eux. D'autres encore y voient une éducation aux droits de l'homme; il y a enfin ceux pour qui l'éducation interculturelle a pour première mission de donner le sens de la relativité de toutes les cultures.

155. Le problème fondamental lié à l'éducation interculturelle est qu'en elle transparaît clairement une tension entre les deux grandes fonctions de l'éducation, qui sont d'une part de préparer les élèves à la vie post-scolaire en leur transmettant les connaissances, compétences et valeurs de base dont ils auront besoin et, de l'autre, de contribuer à l'épanouissement de leur personnalité en s'appuyant sur les fondations posées durant la phase de socialisation primaire. Lorsque cette socialisation primaire a eu lieu dans un environnement culturel très différent de celui de l'école, on peut s'attendre à voir surgir des problèmes. Voilà peut-être pourquoi l'éducation interculturelle n'est pas facile à mettre en oeuvre, et pourtant elle est indispensable si l'on veut éviter que les élèves issus de l'immigration ou de groupes ethniques aient le sentiment d'être exclus du système scolaire et se trouvent ainsi privés de la possibilité de mieux s'en sortir plus tard.

156. Un débat à peu près similaire concerne le rôle de l'enseignement de la langue maternelle à l'école. Là encore, on ne dispose guère de résultats de recherche de nature à aider les décideurs à choisir entre des conceptions opposées. Certains experts soutiennent qu'un enfant immigré devrait d'abord apprendre sa langue maternelle, car cela peut fournir une base solide pour l'apprentissage de la langue de la société d'accueil. D'autres contestent la réalité de ce lien et doutent que l'école ait pour rôle d'enseigner aux enfants d'immigrés leur langue maternelle, notamment lorsque cette dernière est plutôt la langue de leurs parents que la leur. D'autres encore font observer que si l'école ne fait rien, les communautés concernées créeront leurs propres structures d'enseignement de la langue maternelle, qui ne seront pas soumises à l'inspection des autorités scolaires. Les pratiques dans ce domaine varient grandement selon les systèmes scolaires et dépendent beaucoup des spécificités de

chacun d'eux.

157. En Europe, les systèmes d'enseignement sont très différents d'un pays à l'autre: par tradition, certains laissent plus de place à la diversité et au pluralisme culturels, alors que d'autres mettent l'accent sur l'importance de l'unité nationale. Il est donc difficile de formuler des recommandations plus précises. Aussi, le Comité souhaiterait que le CDCC poursuive ses études et encourage des expériences dans ce domaine. Le débat sur les réponses de l'éducation aux problèmes de l'immigration et sur le rôle du pluriculturalisme à l'école est loin d'être clos. C'est peut-être là le seul secteur où la nécessité de promouvoir l'intégration et celle de reconnaître le pluriculturalisme se rejoignent de façon aussi évidente. L'éducation doit donc être un élément central de toute politique des relations intercommunautaires.

4.5 **Logement et urbanisme**

158. Avoir un logement décent et la liberté de choisir sa résidence est un droit fondamental (article 16 de la Charte sociale européenne et article 2 du 4e Protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme).

159. Dans la plupart des pays, le problème que connaissent les immigrés ou les membres des groupes ethniques est celui d'obtenir un logement décent à un prix raisonnable dans un lieu de leur choix. Le facteur coût est pour eux l'un des principaux obstacles à l'obtention d'un logement. Les catégories socio-économiques défavorisées sont bien sûr toutes concernées, mais les immigrés étant surreprésentés dans ces catégories, ce facteur restreint de manière disproportionnée leurs chances d'obtenir un logement décent.

160. Le libre jeu des forces du marché n'ayant pu garantir une offre de logements sociaux suffisante pour faire face aux besoins de ces groupes, les gouvernements ont été obligés d'intervenir. Cette intervention s'est souvent traduite par la construction de grands ensembles monotones de logements subventionnés, dont la conception, la réalisation et les aménagements laissent à désirer, ce qui crée d'énormes problèmes sociaux. Certains gouvernements ont réduit leurs investissements dans ce secteur.

161. De l'avis du Comité, les gouvernements doivent continuer à assumer leurs responsabilités dans la fourniture et l'entretien d'un parc suffisant de logements à loyer modéré. Et ceci d'autant plus que le problème des sans-abri prend de l'ampleur dans de nombreux pays. Les nouveaux ensembles devraient être de dimensions moins démesurées que par le passé et les immeubles vétustes réhabilités. Il convient de tirer la leçon des erreurs passées. Outre la fourniture directe de logements sociaux, les gouvernements et autres pouvoirs publics peuvent agir indirectement par d'autres méthodes, notamment l'octroi de subventions pour assurer une offre suffisante de logements à loyer modéré.

162. Des organisations d'entraide au sein des communautés d'immigrés et des groupes ethniques peuvent jouer un rôle important dans la construction et la gestion de logements sociaux. Les gouvernements peuvent encourager et soutenir la création d'associations et de coopératives de logement, gérées par des membres de ces catégories de la population. Outre que de telles initiatives sont utiles et bienvenues pour les groupes ethniques, elles peuvent contribuer à forger dans ces communautés et chez leurs membres un sentiment de dignité trop souvent sapé par l'expérience du

racisme.

163. Enfin, les gouvernements devraient intervenir pour faciliter aux personnes à faible revenu l'accession à la propriété de leur logement.

Discrimination en matière d'accès au logement et d'attribution des logements

164. L'expérience pratique révèle que la discrimination en matière de logement fondée sur l'origine ethnique ou raciale est très répandue en Europe. Cette discrimination constitue un obstacle majeur, qui empêche les immigrants et les membres des groupes ethniques de se loger décentement et elle détermine la qualité des logements alloués aux candidats de ces groupes, en particulier dans le secteur de l'habitat social. Il est extrêmement urgent d'approfondir les recherches dans ce domaine pour déterminer les formes spécifiques que prend cette discrimination dans les différents pays, les types de politiques et de procédures d'attribution des logements à effet discriminatoire et les mesures qui pourraient être prises pour redresser la situation.

165. Pour éliminer la discrimination en matière de logement social, il faut que les procédures d'attribution soient transparentes et répondent à des critères objectifs connus du public et établis à partir des besoins. Les politiques doivent faire l'objet d'un suivi et être éventuellement révisées pour prévenir toute tendance discriminatoire. Il faut pour cela que les organismes bailleurs de logements, dans le secteur public comme dans le secteur privé, connaissent l'origine ethnique ou raciale des candidats et puissent utiliser cette information pour analyser le processus d'attribution des logements et son impact sur les candidats d'origine étrangère. De l'avis du Comité, il est indispensable de créer un système efficace d'enregistrement et de suivi des données relatives aux groupes ethniques si l'on veut que les organismes bailleurs soient en mesure d'éliminer toute discrimination raciale.

166. Dans le secteur privé, il y a aussi discrimination, mais elle est peut-être plus difficile à déceler. Il importe que les intermédiaires entre l'acheteur et le vendeur d'un bien immobilier ou entre le propriétaire et le futur locataire aient une attitude non discriminatoire et n'exercent aucune discrimination pour le compte du vendeur ou du propriétaire.

167. Selon le Comité, il faut, pour lutter efficacement contre la discrimination dans le secteur du logement, associer mesures juridiques coercitives et mesures sociales préventives. La nature et l'efficacité des recours prévus contre la discrimination varient considérablement d'un pays à l'autre. Il faudrait procéder à davantage d'études comparatives sur les législations dans ce domaine. Quand ils existent, les recours devraient être exercés avec rigueur; quand il n'en existe pas, l'Etat devrait être encouragé à en instituer. Les stratégies éducatives et incitatives en matière de lutte contre la discrimination gardent ici toute leur importance. On peut, par exemple, négocier des codes de bonne conduite avec les organisations de propriétaires ou les associations professionnelles d'agents immobiliers et de notaires.

168. Le Comité est également préoccupé de voir se développer dans certains quartiers le harcèlement et les actes de violence pratiqués pour des raisons raciales avec l'intention déclarée d'empêcher les immigrants de s'y installer. Des études faites au Royaume-Uni montrent qu'il importe que les propriétaires, la police et d'autres organismes mettent en

place des dispositifs d'aide aux victimes d'attaques raciales et, chaque fois que cela est possible, intentent une action en justice contre les auteurs de tels actes. On reviendra sur ce phénomène, qui exige également un examen urgent dans d'autres pays, dans la section 4.7 ci-dessous.

Concentration ou dispersion

169. De nombreux services du logement pensent que le souci d'assurer une dispersion des immigrés doit intervenir dans l'attribution des logements sociaux. Les organismes bailleurs peuvent s'estimer investis d'un rôle de restructuration sociale, le but étant de faire en sorte que les immigrés et les membres des groupes ethniques ne soient pas concentrés dans certains quartiers dont on jugera ensuite qu'ils posent problème. En Grande-Bretagne, cette pratique est cependant illégale en vertu de la loi sur les relations interraciales de 1976.

170. Le Comité considère que, sauf peut-être lors de l'installation initiale d'un flot de personnes arrivant en masse, la dispersion forcée des groupes ethniques n'est pas souhaitable car elle entraîne l'éclatement des familles et des communautés et donne l'impression regrettable que les migrants sont indésirables ou une source de problèmes parmi la population. Les politiques de dispersion n'ont d'ailleurs généralement pas atteint leur objectif, car les personnes qui souhaitent vivre à proximité des membres de leur communauté retournent ultérieurement là où ils résident. La concentration forcée d'immigrés est encore moins acceptable: elle équivaut en effet à une forme de ségrégation raciale.

171. Le fonctionnement du marché du logement et l'existence d'une discrimination largement répandue ont souvent pour effet de confiner les immigrés et les membres des groupes ethniques dans certains quartiers, généralement les moins attrayants. De telles concentrations ne résultent pas du libre choix des immigrés; elles traduisent le fait qu'ils n'ont pas le choix. Les politiques du logement et de l'urbanisme et les politiques de lutte contre la discrimination devraient viser à donner aux immigrés la même liberté de choisir leur lieu de résidence que celle dont jouit le reste de la population.

172. Il faut aussi se demander si la concentration volontaire de groupes d'immigrés dans certains quartiers est nécessairement une mauvaise chose. Les relations intercommunautaires risquent certes d'être tendues dans beaucoup de ces quartiers, mais les communautés d'immigrés peuvent néanmoins être chaleureuses et secourables, en offrant ainsi à leurs membres un cadre de vie stable et équilibrée. Elles peuvent d'ailleurs également constituer un apport positif pour le reste de la population.

173. Il est beaucoup plus constructif d'axer les efforts sur la réhabilitation des quartiers dégradés où les immigrés ont eu tendance à se concentrer, en tirant ainsi parti des atouts des communautés existantes. En améliorant les conditions de logement et l'environnement, on rendra ces quartiers plus attractifs pour la population autochtone aussi; il y aura alors tout naturellement un brassage plus poussé de population.

Projets de réhabilitation urbaine: un défi pour l'urbanisme

174. La rénovation et la réhabilitation urbaine ont souvent été réalisées dans le

passé, sans prise en compte suffisante de leurs conséquences sociales. Les immigrés et d'autres groupes vulnérables de la population en ont pâti. Les projets de réhabilitation urbaine, qu'il s'agisse des centres-villes ou des grands ensembles dégradés à la périphérie, devraient être soigneusement conçus en tenant compte des besoins réels des habitants. Il importe non seulement que les urbanistes réfléchissent aux problèmes d'architecture et de circulation, mais également qu'ils entreprennent des études d'impact social pour prévoir en détail les incidences de leurs projets sur les habitants et notamment les migrants. Il faudrait aussi procéder à une analyse des retombées sociales pour savoir qui profitera de ces projets, en quoi ils affecteront les migrants en particulier, et comment on pourra garantir une répartition équitable des avantages entre tous les intéressés. Les objectifs de caractère social devraient être considérés comme fondamentaux dans les programmes de réhabilitation urbaine et il faudrait mettre en place un système permettant de suivre la réalisation de ces objectifs.

175. Les projets de réhabilitation urbaine devraient donc être conçus comme des programmes de vaste portée ayant pour but un développement social intégré. Autrement dit, des mesures efficaces s'imposent pour coordonner l'apport des services publics et des intérêts privés concernés afin d'aboutir à une revitalisation des quartiers qui passe par leur développement économique et culturel.

176. Un projet réussi de réhabilitation urbaine ne se borne pas à fournir des logements décents; il prévoit également des espaces où les habitants puissent se rencontrer ainsi que toute la gamme de services nécessaires pour mener sur place une vie communautaire équilibrée. Pour le logement comme pour la composante sociale, on prendra en compte les besoins des différents groupes ethniques.

177. Le Comité attache beaucoup d'importance à la participation de tous les résidents des zones concernées à la planification. Il n'ignore pas que, par le passé, de nombreuses tentatives en ce sens se sont soldées par un échec. Les réunions publiques n'attirent pas foule et ceux qui y viennent ne sont pas très représentatifs. Les immigrés et les groupes ethniques sont souvent moins bien placés que d'autres pour faire entendre leur voix dans les procédures de consultation. La meilleure approche serait peut-être de combiner les comités consultatifs et les enquêtes par questionnaires mais, en tout état de cause, les autorités doivent se préoccuper activement de garantir aux groupes les plus vulnérables de la population la possibilité de s'exprimer. Quand il s'agit d'immigrés, il est nécessaire de veiller à ce que l'information soit largement diffusée dans les langues appropriées.

178. Que ce soit ou non le résultat de la spéculation foncière, la rénovation des centres-villes aboutit trop souvent au départ des résidents initiaux à faible revenu, remplacés par des catégories socio-économiques plus aisées. Il serait vain d'essayer d'empêcher complètement ce type de mutation dans la géographie sociale urbaine et, d'ailleurs, dans certains cas, les résidents d'origine souhaitent vraiment quitter le quartier. Néanmoins, il est fréquent qu'une amélioration du tissu urbain, la création de bureaux entraîne l'exclusion involontaire des premiers habitants. Les immeubles rénovés, particulièrement s'ils ont un intérêt historique, sont souvent convertis en appartements de luxe ou en bureaux et, de ce fait, les catégories sociales défavorisées perdent leur logement; la réhabilitation urbaine peut donc, sur le plan social, être plus nuisible qu'utile. Un élément de solution est de donner la parole à la population du quartier durant le processus de planification; mais il peut également s'avérer nécessaire de n'accorder aux promoteurs de subventions pour la rénovation que s'ils

consentent à proposer des logements aux occupants d'origine à des prix abordables.

179. A noter aussi que les projets de rénovation visant à améliorer les conditions de vie dans les quartiers à forte densité d'immigrés créent parfois du ressentiment lorsque les sociétés de travaux publics ne recrutent pas de main-d'oeuvre sur place. Les services de la planification devraient donc veiller à ce que les entreprises concernées proposent du travail sur les chantiers de réhabilitation aux chômeurs des quartiers concernés.

180. Il faut cependant souligner que malgré les problèmes à surmonter pour mettre en oeuvre avec succès des projets d'urbanisme et de logement dans des zones à population pluriethnique, les résultats paraissent encourageants en maints endroits. Il importe de promouvoir l'échange d'expériences sur ce type de projets et de diffuser des données sur les méthodes qui ont fait leurs preuves. Enfin, le Comité tient à insister sur le fait que l'appui et la coopération des responsables politiques à tous les niveaux sont indispensables si l'on veut que les politiques de logement et d'urbanisme parviennent à garantir un traitement équitable aux migrants et aux groupes ethniques.

4.6 Adaptation des services publics aux besoins d'une société pluriethnique

181. Toute personne a des contacts plus ou moins fréquents avec divers services publics, et les étrangers, eux, ont en particulier affaire aux fonctionnaires de l'immigration et à ceux qui sont chargés de délivrer les permis de séjour ou de travail. La manière dont les migrants et les personnes issues de l'immigration sont traités par les services et les fonctionnaires en cause peut avoir une influence considérable sur les relations inter-communautaires. S'ils constatent de la suspicion, de l'hostilité ou un manque de compréhension vis-à-vis des problèmes qu'ils rencontrent dans la vie quotidienne ou des différences culturelles et linguistiques, ils peuvent avoir l'impression de ne pas être les bienvenus dans la société du pays d'accueil. Avec les années, un profond ressentiment s'installe, qui risque d'aggraver sérieusement les problèmes de relations intercommunautaires.

182. En plus de l'absence de communication, les migrants et les membres des groupes ethniques peuvent subir une discrimination fondée sur des préjugés ethniques, la xénophobie ou le racisme. Il arrive que des migrants ou des membres des groupes ethniques qui s'adressent à des services publics soient traités avec grossièreté ou condescendance, qu'on les fasse attendre plus longtemps que nécessaire et, en général, qu'on les traite avec moins de considération et d'efficacité que les membres de la communauté majoritaire. Une telle discrimination peut être délibérée ou involontaire, directe ou indirecte, mais elle va, dans tous les cas, à l'encontre du principe de l'égalité de traitement pour tous. De surcroît, elle porte atteinte à leur amour-propre et risque de les décourager de faire usage des services publics dans l'avenir.

183. Il faut donc que tous les services publics, en particulier, mais pas seulement, ceux qui s'occupent surtout de migrants, s'adaptent à la diversité culturelle et ethnique croissante de la population. L'objectif doit être de fournir à tous des services avec une efficacité égale. Il convient de souligner que pour atteindre cet objectif, il n'est peut-être pas suffisant de réserver simplement à chacun un

traitement identique (c'est-à-dire d'assurer un service en faisant abstraction des différences ethniques ou raciales). Il peut être nécessaire au contraire de sensibiliser le personnel des services publics au fait qu'étant donné les différences entre les groupes culturels et ethniques, la meilleure solution ne consiste pas obligatoirement à s'efforcer de réserver à chacun un traitement exactement identique.

Formation et recrutement

184. Ces considérations ont des implications importantes pour la formation du personnel de nombreux services publics, qu'ils soient organisés aux niveaux national, régional ou local. Les programmes des établissements de formation de ce personnel devraient faire une place aux moyens de lutter contre l'inégalité de traitement et la discrimination raciale et d'encourager une attitude ouverte et souple face aux besoins propres aux migrants et aux membres des groupes ethniques. Une telle formation devrait être dispensée aux agents de tous grades des services publics - cadres ou simples employés - qui sont en contact direct avec le public. Pour être efficace, elle devrait être interactive, recourir aux jeux de rôles et être dispensée à de petits groupes. Il faudrait présenter différents styles de communication et montrer que la perception de toute personne est largement influencée par son origine socio-culturelle. Il faudrait de même expliquer les difficultés que l'emploi de termes spécifiques, techniques et autres, peut soulever, mais surtout mettre l'accent sur la nécessité d'aborder avec tact les problèmes des migrants et des membres des groupes ethniques et de leur fournir des services adéquats.

185. Pour que les services publics répondent effectivement aux besoins divers d'une clientèle pluriethnique, la meilleure solution consiste probablement à recruter des agents eux-mêmes issus de l'immigration. Il ne s'agit pas, le plus souvent, de recruter des immigrés chargés de s'occuper spécifiquement ou exclusivement d'autres immigrés, mais de faire en sorte que du personnel d'origine immigrée soit présent en nombre suffisant dans les services publics généraux, et ce à tous les niveaux de responsabilité. Ainsi, le point de vue des immigrés ou des membres des groupes ethniques devrait tout naturellement être pris en compte dans le processus normal de gestion et dans les opérations quotidiennes de prestation de services.

186. Un problème se pose dans les pays où de nombreux emplois du secteur public sont réservés aux nationaux et, par conséquent, fermés aux personnes issues de l'immigration qui n'ont pas acquis la nationalité du pays d'accueil. Dans certains pays, cette restriction porte sur tous les types d'emplois d'un organisme public, ce qui a pour effet de priver beaucoup d'immigrés d'une importante source d'emploi. Il est donc très souhaitable que dans les pays qui appliquent encore une telle restriction, les emplois du secteur public soient ouverts à tous les résidents; il n'est besoin de réserver aux nationaux que les emplois de la fonction publique de grade supérieur, qui impliquent l'exercice d'une autorité.

187. Les organismes publics devraient, tout comme les employeurs privés (voir section 4.3 ci-dessus), être encouragés à adopter une politique d'égalité des chances dans le cadre de laquelle ils s'engageraient à recruter et promouvoir un pourcentage équitable de personnes appartenant à des groupes défavorisés, tels les immigrés. Il faudrait pour cela engager une action positive grâce à laquelle, d'une part les personnes issues de l'immigration seraient incitées à faire acte de candidature et, d'autre part, des stages de préformation seraient, s'il y a lieu, organisés à leur intention afin de leur donner les compétences théoriques et pratiques nécessaires

pour leur permettre de postuler à égalité de chances. Quand les organismes publics mènent une action positive de cette nature, les employeurs privés et la société dans son ensemble voient clairement que les immigrants installés à demeure sont pleinement acceptés comme membres de la société à laquelle les services publics s'adressent et que l'intégration ne se fait pas naturellement. Il faut agir pour l'inscrire dans les faits.

188. Ces principes valent pour l'ensemble des services publics dans une société pluriethnique, mais s'agissant de certains services, il est particulièrement important de bien mesurer les implications de la coexistence de plusieurs groupes ethniques. Ainsi, il a déjà été souligné dans la section 4.1 ci-dessus que les fonctionnaires du service de l'immigration doivent recevoir une formation leur permettant de s'occuper de migrants en provenance de toutes les régions du monde. Ces fonctionnaires sont compétents pour prendre des décisions dont les conséquences sur la vie des personnes concernées sont énormes; il est essentiel que ceux qui prennent ces décisions soient formés aux techniques de la communication interculturelle et ne fassent preuve d'aucune attitude raciste ou discriminatoire. De même, la police, qui incarne l'autorité du pays d'accueil au quotidien dans la rue, joue un rôle crucial. Des conflits intercommunautaires ont souvent été déclenchés par de mauvaises relations entre la police et les migrants ou les personnes issues de l'immigration; cette question est traitée plus en détail dans la section 4.7 ci-après.

Un service de santé sensible à la diversité culturelle

189. La nécessité pour les services de santé et d'action sociale - tant du secteur privé que du secteur public - de s'adapter à une clientèle pluri- ethnique a elle aussi déjà souvent été discutée. Il est particulièrement important que les services de santé tiennent compte des différences culturelles liées à des éléments tels que la langue, le sexe, l'origine urbaine ou rurale, la condition sociale, le niveau d'éducation et la religion. Les immigrants et les membres des groupes ethniques ne partagent pas forcément les normes et les attitudes du pays d'accueil en ce qui concerne la définition de la maladie et de la santé, les attitudes à l'égard de la mort, le corps humain, les rôles des hommes et des femmes, l'accouchement, l'alimentation ou la religion, par exemple. Toutes ces différences risquent de donner lieu à des difficultés de communication entre clients migrants ou appartenant à des groupes ethniques et personnel des services de santé. Elles peuvent avoir une importance minime dans certains secteurs des soins de santé (chirurgie, traumatologie), mais elles sont beaucoup plus importantes dans des domaines tels que l'éducation sanitaire, la prévention et, surtout, la psychothérapie. Les malentendus interculturels se paient cher: en temps (à la fois celui du patient et celui du personnel de santé), en souffrances supplémentaires inutiles du patient et en dépenses superflues résultant d'un diagnostic erroné ou d'un traitement inadéquat. Les problèmes provenant de malentendus interculturels méritent donc une grande attention tant du point de vue des droits du patient que de celui de la bonne gestion des services de santé et des deniers publics.

190. C'est pourquoi il importe en premier lieu de fournir gratuitement aux immigrants malades des services d'interprétation dans le plus grand nombre possible de langues parlées par eux. Il faut évidemment reconnaître que l'interprétation n'est pas une science exacte et cela est particulièrement vrai en ce qui concerne l'interprétation en matière médicale. Les patients qui ne parlent pas la langue du pays d'accueil, ou qui la parlent imparfaitement, dépendent d'interprètes pour

communiquer avec le personnel des services de santé. Néanmoins, en raison de toutes les différences culturelles qui peuvent exister, il arrive que l'interprète soit obligé d'essayer de traduire des réponses qui n'ont aucun équivalent exact dans la langue du pays d'accueil, tandis que la méthode de communication du patient (par exemple, circulaire et allusive plutôt que directe et linéaire) est parfois fort différente de ce dont a l'habitude le personnel soignant. Par conséquent, il peut être insuffisant que l'interprète traduise littéralement les paroles du patient ou du médecin; il arrive qu'il soit contraint d'essayer de transmettre la signification sous-jacente au message du patient et de comprendre les sentiments de celui-ci. L'aptitude de l'interprète à communiquer est ainsi mise à rude épreuve et les risques de malentendus sont multiples. Il est clair que des services d'interprétation efficaces coûtent cher. Toutefois, ils sont rentables car ils permettent d'éviter les erreurs et les retards qui, à défaut, se produiraient.

191. Il convient de reconnaître comme principe fondamental que l'accès à des services de santé adéquats doit être possible dans des conditions d'égalité pour toutes les catégories de la population, y compris les migrants et les groupes ethniques, les réfugiés et les autres groupes défavorisés. Pour parvenir à cette égalité, il ne suffit pas d'offrir les mêmes services à tous et d'espérer que tout ira pour le mieux. Dans une société qui se caractérise par sa diversité ethnique et culturelle, il faut que la fourniture des soins de santé traduise les besoins des différents groupes de la société. Les autorités sanitaires doivent étudier attentivement les besoins de ces divers groupes puis adopter une stratégie pour les satisfaire. Il faut que les services de santé deviennent plus souples et répondent mieux à la diversité qui existe au sein des sociétés européennes modernes.

192. Pour atteindre ce but, aussi bien dans les services de santé que dans les services publics dans leur ensemble, il est nécessaire qu'une action positive soit menée à tous les niveaux et que les autorités chargées de fournir des services tant au niveau du gouvernement central qu'au niveau régional et local, adoptent des stratégies explicites pour réaliser l'égalité d'accès aux prestations pour les migrants et les membres des groupes ethniques. Les types de mesures spécifiques évoqués plus haut trouveraient leur place dans une telle stratégie globale. Pour que celle-ci ne reste pas un voeu pieux, il peut être indispensable d'incorporer dans les structures de direction des services publics des systèmes garantissant l'application effective de ces mesures.

193. On peut dire en conclusion de l'ensemble de cette section qu'il faut voir dans la fourniture de services publics plus efficaces et adéquats aux migrants et aux membres des groupes ethniques non pas une sorte de privilège particulier pour ces catégories de la population, mais simplement un aspect de la prestation équitable de services satisfaisants pour tous. Il est d'ailleurs probable que, si l'on met ces services mieux à même de répondre aux besoins des migrants et des membres des groupes ethniques, la population dans son ensemble en tirera bénéfice car les personnels et les administrations deviendront plus sensibles aux besoins divers des usagers et comprendront mieux l'importance de leur origine culturelle.

4.7 **Maîtriser les conflits**

194. Il serait irréaliste de nier que parfois les relations inter-communautaires se tendent et deviennent difficiles. La compétition existe dans toutes les sociétés tant

entre individus qu'entre groupes. De véritables conflits d'intérêts peuvent être à la base de tels problèmes relationnels, mais très souvent, ces conflits sont plus apparents que réels et s'expliquent par une méconnaissance des habitudes et des opinions de l'autre. C'est pourquoi, de l'avis du Comité, il importe de donner aux groupes ethniques et aux communautés d'immigrés le maximum de possibilités d'intégration dans la société et de participation à la vie sociale. C'est le seul moyen de susciter des contacts interethniques créatifs au niveau individuel et de réduire ainsi au minimum le risque de malentendus et de conflits.

La délinquance chez les immigrés

195. Le Comité sait bien que cet idéal n'est pas facile à atteindre en toutes circonstances. Il arrive que des immigrés entrent en conflit avec l'ordre établi ou la population autochtone. Souvent, c'est parce qu'ils ont été rejetés par la société du pays de résidence ou ont fait l'objet d'une discrimination de sa part. D'autres conflits ont pour origine des relations tendues entre générations dans les familles d'immigrés. Les immigrés, parents et enfants, ne peuvent pas toujours assumer les changements considérables que nombre d'entre eux subissent dans un temps relativement court. Les recherches et les données statistiques sur ces questions sont parfois difficiles à interpréter. Dans tous les Etats membres cependant, la délinquance est généralement plus répandue chez ceux qui sont insuffisamment intégrés dans la société. Or, tel est relativement plus souvent le cas chez les communautés d'immigrés et les groupes ethniques que dans l'ensemble de la population; rien de surprenant donc que dans ces groupes la délinquance dépasse la moyenne. C'est vrai en particulier pour les jeunes gens issus de certains groupes ethniques ou communautés d'immigrés, mais seulement en ce qui concerne des formes spécifiques de délinquance (délits mineurs, vols, etc.). Toutefois, les recherches révèlent également que le risque d'être appréhendé par la police est plus grand pour les immigrés que pour les autochtones, de sorte qu'il faut interpréter les statistiques avec beaucoup de prudence.

196. C'est d'autant plus nécessaire qu'une grande partie de l'opinion publique voit dans la délinquance un problème clé des relations intercommunautaires. Rien ne vient pourtant corroborer les idées excessives et stéréotypées qui prévalent souvent, et les gouvernements doivent être très attentifs à conserver le sens de la mesure face à un problème aussi délicat que celui de la délinquance dans les groupes ethniques et les communautés d'immigrés. Les médias ont eux aussi un rôle important à jouer à cet égard. Chaque fois qu'ils rendent compte d'un acte criminel impliquant un immigré, ils doivent se demander si, pour le public, il est important de connaître l'origine ethnique de l'auteur pour bien comprendre les faits. Une attitude de retenue des médias sur ces sujets devrait faire partie d'un code de bonne conduite qu'ils s'imposeraient volontairement, comme il est proposé à la section 5.5. ci-dessous.

197. Cette question a déjà fait l'objet d'études au Conseil de l'Europe, qui ont mené à l'adoption par le Comité des Ministres, en avril 1988, de la Recommandation R (88) 6 sur les réactions sociales au comportement délinquant des jeunes issus de familles migrantes. Cette recommandation insiste sur la nécessité de mesures préventives, consistant notamment à améliorer les moyens éducatifs et à favoriser l'égalité des chances. Elle mentionne également le rôle de la police, ainsi que le système de justice et de prise en charge des mineurs.

La police et les immigrés

198. Le Comité a également discuté du rôle de la police. En tant que représentante de l'autorité dans la vie quotidienne, elle polarise souvent l'hostilité des immigrés contre la société en général; aussi est-il important que ses membres fassent un effort particulier pour s'adapter aux réalités d'une société pluriethnique. Tous les Etats membres dont la population compte des communautés d'immigrés et des groupes ethniques d'une certaine importance doivent sérieusement réfléchir aux implications

de cette situation pour tous les aspects de la formation des policiers. L'action à mener peut aller de la simple information sur les groupes d'immigrés à des efforts visant à modifier les attitudes des agents de police envers les communautés d'immigrés ou les groupes ethniques. La démarche la plus efficace peut consister à souligner que la sensibilité à la diversité ethnique et culturelle de la société et le respect de toutes les cultures, sont des éléments essentiels du professionnalisme de la police, et que dans le monde d'aujourd'hui, le bon policier est celui qui fait preuve d'ouverture d'esprit, de tolérance et d'une bonne aptitude aux relations interpersonnelles et interculturelles. On devrait également s'attacher à mettre les policiers à même de faire face aux situations délicates qui surgissent lorsqu'il y a rupture des relations intercommunautaires, par exemple en cas de violences raciales. L'un des moyens pour y parvenir est de multiplier les occasions pour les policiers de différentes villes et pays d'échanger leurs points de vue et de confronter leurs expériences. D'une manière générale, le Comité tient à souligner l'intérêt qu'il y a à élaborer des codes de déontologie replaçant ces aspects particuliers du rôle de la police dans un cadre plus large.

199. Il importe également de réfléchir à la manière dont on peut favoriser le recrutement d'agents de police issus des communautés d'immigrés et des groupes ethniques. La composition de la police devrait, en effet, refléter la diversité ethnique de la société que ce corps a pour mission de servir. Comme dans les autres secteurs de l'emploi, privé ou public, des programmes d'action positive s'imposent ici. Dans certains pays, les tentatives visant à encourager le recrutement de policiers parmi ces communautés ont donné de bons résultats dans plusieurs villes.

200. Nombre des recommandations qui viennent d'être faites pour améliorer l'aptitude de la police à faire face aux conflits dans des situations pluriethniques valent aussi pour le personnel du système de justice pénale et de prise en charge. Pour les raisons exposées ci-dessus, un nombre disproportionné de jeunes issus de l'immigration sont souvent en contact avec le système et il est donc très important qu'ils soient traités de manière équitable et non discriminatoire. Sans vouloir le moins du monde nier que chacun soit responsable de ses actes, on peut dire que les personnes chargées de l'application de la loi devraient avoir conscience de la part des facteurs sociaux et culturels dans le comportement déviant. De plus, en ce qui concerne le choix des peines, tous les agents du système de justice pénale et de prise en charge devraient veiller à ce qu'il soit tenu compte des spécificités ethniques et culturelles. Les membres des communautés d'immigrés et des groupes ethniques devraient également bénéficier, sur un pied d'égalité avec les autochtones, des innovations introduites dans le système de justice et de prise en charge. Ils devraient, par exemple, pouvoir bénéficier des mesures non privatives de liberté substitutives au placement et à l'emprisonnement, au même titre que les jeunes autochtones placés dans des situations analogues. Ils devraient également pouvoir communiquer de manière satisfaisante avec les représentants de ce système auxquels ils peuvent avoir affaire. Cela implique de dispenser une formation spécialisée au personnel, de mettre à disposition des interprètes et de recruter des agents dans les groupes ethniques.

*Violence et harcèlements pour des raisons fondées
sur l'origine ethnique ou raciale*

201. La délinquance des immigrés n'est pas le seul type de conflit provoqué par la pluralité ethnique. Le Comité s'est également beaucoup préoccupé des problèmes de

discrimination ainsi que de la violence et du harcèlement ayant pour cause l'origine ethnique ou raciale, dont les immigrés et les membres des groupes ethniques sont victimes. La violence et le harcèlement pour des raisons fondées sur l'origine ethnique ou raciale constituent un mode de comportement dont les motivations et les effets sont racistes, et que l'on doit replacer, pour le comprendre, dans le cadre plus large des tendances à l'exclusion et à la marginalisation qui marquent les sociétés européennes d'aujourd'hui. Dans ce contexte, il faut voir dans le "racisme" un sentiment qui inclut des éléments de "nationalisme" ou de "xénophobie", termes parfois plus appropriés pour décrire le comportement considéré.

202. Le harcèlement et la violence à caractère ethnique ou racial ne se limitent pas seulement ni même principalement à des actes d'extrême brutalité physique. Les actes non physiques et les menaces inspirés par l'origine ethnique ont eux aussi un fort impact psychologique sur les victimes comme sur l'ensemble des groupes ethniques ou d'immigrés du fait de la peur qu'ils inspirent. Il ne s'agit donc pas simplement là d'un problème pénal, mais aussi d'un problème social grave, car il s'analyse comme une volonté de refuser, par la force, l'accès à l'égalité des chances, ce qui est très dommageable aux relations intercommunautaires.

203. Il semble que dans une grande partie de l'Europe l'on continue de sous-estimer l'importance de ces incidents imputables à l'origine ethnique, et notamment des formes peu visibles de harcèlement. A cela s'ajoute une méconnaissance de ces faits (ou une réticence à les reconnaître pour ce qu'ils sont), de la part de la population majoritaire ou des divers organismes officiels. De fait, en dehors du Royaume-Uni, ce type de problème a largement échappé à l'attention des responsables politiques. Les actes de violence ou de harcèlement pour des raisons fondées sur l'origine ethnique sont traités dans le cadre des dispositions générales du droit pénal ou carrément négligés. Il est à signaler ainsi que les groupes politiques extrémistes jouent un rôle dans la survenue de tels actes, moins de manière directe, en les suscitant ou en les provoquant, que de manière indirecte, en ce sens que leur existence tend à légitimer le climat dans lequel ils se produisent. Les mesures à prendre dans ce domaine devraient aller dans trois directions: aide aux victimes, mise hors d'état de nuire des auteurs des incidents et prévention par des moyens juridiques et autres.

204. En conclusion de cette section, le Comité recommande de prêter une grande attention aux conflits affectant les relations intercommunautaires et de les résoudre avec objectivité et professionnalisme. A cet effet, plusieurs mesures importantes ont été proposées dans la présente section: code de bonne conduite que s'imposeraient volontairement les médias dans leurs reportages sur la délinquance des immigrés et des membres des groupes ethniques; amélioration de la formation des policiers et intensification des échanges de vues et d'expériences entre eux; recrutement d'un nombre accru de policiers et d'agents du système de justice pénale et de prise en charge issus des groupes ethniques ou des communautés d'immigrés; mesures plus appropriées pour la lutte contre le harcèlement et la violence pour des raisons fondées sur l'origine ethnique. La délinquance et les conflits interethniques plongent souvent leurs racines dans les préjugés et l'absence de possibilités d'intégration. La définition et la mise en oeuvre dans d'autres domaines d'une politique efficace des relations intercommunautaires sont donc le meilleur moyen de prévenir les problèmes exposés dans la présente section.

4.8 **Le rôle des pouvoirs locaux**

205. Nombre des problèmes quotidiens posés par les relations intercommunautaires sont essentiellement des problèmes locaux liés à des conflits et à des malentendus qui se produisent dans des situations de voisinage. C'est pourquoi, en dépit de compétences différentes selon les pays, les collectivités locales et d'autres services locaux ont un rôle essentiel à jouer dans ces relations. Divers organes locaux sont en contact direct avec le public, c'est-à-dire à la fois avec les immigrants et avec la population majoritaire, et ils sont les premiers au courant du problème concernant les migrants et les membres des groupes ethniques. Ils connaissent la situation de l'emploi et savent comment la discrimination peut s'exercer contre les migrants. Ils ont l'expérience, pour les avoir appliquées, des mesures concrètes destinées à résoudre les problèmes de relations interethniques et intercommunautaires lorsqu'ils se posent. De plus, les pouvoirs locaux ont un rôle clef à jouer dans la formation de l'opinion locale. Ils sont aussi un des principaux prestataires de services et souvent un des principaux employeurs de la commune. Pour toutes ces raisons, ils sont bien placés pour assumer un rôle exemplaire dans l'instauration de bonnes relations intercommunautaires.

206. Dans beaucoup de pays, on note une tendance croissante à décentraliser la mise en oeuvre de nombreux aspects de la politique sociale. On a souvent constaté que la meilleure façon de résoudre les problèmes complexes et imbriqués que posent les quartiers déshérités des grandes villes consiste à mener une action sociale intégrée conjuguant les efforts de nombreux organismes opérant dans un secteur géographique bien délimité. Dans l'ensemble, il faut se féliciter de cette tendance car elle rapproche les organes d'exécution des habitants, encore qu'il faille souligner que l'Etat ne doit pas voir dans la décentralisation un moyen de se décharger de responsabilités comportant de lourdes incidences financières. Il doit plutôt s'agir là d'un nouveau mode d'action impliquant une concertation avec un large éventail d'organismes et offrant la possibilité de répondre de façon beaucoup plus souple à une diversité de situations locales.

207. La coordination de l'action au niveau local incombe évidemment au premier chef aux collectivités locales elles-mêmes, dont le rôle dans la prévention et la solution des conflits interethniques peut être décisif dans certains cas. Elles peuvent créer des organes chargés de diffuser l'information, de lutter contre la discrimination, de fournir aux migrants et aux membres des groupes ethniques les services dont ils ont besoin, bref, de promouvoir de meilleures relations interethniques. Elles peuvent encourager et soutenir les organismes privés et bénévoles qui travaillent à l'amélioration de ces relations. Le Comité recommande que les pouvoirs locaux définissent des politiques et stratégies explicites d'amélioration des relations intercommunautaires et débloquent les crédits nécessaires.

208. Les mesures prises au niveau local en vue d'améliorer les relations intercommunautaires vont parfois plus loin que les politiques nationales ne le demandent, et peuvent même, dans certains cas, être plus efficaces, car elles sont plus réalistes et se fondent sur l'expérience quotidienne et des rencontres fréquentes entre membres des divers groupes ethniques. Il arrive cependant parfois, quand les relations intercommunautaires sont difficiles et conflictuelles, que les autorités

locales, pour

répondre peut-être à l'hostilité que les immigrants suscitent de la part de la population majoritaire, traînent les pieds, auquel cas il peut être nécessaire que l'Etat déploie des efforts résolus pour les amener à jouer un rôle plus constructif.

209. Le Comité se félicite donc que la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) se soit intéressée à la question des relations intercommunautaires, comme elle l'a montré en adoptant la Résolution 183 (1987) sur les étrangers dans les collectivités territoriales. Les collectivités locales ont tout intérêt à mettre en commun leur expérience. Comme le Comité a pu le constater lors de ses visites sur place, certaines autorités locales jouent un rôle de pionnier en définissant, en matière de relations intercommunautaires, des politiques novatrices méritant d'être largement imitées. C'est d'ailleurs la raison de l'organisation par la CPLRE d'un colloque à Francfort en mai 1991, intitulé "Multiculture dans la cité : l'intégration des immigrants". Le Colloque, organisé avec l'assistance du Comité, a fourni l'occasion de comparer les expériences de communes très actives en ce domaine.

4.9 Le rôle des associations d'immigrés et de membres des groupes ethniques et d'autres organisations non gouvernementales

210. La multiplication, au sein des groupes ethniques et communautés d'immigrés, d'associations dont le but est de promouvoir la réalisation d'objectifs et la défense d'intérêts communs est une évolution dont il faut se féliciter. Elle reflète le caractère dynamique du processus d'intégration et montre que les immigrants, cessant d'être l'objet passif de l'attention de la société, en deviennent des acteurs. Ces associations sont de natures très diverses: elles vont des groupes locaux, informels et temporaires, aux organisations structurées, dotées d'un statut, d'un personnel professionnel et de subventions de l'Etat. Certaines regroupent des immigrants d'une communauté donnée, d'autres recrutent leurs membres dans diverses communautés. Les associations de femmes migrantes et celles qui s'occupent des jeunes issus de l'immigration, méritent une mention particulière.

211. Le rôle des associations d'immigrés varie d'un pays à l'autre, suivant les traditions et les pratiques nationales. Ainsi, nombre de fonctions qu'elles remplissent dans certains pays seraient, dans d'autres, confiées aux syndicats, aux Eglises, à des organismes d'aide sociale ou autres organes similaires s'occupant de l'ensemble de la population. Parmi les objectifs spécifiques aux associations d'immigrés, deux sont à mentionner en particulier:

- a. Le maintien de l'identité: activités culturelles, sociales et éducatives destinées à aider les migrants à préserver la culture et l'identité qu'ils ont apportées de leur pays d'origine.
- b. La défense des intérêts: activités juridiques, sociales et politiques visant à défendre les intérêts et à améliorer la situation des immigrants et des membres des groupes ethniques dans le pays d'accueil.

212. L'un et l'autre type d'activités doit être considéré comme nécessaire et fondé. Certaines associations privilégient le maintien de l'identité, d'autres la défense des intérêts de leurs membres, mais la plupart se préoccupent des deux aspects à la fois.

Parfois, une concentration trop exclusive sur la préservation de l'identité peut faire naître une certaine nostalgie culturelle, peu favorable à l'intégration. Le maintien de l'identité est cependant important pour que les immigrés et les membres des groupes ethniques puissent tirer pleinement parti de leur patrimoine culturel spécifique. L'équilibre entre ces deux aspects est assez délicat à trouver et n'est pas nécessairement le même pour tous les individus.

213. Il est incontestable que les associations d'immigrés ont un rôle important à jouer dans l'intégration de leurs membres. L'un des signes du progrès de l'intégration est une tendance croissante des immigrés à participer activement à la vie de la société, et de telles associations peuvent souvent les y aider. L'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme garantit la liberté d'association et énonce un certain nombre de restrictions qui peuvent être "nécessaires dans une société démocratique". Le Comité se félicite que pratiquement toutes les restrictions juridiques à la liberté d'association des étrangers aient maintenant été supprimées dans les Etats membres. Il considère que si, à l'occasion, il peut être fondé d'imposer des restrictions à des associations de toute nature qui mènent des activités illicites, rien ne justifie de soumettre à des restrictions particulières les activités des associations d'immigrés et de membres des groupes ethniques en tant que telles.

214. Les gouvernements devraient-ils soutenir activement les associations d'immigrés et, dans l'affirmative, de quelle manière? Lorsque les pouvoirs publics, à n'importe quel niveau, décident de faire exécuter certaines tâches par l'intermédiaire d'organismes non gouvernementaux, les associations d'immigrés efficacement gérées paraissent être des candidates logiques pour l'octroi de subventions à des programmes d'activités opérationnelles, par exemple dans le domaine du logement, de la formation professionnelle, de l'action sociale ou de l'aide au retour dans le pays d'origine. Si elles sont chargées de la responsabilité de gérer des fonds publics, les associations concernées peuvent acquérir assurance et maturité, et en même temps mieux s'intégrer à la vie de la société dans son ensemble.

215. L'opportunité d'une intervention de l'Etat visant à encourager la création d'associations d'immigrés est moins évidente. Elle pourrait se traduire, par exemple, par l'octroi d'une assistance technique ou d'une contribution financière au plan du personnel et de l'infrastructure. Dans certains Etats membres où le partenariat entre Etat et associations de toutes catégories est traditionnel, on considère que l'un des objectifs de la politique dans ce domaine est d'encourager la création d'associations viables et représentatives, aptes, notamment, à participer aux mécanismes consultatifs. Mais, même dans ces pays, on reconnaît qu'il n'est pas bon pour les associations d'être trop étroitement liées aux pouvoirs publics. En général, les Etats membres préfèrent laisser les associations d'immigrés naître d'elles-mêmes, quitte à les aider par la suite sur des projets précis, si besoin est. A noter que les communautés d'immigrés et les groupes ethniques commencent à s'organiser au niveau européen. Le Conseil de l'Europe devrait encourager cette tendance et la favoriser partout où il peut y avoir intérêt à le faire.

216. Il faut signaler aussi le rôle important joué par les associations bénévoles et les organisations non gouvernementales dotées de professionnels qui, dans la plupart des Etats membres, se préoccupent des immigrés et des relations intercommunautaires. De nombreuses associations ont un personnel mixte composé d'immigrés et d'autochtones. Elles sont souvent très efficaces pour l'instauration de bonnes relations entre les migrants et la population du pays d'accueil. Elles oeuvrent

dans un large éventail de secteurs: promotion de la cause des migrants, orientation, information, recherche, mise au point de nouvelles méthodes pédagogiques, emploi, services sociaux et de santé. Certaines s'occupent plus particulièrement des jeunes immigrés, dont la situation sociale et familiale est parfois difficile. Il y en a aussi qui recueillent les jeunes qui ont quitté la maison à la suite de problèmes familiaux. Il serait bon de réfléchir sérieusement à la possibilité d'accorder un soutien public à ces différents types d'activité, qui aident souvent à prévenir et à vaincre l'isolement social des immigrés et des membres des groupes ethniques, tout en améliorant les relations intercommunautaires.

217. Les Eglises jouent un rôle d'une importance particulière. Dans les pays traditionnels d'immigration du nord et de l'ouest de l'Europe, elles ont souvent été les premières à se préoccuper des besoins des immigrés de fraîche date, créant ainsi un climat de confiance pour ces nouveaux venus. De nombreuses initiatives dans le domaine de l'action sociale, de l'orientation, de la promotion de la cause des migrants et de l'amélioration des relations intercommunautaires ont fleuri autour des Eglises, pour être reprises, ultérieurement, par des organismes professionnels et des associations d'immigrés. Ce processus semble se reproduire dans les nouveaux pays d'immigration du sud de l'Europe.

5. **LA DIMENSION CULTURELLE**

5.1. **Les communautés culturelles et l'État**

218. Les groupes d'immigrés sont généralement porteurs d'une culture plus ou moins différente de celle du pays d'accueil. Le Comité estime que c'est là une source d'enrichissement mutuel pour tous les intéressés, car la diversité culturelle des pays européens, dont beaucoup ont d'ailleurs déjà une très longue tradition pluriculturelle, s'en trouve stimulée. Dans la pratique, cependant, la population autochtone accepte parfois mal la présence de ce qu'elle considère comme des cultures "étrangères".

219. Que l'on voie dans la diversité culturelle un atout ou, au contraire, plutôt un problème, on s'accorde à reconnaître que les coutumes, les habitudes et les modes de vie des immigrés et des membres des groupes ethniques entrent parfois en conflit avec ceux qui prédominent dans la société du pays d'accueil. Il faut alors trouver un *modus vivendi*, tenant dûment compte des aspirations légitimes de tous les intéressés. Manifestement, les pouvoirs publics, à tous les niveaux, ont ici un rôle à jouer, rôle qui est peut-être particulièrement délicat, car il existe en Europe une forte tradition de réserve de l'État en matière culturelle.

220. Selon cette tradition, qui remonte au Siècle des Lumières et à la Révolution française, il faut laisser aux individus la plus grande latitude possible pour organiser leur vie comme ils l'entendent, en conformité avec leurs opinions et leurs croyances, tant qu'ils restent dans les limites de la loi. Cela signifie, par exemple, que les croyances religieuses d'une personne sont considérées comme entrant dans la sphère de sa vie privée. L'histoire de l'Europe occidentale a fait que cette vision de la religion a été consacrée par la loi et les institutions, encore que le concept de séparation de l'Eglise et de l'État présente des différences marquées en pratique. Les déclarations et les conventions sur les droits de l'homme proclament la liberté d'expression religieuse, mais dès qu'elle devient collective ou "politique", cette expression se heurte à des limites allant de la désapprobation à l'interdiction pure et simple. La situation est très différente dans d'autres parties du monde. Il est évident que les migrants d'origine non européenne ne comprennent pas toujours les sentiments qui sont communément ceux des peuples du Vieux Continent sur ces questions. Par ailleurs, pour les Européens, il est souvent difficile de voir la religion sous un aspect "collectif".

221. Dans tous les Etats membres, les individus sont également libres de créer des associations, mais ce droit ne s'applique pas toujours aux résidents étrangers de la même manière qu'aux nationaux. Autrement dit, selon une tradition européenne bien ancrée, la possibilité d'intervention directe de l'Etat dans ce que les individus croient, pensent et font, ou dans le choix de ceux avec lesquels ils fondent une association, sont marginales.

222. Cette marge limitée d'intervention publique dans les affaires culturelles est une des raisons pour lesquelles le présent rapport a mis l'accent sur la nécessité de garantir la sécurité de résidence et un statut juridique aux immigrés, ainsi que de promouvoir leur intégration sociale. A première vue, cela peut sembler paradoxal: dans le débat public sur les relations intercommunautaires, on insiste en effet plus souvent sur les différences culturelles entre immigrés et autochtones que sur leurs

différences en matière sociale et juridique.

223. Le Comité estime cependant que les gouvernements devraient résister à la tentation de trop mettre l'accent sur l'aspect culturel de leur politique d'intégration, car ils risquent sinon de susciter des controverses sur les avantages et les inconvénients de certaines pratiques et formes d'expression d'inspiration culturelle. Ce problème est déjà délicat dans une société relativement homogène d'un point de vue culturel mais, dans une société pluriculturelle, il devient pratiquement insoluble. Les gouvernements qui s'engagent dans cette voie risquent de couper certaines communautés de leur politique, voire de la société dans son ensemble. Le principal souci des pouvoirs publics dans ce domaine devrait être de créer les conditions préalables à l'établissement de relations intercommunautaires harmonieuses et équitables, en particulier grâce à des mesures juridiques et sociales. L'Etat doit, bien entendu, veiller à ce que les activités de toutes les communautés demeurent dans la légalité, et être particulièrement vigilant à l'égard de toute pratique culturelle qui restreint le droit des individus à opérer des choix fondamentaux. La loi peut cependant être adaptée, dans certains cas, aux pratiques et besoins nouveaux découlant de l'immigration: c'est ce qui a été fait dans plusieurs pays.

224. Le choix de cette approche ne signifie nullement que la dimension culturelle des relations intercommunautaires ne soit pas importante, ni que les gouvernements n'aient aucune responsabilité à cet égard. Au contraire, le Comité recommande que soit réaffirmé le droit des individus et des communautés à préserver et à enrichir leur identité culturelle et qu'il soit bien précisé que cette démarche ne fait pas nécessairement obstacle à l'intégration. Toutefois, de l'avis du Comité, un certain degré d'intégration est nécessaire au plein épanouissement de l'identité culturelle des immigrants et des membres des groupes ethniques et à l'établissement de relations intercommunautaires harmonieuses.

225. L'un des éléments essentiels de la politique des relations intercommunautaires préconisée par le Comité est le souci de garantir que, dans la mesure où les lois, politiques et pratiques ménagent diverses possibilités, cette diversité profite également aux communautés d'immigrés et aux groupes ethniques. C'est dans cette optique que l'on examinera ci-après: le rôle de la religion, le droit de la famille et les relations familiales, la vie culturelle et artistique, et les médias.

5.2. Une société pluriconfessionnelle: le rôle de la religion

226. Pour de nombreux immigrants et membres des groupes ethniques, l'identité culturelle se confond largement avec la religion. La nécessité de faire face à une diversité religieuse croissante devient rapidement un problème central dans la plupart des pays européens d'immigration.

227. Comme on vient de le voir, les pays européens laïcisés tendent à penser que la religion concerne la vie privée de l'individu et que les questions religieuses ne sont donc pas, en général, du ressort de l'Etat. Le Comité a cependant dû reconnaître que, dans bien des cas, on ne peut comprendre les problèmes de relations intercommunautaires sans tenir pleinement compte de la dimension religieuse. Concrètement, la plupart des Etats membres doivent maintenant réfléchir à l'approche qu'il convient d'adopter face à la présence, sur leur territoire, d'importantes communautés qui ne sont ni chrétiennes ni juives, principalement

musulmanes et, à un degré moindre, hindouistes, bouddhistes et sikhs.

228. La liberté de religion, caractéristique fondamentale de la société européenne, doit indéniablement être préservée. Elle est garantie, dans son principe, par les constitutions nationales et par la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, les communautés religieuses nouvellement installées, doivent bénéficier exactement des mêmes droits et possibilités de pratiquer leur culte et d'observer leurs préceptes que les communautés déjà en place, à la seule condition de rester dans les limites de la loi. Les cas ne sont pas rares où la législation a été modifiée pour tenir compte de pratiques religieuses, par exemple pour permettre des rites funéraires et des méthodes d'abattage des animaux conformes aux traditions musulmanes. Ce principe n'est pas nouveau: en effet, dans le passé, de nombreux Etats membres avaient fait de même pour la communauté israélite.

229. Le Comité a noté que le respect de la liberté de religion crée parfois des problèmes pratiques sur les plans suivants:

- manque de lieux de culte;
- rites funéraires;
- temps de prière quotidiens et hebdomadaires;
- périodes de jeûne (par exemple le Ramadan);
- reconnaissance des fêtes religieuses;
- habitudes vestimentaires;
- régime alimentaire (par exemple viande halal);
- effectifs insuffisants de personnel religieux qualifié.

On peut souvent résoudre ces problèmes assez facilement - avec un peu de souplesse, de compréhension et de bonne volonté de part et d'autre. A défaut, de graves conflits risquent de surgir. Il importe, par conséquent, de favoriser les contacts et le dialogue entre la population majoritaire et les minorités culturelles et religieuses. Actuellement, ces communautés ne se connaissent pas assez bien et nourrissent souvent des préjugés et une méfiance traditionnelle que les groupes et mouvements extrémistes renforcent malheureusement. Les gouvernements devraient encourager les actions d'éducation et d'information visant à faire tomber ces barrières, et donner l'exemple en faisant preuve d'ouverture d'esprit à l'égard des religions et cultures minoritaires.

230. Le Comité est parfaitement conscient du caractère délicat de ce type de relations. Au fil des siècles, tous les pays européens ont dû élaborer un arrangement d'une sorte ou d'une autre avec les Eglises (en prédominance) chrétiennes, généralement pour marquer la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Le Comité recommande que, d'une manière générale, ce type d'arrangement, qui parfois prévoit un soutien financier de l'Etat, s'applique aussi à d'autres religions. La situation se trouve cependant compliquée par le fait que l'Islam a une conception assez différente des rapports entre l'Etat et la religion, l'une des conséquences en étant que les organisations islamiques mènent des activités sociales et culturelles dont, généralement, les Eglises chrétiennes ne s'occupent pas. La solution que la plupart des Etats d'Europe occidentale ont trouvé à ce problème a été de subventionner de telles activités sous des rubriques "laïques" bien qu'elles soient menées par des organisations confessionnelles. En général, cette formule s'est révélée satisfaisante pour les intéressés.

5.3. **Droit de la famille et relations familiales**

231. Les conséquences d'une diversité accrue sur le plan culturel et religieux se font également sentir dans le domaine du droit de la famille. Le droit islamique de la famille, en particulier, comporte certains éléments totalement incompatibles avec les notions européennes de droits inaliénables de l'individu et d'égalité des sexes. Il paraît beaucoup plus difficile de parvenir ici à un compromis et, selon certains, il y a un antagonisme idéologique fondamental dans ce domaine.

232. Le droit islamique de la famille s'inspire des préceptes détaillés du Coran, considéré comme la parole révélée de Dieu. En d'autres termes, ce droit résulte d'un commandement divin. En Europe, avec la formation des nations sous l'influence des philosophies laïques, des systèmes juridiques unifiés se sont mis en place, qui s'appliquent à tous ceux qui vivent sur un territoire donné, en général celui de l'Etat-nation. La plupart des gens ne discernent plus d'emblée l'origine religieuse de ces systèmes juridiques mais, historiquement parlant, religion et droit sont beaucoup plus imbriqués, même en Europe, qu'on ne le croit souvent aujourd'hui.

233. Les communautés religieuses qui ont pris part à ce processus séculaire sont, bon gré, mal gré, parvenues à élaborer un *modus vivendi* avec le droit de la famille du pays où elles se trouvaient. Juifs, anglicans ou catholiques romains, par exemple, sont libres d'appliquer leurs propres règles de droit familial, mais, en principe, ces règles ne peuvent être invoquées devant les juridictions civiles et ne tiennent leur validité que du consentement des parties. En dernière analyse, le respect des lois de la religion est laissé à la conscience de chacun.

234. Pour la plupart des communautés musulmanes, en particulier, les règles du droit islamique de la famille, gardent leur importance, et les systèmes juridiques des Etats membres en tiennent compte par le biais des dispositions du droit international privé. A cet égard, les étrangers restent soumis, du point de vue de leur situation personnelle, au droit du pays dont ils ont la citoyenneté. Les tribunaux de la famille, en Europe, ont souvent à interpréter et à appliquer des lois inspirées de la tradition islamique. Les pays européens conservent cependant le droit d'ignorer les aspects de la législation étrangère qu'ils jugent incompatibles avec leurs principes de base et contraires à l'ordre public.

235. S'agissant des coutumes et des règles de droit en matière matrimoniale et familiale, des problèmes peuvent se poser dans les domaines suivants:

- mariage non reconnu juridiquement dans le pays d'accueil (quand le partenaire n'a pas l'âge minimum requis);
- polygamie;
- divorce prononcé en dehors d'une procédure judiciaire;
- garde des enfants en cas de divorce;
- autorité parentale;
- adoption;
- succession.

236. Une solution, face à ces problèmes, consiste à dire que les gens peuvent vivre comme ils l'entendent, dès lors qu'ils respectent les lois du pays. Il n'est pas "illégal" d'être polygame: il l'est seulement d'officialiser ce type de relation en un mariage légal. Il serait cependant illégal de vivre maritalement avec une mineure. L'ennui, avec cette approche, c'est qu'elle vaut seulement tant que les parties sont d'accord. En cas de conflit, il peut y avoir de sérieuses difficultés, car les tribunaux ne peuvent s'occuper de façon satisfaisante de la rupture d'une relation qui n'a jamais eu le caractère d'un mariage légal. Inévitablement, c'est la partie la plus faible, la femme et l'enfant, qui recherchera la protection de la justice. Il risque ici d'y avoir heurt entre des conceptions différentes de la famille et du rôle à jouer par les tribunaux et la justice. Dans les cas extrêmes, les enfants sont "pris en tenaille" entre deux systèmes juridiques dont les réponses sont contradictoires, si bien que le facteur déterminant n'est plus la justice, l'harmonie familiale ou l'intérêt de l'enfant, mais tout simplement la question de savoir sous quelle autorité ou juridiction l'enfant se trouve à ce moment-là.

237. A la lumière des considérations qui précèdent et au regard de l'histoire de l'Europe, le Comité juge impossible de conclure que nous devrions reconsidérer notre conception de la liberté religieuse au point d'accorder à toute communauté d'immigrés ou groupe ethnique le droit d'exiger que les règles en vigueur dans son pays soient intégrées dans le droit familial du pays d'accueil. Néanmoins, avec la reconnaissance du pluralisme culturel, à forte composante religieuse, de l'Europe, il semble nécessaire que les systèmes juridiques et les structures politiques, ainsi que les personnes qui opèrent en leur sein, insistent moins sur la valeur absolue et exclusive de modes de fonctionnement hérités du passé.

238. Il faut, selon le Comité, agir ici dans trois domaines. Premièrement, les lacunes du droit international privé peuvent être comblées au moyen de conventions et de traités multilatéraux ou par des accords bilatéraux, cette dernière formule étant peut-être plus efficace. Cela vaut en particulier pour les problèmes liés à la reconnaissance du mariage et du divorce ainsi qu'à la garde des enfants et au droit de visite.

239. Le deuxième domaine est celui de la législation nationale: le législateur devrait prendre en compte la diversité beaucoup plus grande des cultures en matière familiale qui deviennent un élément de la culture européenne en constante évolution. On peut ménager cette possibilité sans aller jusqu'à réintroduire une pluralité de lois sur la condition de la personne.

240. Troisièmement, il est parfois possible aux tribunaux d'interpréter la loi de manière suffisamment souple pour faire une place aux pratiques de groupes minoritaires, surtout à une époque où les attitudes des Européens face au mariage et à la famille sont de toute façon mouvantes. Il ne faut cependant pas transiger sur les principes juridiques fondamentaux ou les droits de l'homme.

241. Enfin, on notera que des divergences fondamentales dans la perception de la vie et du rôle de la famille sont souvent à l'origine de conflits entre générations au sein des familles et des communautés d'immigrés. C'est là un signe du dynamisme des valeurs culturelles et religieuses et du comportement humain. Comme ce fut le cas dans le passé, en Europe et ailleurs, on assiste fréquemment à un rapprochement progressif des cultures d'immigration et des cultures autochtones, sans que cela

implique nécessairement la disparition ou l'assimilation complète de ces cultures. C'est là, bien entendu, un processus qui demande du temps mais aussi des possibilités suffisantes de contacts mutuels. D'où l'appel pressant du Comité en faveur de l'intégration sociale, moyen d'éviter marginalisation et isolement.

5.4. **La vie culturelle et les arts**

242. La présence de plus de 20 millions d'immigrés en Europe a eu un grand impact intellectuel, artistique et spirituel sur les valeurs culturelles et les formes d'expression. Les cultures, les schémas culturels et la créativité artistique ne peuvent qu'évoluer et se transformer quand il y a interaction entre pluralité et homogénéité, génératrice d'impulsions et d'influences nouvelles qui dynamisent les formes culturelles stables et établies. Si, avec le recul, il apparaît que la plupart des traditions culturelles européennes étaient, du moins dans une certaine mesure, ouvertes au changement, nous commençons aujourd'hui tout juste à discerner les influences culturelles et artistiques résultant de l'immigration récente. Les politiques culturelles de la plupart des Etats membres ne reflètent pas encore explicitement cette évolution, encore qu'il y ait quelques exceptions.

243. Lors de la sixième Conférence des Ministres européens responsables des Affaires culturelles (Palerme, avril 1990), l'accord a été général pour dire qu'il fallait voir dans l'influence de cultures extra-européennes une chance pour la politique culturelle de l'Europe. Les participants ont rappelé qu'une caractéristique importante de la culture "européenne" est son ouverture à des formes d'expression culturelle venues d'ailleurs. Ils ont donc jugé très important que les communautés d'immigrés et les groupes ethniques soient mis à même de participer à la vie culturelle de tous les Etats membres. Malgré le principe selon lequel l'intervention publique dans le domaine artistique doit se limiter au strict minimum, les gouvernements ont un rôle à jouer en encourageant les immigrés à utiliser les possibilités existantes. Si besoin est, de nouvelles dispositions devraient être prises pour favoriser ce processus.

244. Il y a naturellement un bon nombre d'immigrés doués de grands talents artistiques. Certains ont étudié dans des universités ou académies de leur pays d'origine ou à l'étranger. Dans cette catégorie, on trouve des artistes de réputation internationale - sculpteurs, peintres, auteurs, chanteurs, danseurs, acteurs, metteurs en scène, compositeurs, musiciens, architectes, etc. Le plus souvent, ces artistes sont reconnus comme des protagonistes de la culture "occidentale" moderne. Il n'est qu'occasionnellement fait référence à leur origine culturelle ou ethnique. Leur public est nombreux, ils sont parfois connus dans le monde entier et il n'est guère ou pas besoin de mesures publiques pour les encourager. Le marché des grands artistes est véritablement international et l'on trouve parmi eux un grand nombre de migrants.

245. A cela viennent s'ajouter d'importants développements culturels, de caractère moins élitiste, qui ont leur origine dans le phénomène des migrations. Beaucoup d'immigrés récents, et leurs enfants, ont une importante contribution à apporter à la vie culturelle, souvent sur la base de leur expérience personnelle. Ce qui distingue ces artistes, ou groupes d'artistes, de beaucoup d'autres est le fait qu'ils se trouvent au confluent d'au moins deux cultures différentes. Parfois ces cultures sont conflictuelles,

mais elles peuvent aussi produire des synthèses culturelles, artistiques, intellectuelles nouvelles. Toutefois, comme les immigrés ne connaissent pas toujours bien les procédures et facilités existantes, qui peuvent d'ailleurs être orientées vers les formes traditionnelles et dominantes d'expression culturelle, leurs talents artistiques passent facilement inaperçus.

246. Par conséquent, il serait bon d'encourager les pouvoirs publics et les institutions du domaine artistique à diversifier leur politique de manière à favoriser le développement des arts dans les groupes ethniques. A cet effet, le Comité recommande d'entreprendre des recherches et des expériences pour aider la mise au point de procédures permettant d'évaluer les efforts artistiques émanant de contextes culturels différents, et cela sur la base de critères aussi objectifs que possible. Dans les écoles et les académies d'art, on devrait faire une plus large place aux tendances et aux créations des cultures issues de l'immigration ainsi qu'à certaines des techniques utilisées par les artistes représentatifs de ces cultures. Ce serait utile, non seulement pour apprendre aux artistes immigrés eux-mêmes à mieux maîtriser ces techniques, mais également pour familiariser les étudiants autochtones avec des formes et des techniques d'expression artistique venant d'autres parties du monde.

247. Les pouvoirs publics et les institutions du domaine artistique devraient s'attacher à donner aux immigrés et aux membres des groupes ethniques davantage de possibilités de présenter leurs oeuvres devant un très large public. Les gouvernements devraient réexaminer leur politique culturelle pour s'assurer qu'elle apporte des encouragements et un soutien financier suffisants aux initiatives des migrants dans les domaines suivants: expositions, théâtre, séminaires, festivals, littératures, poésie, cinéma, danse, architecture, stylisme, décoration et mode. De cette façon, l'art issu des groupes ethniques verra sa qualité s'améliorer progressivement et suscitera un écho grandissant auprès du public. Les produits culturels que le Comité envisage ici n'ont pas à être nécessairement élitistes. Par définition, la culture populaire touche un public beaucoup plus large et ses effets positifs sur les relations intercommunautaires peuvent être très marqués. Nul n'ignore par exemple le très fort impact de la musique afro-caraïbe sur la musique populaire occidentale. Des artistes appartenant à des communautés d'immigrés ou à des groupes ethniques contribuent de façon non négligeable à promouvoir et à développer ce type de musique. De nombreuses villes européennes organisent maintenant des festivals annuels de rue, au cours desquels les différentes communautés présentent les produits de leur création artistique à un grand nombre de spectateurs.

248. En conclusion, une société véritablement pluriculturelle devrait offrir à chacune des communautés qui la composent, des possibilités suffisantes non seulement de s'exprimer sur le plan artistique mais également d'accéder à la vie culturelle et aux oeuvres des autres communautés. En matière d'art, le traitement équitable de toutes les cultures est une condition nécessaire mais non suffisante du pluriculturalisme. Les sociétés pluriculturelles ne peuvent prospérer que s'il existe suffisamment d'occasions d'échanges culturels. Le Comité recommande qu'on accorde plus d'attention au rôle que l'art peut jouer dans l'intégration des immigrés et des membres des groupes ethniques. Il y a plusieurs raisons à cela. Premièrement, par le passé, l'art s'est révélé être un important instrument de promotion sociale des immigrés. Deuxièmement, il permet de combattre la tendance générale à établir un lien entre immigrés et problèmes sociaux. Troisièmement enfin - et c'est peut-être le

plus important - prendre au sérieux les formes d'expression artistique des immigrés est une façon de montrer qu'on prend au sérieux les immigrés dans leur ensemble.

5.5 Les médias

249. Les médias ont un impact sur la société tout entière. Il faut donc examiner de quelle manière ils traduisent la réalité d'une société de plus en plus diversifiée sur le plan ethnique et culturel et, en particulier, quelles attitudes à l'égard des immigrés et des membres des groupes ethniques et quelles images de ceux-ci ils présentent. Dans une société de liberté, il existe, bien entendu, des limites évidentes à ce que peuvent faire les gouvernements pour influencer directement les médias, encore qu'on puisse peut-être encourager ces derniers à se montrer plus soucieux des incidences de leurs activités sur les relations intercommunautaires.

250. Très souvent, les médias mettent plus en relief ce qui sépare la population majoritaire et immigrés que ce qui les rapproche. C'est ce qui est "exceptionnel" et "exotique" qui retient l'attention du public plutôt que la routine au quotidien. Ce n'est pas que les médias forgent les stéréotypes associés aux communautés ethniques et d'immigrés, mais ils contribuent fréquemment à renforcer ces clichés sans toujours être pleinement conscients de leurs répercussions possibles sur les relations intercommunautaires. Bien souvent, la perception qu'a la population majoritaire de la situation de ces communautés reste très superficielle. Il n'est pas rare que les immigrés soient présentés comme des "gens à problèmes", ce qui confirme l'opinion qu'ont déjà à leur sujet les spectateurs, les lecteurs ou les auditeurs. Les médias sont toujours en quête de "spectaculaire" pour attirer l'attention du public. De surcroît, en faisant connaître les positions de certains groupes extrémistes, ils accèdent davantage encore cette image négative.

251. Les Etats membres devraient reconnaître deux catégories de droits aux communautés ethniques et d'immigrés. Premièrement, ces communautés devraient pouvoir recevoir, à travers les médias, des informations répondant à leurs besoins. Deuxièmement, elles devraient être autorisées à s'exprimer dans les médias. Sans porter atteinte à la liberté d'expression de la presse, de la radio et de la télévision, garantie par la Constitution, les gouvernements devraient faire en sorte que ces droits soient inclus dans la législation sur les médias et dans les textes définissant les obligations des médias du secteur public. L'exercice de ces droits peut être favorisé par diverses mesures, qui ont été examinées par le Colloque sur les migrants, les médias et la diversité culturelle, organisé par le Conseil de l'Europe à Noordwijkerhout (Pays-Bas) en 1988. Les principales recommandations de ce colloque sont présentées dans les paragraphes suivants.

252. Pour encourager les médias du secteur public à remplir ces obligations, les gouvernements devraient, dans la mesure où une certaine souplesse est possible dans la répartition des fonds publics alloués auxdits médias, octroyer des subventions aux médias qui ont une véritable politique de recrutement de journalistes et de réalisateurs issus de l'immigration. Lorsque cela est possible, les médias dirigés par des groupes ethniques ou d'immigrés devraient être considérés comme des candidats valables à l'octroi de subventions publiques, au niveau national comme au niveau local.

253. Pour lutter contre les opinions stéréotypées sur les migrants et leurs pays

d'origine et faire en sorte que les médias ne donnent pas d'informations erronées à leur sujet, il faut davantage sensibiliser les journalistes, les radios et les télévisions à la culture et au mode de vie dans ces pays. Il importe aussi que ces derniers comprennent ce qu'est la vie des immigrés et des membres des groupes ethniques dans le pays d'accueil. Il convient de souligner que ces questions doivent être traitées de manière très professionnelle. Les institutions de formation en matière de communication de masse ainsi que les organismes professionnels des journalistes devraient être parfaitement conscients de ces problèmes et veiller à ce qu'une place leur soit faite dans les programmes de formation à tous les niveaux. Les institutions de formation doivent d'autre part faire en sorte que les immigrés et les membres des groupes ethniques ne rencontrent pas de difficultés pour s'inscrire aux cours dispensés par elles. Les gouvernements peuvent apporter un encouragement à cet égard par une augmentation des fonds affectés au financement des bourses et des subventions destinées à ces personnes.

254. Les organismes professionnels des journalistes peuvent aussi juger utile d'élaborer des codes de bonne conduite à l'intention de leurs membres. Ces codes pourraient énoncer les grands principes d'une bonne pratique professionnelle dans une société pluriethnique en attirant ainsi l'attention des journalistes sur les problèmes délicats que posent les reportages sur des questions touchant aux relations intercommunautaires et interethniques.

255. Les gouvernements peuvent également mettre à profit les possibilités offertes par les médias pour faire connaître leur volonté de promouvoir de bonnes relations intercommunautaires. Le Comité juge que dans leur principe, de telles initiatives sont utiles et nécessaires. Toutefois, il faut garder à l'esprit que, pas plus que les médias ne créent les stéréotypes, les gouvernements ne peuvent, par un simple effort de relations publiques, modifier les attitudes du public. Les grandes campagnes de presse en faveur des immigrés risquent même d'aller à l'encontre du but recherché, surtout si elles paraissent paternalistes et condescendantes.

256. Afin que la diversité culturelle et ethnique des populations des Etats membres trouve un reflet fidèle, les associations dirigées de façon démocratique par des immigrés et des membres des groupes ethniques devraient avoir accès aux conseils d'administration des médias sur un pied d'égalité avec d'autres groupes d'intérêt.

257. Le Comité recommande également de créer un Prix européen des médias récompensant chaque année l'organe de presse ou la chaîne de radio ou de télévision qui contribue le mieux : (a) à donner une image complète et équilibrée des communautés d'immigrés et des groupes ethniques; (b) à promouvoir la participation des minorités dans les médias; et (c) à améliorer les relations intercommunautaires. Il est suggéré que l'initiative en soit prise par les pays où des prix similaires existent déjà et qu'un tel prix européen soit attribué sous les auspices du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne de Radiodiffusion.

258. Une autre proposition du Colloque de Noordwijkerhout consistait à créer un Fonds européen de production en vue de stimuler la production et la diffusion de programmes pluriculturels. Ce fonds accorderait des subventions, en particulier aux réalisateurs indépendants issus de l'immigration, aux sociétés de production indépendantes dirigées par des migrants et aux coproductions internationales. Organe indépendant, il serait doté d'un conseil de direction composé de spécialistes des médias, parmi lesquels figureraient des migrants. Le Conseil de l'Europe, la

Communauté européenne et les Etats membres intéressés pourraient participer à sa mise en place et à son financement.

6. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

259. Les sociétés européennes ont toujours connu des mouvements migratoires. La situation actuelle est la conséquence du vaste déplacement de main-d'oeuvre vers les pays européens les plus industrialisés, qui a marqué les années 60 et le début des années 70. Depuis lors, l'immigration de travailleurs dans ces pays s'est plus ou moins arrêtée, mais d'autres catégories de migrants telles que les familles ou les demandeurs d'asile continuent d'affluer en nombre croissant. De plus, les mutations imprévues dont l'Europe centrale et orientale est le théâtre provoquent une nouvelle vague de migrants à la recherche d'un meilleur niveau de vie en Europe occidentale. Actuellement, les mouvements Sud-Nord et Est-Ouest convergent vers les grands centres urbains des Etats membres. Simultanément, les pays d'Europe méridionale, naguère pays d'émigration, font l'expérience de l'immigration en provenance, notamment, du tiers monde.

260. ***A la suite de ces flux migratoires, des populations différentes par leur origine nationale ou ethnique de celle du pays d'accueil se sont établies de manière permanente dans la plupart des Etats membre du Conseil de l'Europe***, ce qui amène nombre d'observateurs à parler de l'émergence d'une société pluriethnique ou pluriculturelle. Beaucoup de personnes s'interrogent sur la meilleure manière de faire face à cette évolution en profondeur de la société, et certaines catégories de la population ont adopté une attitude franchement hostile. Cela a conduit les gouvernements à réexaminer aussi bien leurs politiques d'immigration que leurs politiques d'intégration des immigrés.

261. Sur le plan européen, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé de lancer un projet sur les relations intercommunautaires: cette activité intergouvernementale multidisciplinaire s'est déroulée de 1987 à 1991. Le Comité d'experts sur les relations intercommunautaires (MG-CR) a mené le projet à bien sous l'autorité générale du Comité européen sur les migrations (CDMG). ***Aux fins du projet, l'expression "relations inter-communautaires" désigne l'ensemble des problèmes et des possibilités qui résultent de l'interaction entre la population majoritaire, c'est-à-dire la population du pays d'accueil, et les divers groupes de migrants ou groupes ethniques issus de l'immigration.*** Les relations intercommunautaires concernent non seulement l'intégration des migrants dans leur nouveau pays, mais aussi la manière dont la société dans son ensemble doit réagir à la présence d'un grand nombre de personnes d'origine ethnique et culturelle différente de celle de la population majoritaire.

262. La manière d'aborder les questions de relations intercommunautaires diffère d'un pays membre à l'autre en fonction de l'expérience historique des migrations, des systèmes juridiques et des attentes quant à la nature de l'intervention gouvernementale. Mais, en dépit de cette diversité, la plupart des pays européens sont confrontés à des situations qui, en pratique, ont beaucoup en commun. Un projet sur les relations intercommunautaires au niveau européen se justifie par la conviction qu'il existe suffisamment de ressemblances entre les problèmes qui se posent dans les différents pays pour qu'un échange continu d'idées et d'expériences soit utile, même compte tenu du fait que les solutions adoptées devront être appliquées différemment selon les pays.

263. Les immigrants et les membres des groupes ethniques issus de l'immigration éprouvent souvent des difficultés à s'intégrer pleinement dans la société, en partie parce qu'il leur manque certains des moyens qui permettent aux individus d'occuper effectivement leur place dans la société et en partie du fait de diverses formes de discrimination, qui peuvent être délibérées ou involontaires. Si, en conséquence, ces groupes sont marginalisés, le risque de tensions sociales et de conflits graves augmentera. **Le Comité d'experts estime que les problèmes posés par les relations intercommunautaires et interethniques sont potentiellement sérieux, mais ne sont pas insolubles et que si nous voulons vraiment les résoudre, les gouvernements et de nombreux autres acteurs de la société devront agir en concertation sur un large front.**

264. De l'avis du Comité d'experts, les gouvernements ont un rôle capital à jouer dans la création de conditions propices à l'instauration de bonnes relations intercommunautaires. **C'est pourquoi le Comité recommande que les gouvernements des Etats membres définissent clairement des politiques en matière de relations intercommunautaires, et veillent à ce qu'elles soient mises en oeuvre dans tout le champ de leur action.**

265. **Le Comité estime qu'une bonne politique des relations intercommunautaires suppose un statut juridique solide pour les personnes issues de l'immigration et des possibilités égales pour elles de participer aux différents secteurs de la société.** C'est uniquement sur cette base que les relations intercommunautaires peuvent être équilibrées et harmonieuses. Aussi, une bonne politique des relations intercommunautaires doit:

- partir du postulat que la plupart des immigrants vont rester dans le pays d'accueil et qu'ils peuvent apporter une contribution non négligeable à la vie de celui-ci;
- accepter que les pouvoirs publics ont un rôle capital à jouer dans la promotion et le suivi de l'intégration des immigrants et dans l'instauration de bonnes relations intercommunautaires;
- fournir une base législative pour des actions visant à l'égalité des chances et à combattre la discrimination;
- promouvoir l'intégration sociale des immigrants et des membres des groupes ethniques ;
- faire en sorte que les immigrants puissent bénéficier des services et programmes mis en place par les pouvoirs publics à l'intention de la population dans son ensemble et, en cas de besoin, concevoir des mesures supplémentaires destinées à assurer l'intégration des immigrants, grâce non pas à une discrimination positive, mais à une action positive ;
- encourager chez les immigrants l'apparition d'un sentiment d'appartenance à leur nouvelle société;
- voir dans les communautés d'immigrants et les groupes ethniques et dans leurs dirigeants des partenaires indispensables pour favoriser de bonnes relations intercommunautaires;

- reposer sur la conscience que l'intégration et l'instauration de bonnes relations intercommunautaires sont des processus de longue haleine qui imposent de définir des orientations à long terme.

Ces principes doivent recevoir une application concrète dans de nombreux domaines de la politique gouvernementale.

266. Bien que le domaine des relations intercommunautaires ne relève pas au premier chef de la législation, il importe de veiller à ce que le cadre législatif favorise le développement harmonieux d'une société ethniquement diversifiée. C'est ainsi que pour encourager les immigrés à s'intégrer pleinement dans la société du pays d'accueil, il est essentiel qu'ils bénéficient de la sécurité de résidence et du droit au regroupement familial. Le Comité considère également que les immigrés installés de façon durable dans le pays d'accueil, en particulier ceux qui y sont nés, devraient pouvoir en acquérir facilement la nationalité, car c'est là un des moyens les plus efficaces de les aider à développer un sentiment d'appartenance à la société dans laquelle ils vivent.

267. La manière dont s'effectue le contrôle de l'immigration a d'importantes répercussions sur les relations intercommunautaires. **Le Comité recommande que les gouvernements, sans préjudice de leur droit de définir leur politique de l'immigration en fonction de la situation sur le marché du travail et d'autres considérations, prennent des mesures pour surveiller les modalités de ce contrôle, afin de faire en sorte que les immigrés soient traités équitablement et avec courtoisie, quelle que soit leur nationalité ou leur origine ethnique.**

268. La discrimination fondée sur l'origine nationale ou ethnique ou la race est très répandue dans les sociétés ethniquement diversifiées et c'est la raison pour laquelle nombre d'Etats membres ont adopté des législations contre différentes formes de discrimination. Il est toutefois souvent difficile d'appliquer efficacement les textes en la matière et le Comité note que les lois contre la discrimination ont le maximum d'effet lorsqu'elles s'accompagnent de mesures actives pour promouvoir l'exercice des recours qu'offre la loi. **Le Comité recommande que les Etats membres prennent des mesures de cet ordre et notamment que, dans les pays où il n'en existe pas à ce jour, les gouvernements envisagent de créer un organe spécialement chargé de promouvoir et de coordonner l'action de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité des chances pour les migrants et les membres des groupes ethniques.**

269. Le Comité juge toutefois que les moyens juridiques de lutte contre la discrimination doivent être complétés par d'autres formes d'action, particulièrement dans les domaines de l'éducation et de l'information, afin de combattre les attitudes racistes et xénophobes dans la société.

270. Les mesures destinées à améliorer la situation des immigrés et des membres des groupes ethniques sur le plan de l'emploi sont fondamentales pour le succès de leur intégration. **Le Comité recommande que les gouvernements revoient les politiques de formation qu'ils ont mises en place à l'intention des immigrés et des membres des groupes ethniques, particulièrement des jeunes, afin de faire en sorte qu'elles répondent à leurs besoins propres.** D'une manière plus générale, les gouvernements ainsi que les employeurs et les syndicats devraient engager une

action positive pour promouvoir l'égalité effective des chances pour les migrants et les personnes issues de l'immigration. Ces stratégies d'action positive doivent porter sur des questions telles que le recrutement, la formation, la gestion du personnel et sa promotion. **Le Comité recommande que les gouvernements définissent des stratégies d'action positive destinées à assurer une réelle égalité des chances aux immigrés et aux membres des groupes ethniques.** Il considère à cet égard que s'il peut être utile de fixer des objectifs concernant le recrutement de travailleurs issus des groupes ethniques ou l'immigration, l'imposition de quotas ethniques en matière de recrutement et de promotion constitue une forme inacceptable de discrimination à rebours.

271. **Le système éducatif a de toute évidence un rôle essentiel à jouer lorsqu'il s'agit de préparer le terrain pour de meilleures relations intercommunautaires, non seulement grâce à des mesures propres à permettre aux élèves issus de l'immigration de réaliser pleinement leurs potentialités, mais aussi en faisant en sorte que tous les élèves soient préparés à vivre dans une société pluriethnique et pluriculturelle.** Les travaux du Conseil de l'Europe sur l'éducation interculturelle ont contribué à montrer la voie, mais le Comité considère que des activités supplémentaires doivent être menées au niveau international afin de bien cerner tout ce que cela implique pour la pratique éducative.

272. Etant surreprésentés dans les catégories à faible revenu, les immigrés souffrent de manière disproportionnée de l'inadéquation de l'offre de logements à la demande. **Le Comité estime que les gouvernements doivent continuer à assumer leurs responsabilités dans la fourniture et l'entretien d'un parc suffisant de logements à loyer modéré par le biais d'une série de mécanismes. Il importe également de lutter contre la discrimination en matière de logement par une combinaison de mesures juridiques et sociales.**

273. Le Comité juge inopportunes les politiques conduisant à la concentration forcée des immigrés, qui équivaut à une ségrégation urbaine. Il estime par ailleurs que, sauf lors de l'installation initiale d'un flot de personnes arrivant en masse, la dispersion forcée d'immigrés est contestable dans son principe et d'une utilité douteuse pour assurer une composition sociale équilibrée dans les quartiers des villes. Une démarche beaucoup plus constructive consiste à axer les efforts sur la réhabilitation des quartiers délabrés où les immigrés ont eu tendance à se concentrer, en rendant ainsi ces quartiers plus attractifs pour la population tout entière, ce qui devrait entraîner tout naturellement une diversification plus poussée de la population.

274. Les services publics dans leur ensemble doivent s'adapter à la diversité ethnique et culturelle croissante de la population qu'ils desservent. Leurs personnels doivent recevoir une formation qui les sensibilise à la nécessité de supprimer tout traitement inégal et discriminatoire et les amène à comprendre les besoins particuliers des migrants et des membres des groupes ethniques. Pour que les services publics répondent effectivement aux besoins divers d'une clientèle pluriethnique, la meilleure solution consiste probablement à recruter des agents eux-mêmes issus de l'immigration. **Le Comité recommande que les autorités responsables de la fourniture des services, aussi bien au niveau national qu'aux niveaux régional et local, adoptent des stratégies clairement définies visant l'égalité d'accès pour les migrants et les membres des groupes ethniques.**

275. **Les relations entre les immigrants et la police, qui représente l'autorité de la société d'accueil, sont souvent tendues. Les Etats membres doivent réfléchir sérieusement aux implications de cette réalité pour la formation et le recrutement des policiers.**

276. **Le harcèlement ou la violence de caractère raciste peuvent être extrêmement néfastes aux relations intercommunautaires, et ce problème doit faire l'objet d'une attention beaucoup plus grande et soutenue dans les pays membres.**

277. C'est au niveau local que nombre des problèmes quotidiens soulevés par les relations intercommunautaires peuvent être traités le mieux; les pouvoirs locaux, en collaboration avec les organes du gouvernement central et les organisations non gouvernementales de toute sorte, ont un rôle essentiel à jouer dans l'élaboration de stratégies propres à favoriser l'instauration de relations harmonieuses entre les différents groupes ethniques et culturels.

278. La multiplication des associations d'immigrés et de membres des groupes ethniques est un signe encourageant de confiance en soi accrue et de participation plus active à la vie sociale. Ces associations constituent souvent des canaux appropriés pour l'acheminement des fonds publics destinés à divers projets en faveur des immigrants.

279. Bien que le Comité voie dans les nouveaux éléments culturels apportés par les immigrants une source d'enrichissement précieuse pour la société européenne, il est clair qu'il y a parfois des heurts avec les pratiques, coutumes et lois de la société d'accueil.

280. Dans les pays européens, la religion est généralement considérée comme une affaire privée dans laquelle l'Etat n'a pas à s'immiscer, mais il apparaît de plus en plus nettement depuis quelques années que les problèmes de relations intercommunautaires ne peuvent être pleinement compris sans prise en compte par les instances concernées de la dimension religieuse, du moins dans ses manifestations publiques (p. ex. existence de lieux de culte). **Il importe de veiller à ce que, dans les limites fixées par la nécessité de respecter les droits de l'homme, toutes les confessions soient libres de pratiquer leur religion.** Des problèmes pouvant surgir lorsque les pratiques ou les sensibilités religieuses des immigrants sont étrangères ou contraires aux traditions de la société du pays d'accueil, il importe que les gouvernements fassent tout leur possible pour promouvoir le dialogue avec et entre les représentants des différentes religions.

281. Des problèmes particulièrement complexes peuvent apparaître dans le domaine du droit du mariage et de la famille. **Le Comité ne pense pas qu'il faille nécessairement intégrer le droit de la famille des communautés d'immigrés ou des groupes ethniques dans le droit interne des pays d'accueil. Une souplesse accrue dans l'application de la législation ou de la coutume des pays européens peut cependant, dans bien des cas, aider grandement à satisfaire les attentes légitimes des groupes d'immigrés.**

282. La vie culturelle et artistique européenne a toujours tiré largement profit de son ouverture aux cultures venues d'ailleurs. Il est donc hautement souhaitable pour

cette raison, ainsi que dans l'intérêt de l'intégration, que les communautés d'immigrés et les groupes ethniques soient en mesure de participer pleinement à la vie culturelle des pays européens. **Les pouvoirs publics et les institutions du domaine artistique devraient être encouragés à adapter leur politique de manière à favoriser l'apport artistique des communautés d'immigrés et des groupes ethniques.**

283. Vu l'influence considérable que les médias peuvent exercer, en bien comme en mal, sur la perception qu'a le public des immigrés et des questions de relations intercommunautaires, **le Comité estime que les gouvernements devraient, tout en respectant scrupuleusement l'indépendance des médias, promouvoir toutes les activités de nature à sensibiliser les professionnels des médias à la nécessité de traiter ces questions avec tact et en s'appuyant sur des informations solides.** L'accès des immigrés aux médias devrait également être encouragé par tous les moyens appropriés.

284. Les recommandations figurant dans le présent rapport supposent un engagement soutenu des gouvernements dans de nombreux domaines de la vie publique et sur de nombreuses années. Le Comité est convaincu que la seule manière satisfaisante de s'attaquer aux aspects complexes et imbriqués des relations intercommunautaires est de recourir à une stratégie globale intégrée. Il estime d'autre part que le Conseil de l'Europe doit rester à la disposition des gouvernements des Etats membres dans leur recherche de solutions nationales adéquates aux problèmes des relations inter- communautaires. **Le projet a montré que les échanges d'expériences entre pays européens sont très instructifs, et le Comité invite instamment le Conseil de l'Europe à mettre en place des cadres et des programmes propres à permettre à ces échanges de se poursuivre et de se développer encore.** A cette fin, un certain nombre de propositions précises sont formulées ailleurs. Qu'il suffise de dire ici que les problèmes de relations intercommunautaires, d'intégration et de pluriculturalisme resteront certainement au nombre des grands problèmes de société que le Conseil de l'Europe sera appelé à aider les pays européens à régler.

ANNEXE 1

**MANDAT DU COMITÉ D'EXPERTS SUR LES RELATIONS
INTERCOMMUNAUTAIRES**

1. Nom du comité : COMITÉ D'EXPERTS SUR LES RELATIONS INTERCOMMUNAUTAIRES (MG-CR)
2. Type du comité : Comité d'experts
3. Source du mandat : Comité européen sur les migrations (CDMG)
4. Durée du mandat : 31 décembre 1991
5. Mandat :

Sous l'autorité du CDMG, examiner les problèmes de relations intercommunautaires qui se posent dans les Etats membres à la suite des migrations récentes ; préparer et mettre en oeuvre le projet multidisciplinaire sur les relations intercommunautaires.
6. Mandat découlant du programme intergouvernemental annuel d'activités :

Voir les programmes annuels
7. Mandat découlant d'une convention : -
8. Composition du comité :
 - a. Etats dont les gouvernements ont la faculté de désigner des membres : tous les Etats membres.
 - b. Nombre de membres au titre de chaque Etat dont les frais de voyage et de séjour sont pris en charge par le Conseil de l'Europe : France, Grèce, République Fédérale d'Allemagne, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Suède, Turquie, Royaume-Uni. (Réserves par ordre de priorité : Belgique, Suisse, Luxembourg et Espagne).
 - c. Qualification désirable des personnes appelées à devenir membres du comité : Hauts Fonctionnaires nationaux ou autres experts dans le domaine des relations intercommunautaires.
9. Autres participants : Commission des Communautés Européennes.
10. Observateurs :
 - a) Etats non-membres : Saint-Siège
 - b) Organisations internationales gouvernementales : -
 - c) Organisations internationales non-gouvernementales :

Comité des Eglises auprès des migrants en Europe (CEME)
Service social international (SSI)
11. Remarques de transition : -

ANNEXE 2

**LISTE DES MEMBRES DU COMITE D'EXPERTS
SUR LES RELATIONS INTERCOMMUNAUTAIRES**

Président : Mr Emil L. SAMUELS (Netherlands)

Belgique : Mme Annemie DEGROOTE, Ministère de la Communauté Flamande, Administration de la Famille et de l'Aide Sociale, Markiesstraat 1, 1000-BRUXELLES

France : Mr Bertrand MAIN, Direction de la Population et des Migrations, Ministère des Affaires Sociales et de l'Intégration, 1 place Fontenoy, 75700 PARIS

Allemagne : Mr Alexander LANG, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Rochusstrasse 1, 5300 BONN 1

Grèce : Mrs Vassiliki-Silia NIKOLAIDOU, Assistant Professor, National Technical University of Athens, Ministry of Culture, General Secretariat for Greeks Abroad, 417 Acharnon Street, 11143 ATHENS

Italie : Mme Vanna PALUMBO, Office Central pour les Affaires législatives et pour les relations internationales, Ministère de l'Intérieur, Palazzo Viminale, 00185 ROMA

Luxembourg : Mr Gaston RAUS, Commissaire à l'Immigration, Ministère de la Famille, Centre Bourbon, 14 Avenue de la Gare, LUXEMBOURG

Pays-Bas : Mr Emil L. SAMUELS, Head of Special Assignments Division, International Welfare Office, Ministry of Welfare, Health and Cultural Affairs, PO Box 5406, 2280 HK RIJSWIJK

Mr Adhish HALDAR, International Welfare Office, Ministry of Welfare, Health and Cultural Affairs, PO Box 5406, 2280 HK RIJSWIJK

Norvège : Mme Eva HAAGENSEN, Head of Division, Royal Ministry of Local Government, PO Box 8112 DEP, 0032 OSLO 1

Portugal : M. Joaquin do ROSARIO, Expert supérieur, Institut d'Appui à l'Emigration et aux Communautés portugaises, Ministère des affaires étrangères, Largo do Rilvas, 19 avenue Visconde Valmor, 1000 LISBONNE

Espagne : M. Gonzalo GARCIA PASSIGLI, Sous-directeur général de l'emigration, Ministère des Affaires étrangères, Calle Imperial 9, 28071 MADRID

Suède : Mr Erland BERGMAN, Executive Secretary, Swedish Commission for Social Research, PO Box 2220, 103 15 STOCKHOLM

Suisse : M. Michael BRAUN, Section des Affaires internationales et de l'intégration, Office fédéral des étrangers, Département fédéral de justice et police, 3003 BERNE

Turquie : Mrs Bengü YIGITGÜDEN, Third Secretary, Ministry of Foreign Affairs, Department for Social Affairs, Balgat, ANKARA

Royaume-Uni : Mr Dev SHARMA, Director of Field Services Division, Commission for Racial Equality, Elliot House, 10-12 Allington Street, LONDON SW1E 5EH

EXPERT CONSULTANT (ÉTABLISSEMENT DU RAPPORT FINAL)

Professor Han ENTZINGER, Schellinglaan 7, NL-2271 VD VOORBURG

OBSERVATEURS

Saint-Siège : Rev. Père Antonio PEROTTI, Directeur, Centre d'Information et d'Études sur les migrations internationales, 46 rue de Montrueil, 75011 PARIS

SECRÉTARIAT

M. John F. SMYTH, Directeur des Affaires Sociales et Economiques

Mme Claudine HODGENS, Chef de la Division de la Population, de l'Emploi et des Migrations

M. John L. MURRAY, Principal Administrateur Principal, Division de la Population, de l'Emploi et des Migrations, Secrétaire du Comité

NB: La liste ci-dessus indique les membres du Comité lors de sa douzième réunion (18-20 mars 1991), lors de laquelle le rapport final a été adopté. Il convient, cependant, de mentionner également les personnes suivantes qui ont régulièrement participé à des réunions précédentes : M. Okan GEZER (Turquie, Vice-Président), M. Michel MARTY (France, Vice-Président), M. Michel TAVERNIER (Belgique), M. Errol STOOVE (Pays-Bas), M. Sander GURBUZ (Turquie), M. David WRIGHT (Royaume-Uni) et M. Paul BOATENG (observateur du Comité des Eglises auprès des Migrants en Europe).

ANNEXE 3

ACTIVITES MENEES DANS LE CADRE DU PROJET SUR LES RELATIONS INTERCOMMUNAUTAIRES OU EN LIAISON AVEC CELUI-CI :

Liste des réunions et conférences ainsi que des documents et publications disponibles pour le public

Notes

1. Sauf indication contraire, toutes les réunions ont eu lieu à Strasbourg.
2. Les documents mentionnés ci-dessus sont disponibles sur demande auprès du Secrétariat. S'adresser à :

Division de la Population, de l'Emploi et des Migrations
Conseil de l'Europe
BP 431 R6
F-67006 STRASBOURG Cedex
Tel: 88.41.21.67
Fax: 88.41.27.85

Séminaire sur les relations intercommunautaires : "La société pluriethnique en action" (7-9 novembre 1984)

MG-Sem (84) 10 Moyens de faire face aux problèmes des relations intercommunautaires dans les sociétés de composition ethnique hétérogène, par Han Entzinger

MMG-3 (87) 12 Rapport final
(MG-Sem (85) 1)

Réunions du Comité d'experts sur les relations intercommunautaires

Première réunion	29-31 octobre 1985
Deuxième réunion	12-14 février 1986
Troisième réunion	9-12 septembre 1986 (Birmingham)
Quatrième réunion	4-6 février 1987
Cinquième réunion	20-23 octobre 1987 (Berlin)
Sixième réunion	16-18 février 1988
Septième réunion	27-30 septembre 1988 (Lyon)
Huitième réunion	21-23 février 1989
Neuvième réunion	17-20 octobre 1989 (Barcelone)
Dixième réunion	29-31 janvier 1990
Onzième réunion	11-14 septembre 1990 (Stockholm)
Douzième réunion	18-20 mars 1991
Treizième réunion	28-29 novembre 1991 (La Haye)

NB: Les rapports de ces réunions ne sont pas publics

Visites d'étude

MG-CR (86) 7	Rapport de la visite d'étude du Comité à Birmingham
MG-CR (87) 9	Rapport de la visite d'étude du Comité à Berlin
MG-CR (89) 16	Rapport de la visite d'étude du Comité à Lyon
MG-CR (91) 7	Rapport de la visite d'étude du Comité à Barcelone
MG-CR (91) 13	Rapport de la visite d'étude du Comité à Stockholm

Réunion d'animateurs de projets de relations intercommunautaires (dans le domaine de l'emploi des jeunes) (23-25 septembre 1987)

MG-CR (87) 6	Rapport de la réunion
--------------	-----------------------

Réunion de responsables d'activités d'information et de relations publiques dans le cadre des relations intercommunautaires (23-25 novembre 1987)

MG-CR/Coll 1 (88) 6	Rapport de la réunion : communications de Charles Husband et Michel Bourdeau
---------------------	--

Réunion de personnes responsables de la lutte contre la discrimination fondée sur la nationalité, l'origine ethnique ou la race (9-11 décembre 1987)

Addendum au MG-CR (87) 13	Conclusions de la réunion
------------------------------	---------------------------

Réunion d'experts en matière de discrimination fondée sur la nationalité, le groupe ethnique ou la race, en matière d'emploi (7-9 septembre 1988)

Addendum au MG-CR (88) 18	Conclusions de la réunion
------------------------------	---------------------------

Colloque "Migrants, médias et diversité culturelle"
(Noordwijkerhout, Pays-Bas, 29 novembre - 1 décembre 1988)

MG-CR/Coll 1 (88) 3	Image des immigrés dans les médias, par Anne Remiche-Martynow
---------------------	--

MG-CR/Coll 1 (88) 4	Aspects de la participation et de l'intégration des minorités d'immigrés dans les médias, par Michael Phillips
---------------------	--

MG-CR/Coll 1 (88) 5 Note à l'attention des participants au Colloque,
par Rob Heukels

MG-CR/Coll 1 (88) 9 Les migrants et les médias aux Pays-Bas

MG-CR/Coll 1 (88) 10 Emigrants et mass media en Espagne

MG-CR/Coll 1 (88) 11 Migrants et médias au Danemark

MG-CR/Coll 1 (88) 12 Propositions d'action

Réunion d'experts sur les migrants ou groupes ethniques et la police
(7-9 décembre 1988)

Addendum au
MG-CR (88) 25 Conclusions de la réunion

MG-CR (88) 20 Formation de la police suédoise pour ce qui concerne les
migrants et les groupes ethniques,
par Türker Soukkan

MG-CR (88) 21 La formation des policiers dans une société multiethnique
: l'expérience britannique, par Robin Oakley

MG-CR (88) 22 La police et l'action positive : l'expérience néerlandaise,
par Jan van Kooten

MG-CR (88) 23 Formation de la police dans une perspective multi-
ethnique, par E A R Sinester

Réunion d'experts sur les pratiques culturelles et religieuses des migrants et groupes
ethniques (26-28 juin 1989)

Addendum au
MG-CR (89) 11 Conclusions de la réunion

MG-CR (89) 5 Les pratiques culturelles et religieuses des migrants et
des groupes ethniques, par Jorgen S. Nielsen

MG-CR (89) 8 Relations intercommunautaires : le cas des musulmans
dans la société française, par André Costes

Réunion d'experts sur le rôle des législations nationales et des instruments internationaux dans la lutte contre la discrimination fondée sur la nationalité, l'appartenance ethnique ou la race (4-6 octobre 1989)

Addendum au MG-CR (89) 18	Conclusions de la réunion
MG-CR (89) 14	Document de séance, par Ann Dummett
MG-CR (89) 15	La discrimination raciale: législation nationale, conventions internationales applicables au Royaume-Uni, par John Whitmore
MG-CR (89) 17	La discrimination raciale et la Convention européenne des Droits de l'Homme
MG-CR (89) 20	Anglais seulement : <i>Combating discrimination based on nationality through the International Labour Organisation, with special reference to migrant workers</i> , par W.R. Böhning (BIT)
MG-CR (89) 21	Le rôle des législations nationales et des instruments internationaux dans la lutte contre la discrimination fondée sur la nationalité, l'appartenance ethnique ou la race, par A Kruyt
MG-CR (89) 22	Anglais seulement : <i>The role of (inter)national legislation and national machinery in combating discrimination on grounds of race in the Netherlands</i>
MG-CR (90) 5	Résumé des discussions, par Ann Dummett

Conférence pluridisciplinaire sur les aspects éducatifs et culturels des relations intercommunautaires, organisée conjointement par le Comité européen sur les migrations et le Conseil de la coopération culturelle (5-7 décembre 1989)

De nouveaux minoritaires dans la cité européenne,
Rapport général par Jacques Berque (Strasbourg, 1991)

Thème 1: L'éducation à la vie de la cité dans un contexte de diversité

CC-MG-Conf (89) Misc 12	Reason, Freedom and History, by Alain Touraine (épuisé en français)
CC-MG-Conf (89) 5	Actions and attitudes that will need to be fostered in order to build new community relations, by Albert Bastenier (épuisé en français)

- CC-MG-Conf (89) 3 What can agents in the educational and cultural fields do, in their own sectors or in co-operation with others, to improve social relationships? by Boel Westerberg (epuisé en français)
- CC-MG-Conf (89) 6 How can social, cultural and educational institutions take account of the development of languages, cultures and religions of communities of foreign origin? by Ali Merad (epuisé en français)
- CC-MG-Conf (89) 4 What new educational models are needed for the emerging intercultural society? by Pieter Batelaan (epuisé en français)

Réunion d'experts sur l'impact des politiques du logement ou de l'urbanisme sur les relations intercommunautaires (20-22 juin 1990)

- Addendum au
MG-CR (90) 9 Résumé des conclusions
- MG-CR (90) 6 L'insertion urbaine des populations immigrées : réflexion sur une notion et des pratiques en matière de politique urbaine, par Jacques Barou
- MG-CR (90) 7 La planification du logement destinée aux minorités ethniques en Grande-Bretagne, par Martin MacEwen
- MG-CR (90) 18 Le statut des immigrés dans la structure communautaire de la ville de Stuttgart, par Klaus Kaiser
- MG-CR (90) 19 L'impact des politiques du logement et de l'urbanisme sur les relations intercommunautaires, par Luz Valente Pereira
- MG-CR (90) 20 L'impact des politiques du logement et de l'urbanisme sur les relations intercommunautaires, par Mauro Sbolgi
- MG-CR (90) 23 Le logement des immigrés : approche comparative au niveau européen, par Jacques Barou
- MG-CR (90) 24 L'impact des politiques du logement et de l'urbanisme sur les relations intercommunautaires : commentaires de la Suède, par Roger Bernow

Réunion d'experts sur la réponse des services de santé aux besoins d'une population ethniquement et culturellement diverse (29-31 octobre 1990)

Addendum au MG-CR (90) 15	Résumé des conclusions
MG-CR (90) 16	Document de travail, par Bengt Erik Ginsburg
MG-CR (90) 22	La santé des populations d'origine étrangère en France - Propositions visant à améliorer les réponses des services de santé aux besoins de ces populations, par François Bourdillon

Rapports établis par des experts consultants

(épuisé)	Recherche sur les problèmes posés en Europe par les relations intercommunautaires : aperçu de l'état de la recherche et des derniers résultats, par Robin Cohen
MG-CR (90) 2	La loi contre les discriminations : Belgique, France, Pays-Bas, par Jacqueline Costa-Lascoux
MG-CR (90) 4 rev. 2	Contribution des groupes ethniques et migrants à la viabilité économique des zones urbaines par la création d'entreprises petites et moyennes en Europe occidentale, par Ali Najib
MG-CR (91) 3 rev 2	La violence et les harcèlements raciaux en Europe, par Robin Oakley

Assemblée Parlementaire

Journées européennes : "Osons vivre ensemble" (25-27 novembre 1987), Recueil des documents (1988)

Recommandation 1089 (1988) relative à l'amélioration des relations intercommunautaires

Recommandation 1125 (1990) relative aux nouveaux pays d'immigration

Recommandation 1154 (1991) relative aux migrants maghrebins en Europe

Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Conférence internationale Europa 1990-2000 :
Multiculture dans la cité - l'intégration des immigrants (Francfort-sur-le-Main, 29-31
mai 1991)

Coll Fr (91) 7 Déclaration de Francfort : Pour une nouvelle politique
 communale d'intégration multiculturelle en Europe

Direction des Droits de l'Homme

Colloque "Droits de l'homme sans frontières", 30 novembre - 1 décembre 1989

DH-ED (89) 20 Actes du Colloque

ANNEXE 4

ORGANISATIONS ET PROJETS VUS PAR LE COMITE D'EXPERTS DANS LE CADRE DE SES VISITES D'ETUDES

Birmingham, 9-12 septembre 1986

- Commission pour l'égalité raciale, Bureau régional Midlands et Pays de Galles
- Conseil des relations intercommunautaires de Birmingham
- Groupe de relations raciales de la Municipalité de Birmingham
- Mosquée centrale
- Centre de découverte des racines culturelles
- Association afro-caraïbe pour la sécurité économique et sociale (ACAFESS)
- Centre de ressources afro-caraïbe
- Centre musical de l'Eglise méthodiste
- Centre de recherche sur les relations ethniques, Université de Warwick

Berlin, 20-23 octobre 1987

- Commissaire du Sénat de Berlin aux affaires des étrangers
- Collectivité turque de Berlin
- Association turque pour l'égalité des droits
- Centre interculturel de la Schlesische Strasse
- Ecole primaire de Nürtingen
- Programme de logements "Otur ve Yasa"
- Centre de formation professionnelle, Geneststrasse
- Emission radiophonique yougoslave du Sender Freies Berlin
- Représentants de la communauté polonaise

Lyon, 27-30 septembre 1988

Lyon:

- Action lyonnaise pour l'insertion par le logement (ALPIL)
- Foyer Notre-Dame des sans-abri
- Logements sociaux de Vénissieux-les-Minguettes
- Associations s'occupant de la défense des droits des migrants et de la lutte contre le racisme :
 - CIMADE (organisme protestant)
 - SOS RACISME
 - CRARRDA (Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile)
 - Accueil et Rencontre
 - Ligue des Droits de l'Homme
 - COE (Conseil oecuménique des Eglises)
 - JALB (Association Jeunes Arabes de Lyon et banlieue)

St. Etienne:

- Centre Intergénération pour l'Emploi et le Développement des Initiatives Locales, CIEDIL
- Association de femmes, cité Séverine
- Association des jeunes pour l'initiative et la responsabilité de la Dame Blanche (AJIR)

Grenoble:

- ADCFA (centre culturel pour les femmes maghrébines)
- Parfum de la Terre (centre culturel de femmes)

Barcelone, 17-20 octobre 1989

Vic:

- Service d'aide sociale
- Centre d'accueil pour les enfants
- Atelier de formation professionnelle

Barcelone et environs:

- Centre Bayt Althaqafa (Association espagnole pour l'amitié avec les peuples arabes)
- Centre d'accueil pour les immigrés (Commission pour l'intégration de l'évêché de Barcelone)
- Club de Bellvitge pour enfants et adolescents
- Centre d'accueil pour Africains, Mataro (organisé par la paroisse catholique)
- Camp gitan de Rui-Sec

Stockholm, 11-14 septembre 1990

- Adjoint au maire de Stockholm
- Ombudsman pour la lutte contre la discrimination ethnique
- Latina (Centre d'accueil pour les réfugiés et demandeurs d'asile en provenance d'Amérique Latine)

Botkyrka:

- Hallunda Folkets Hus (centre social)
- Réunion avec le chef du bureau des immigrés et les élus municipaux issus de l'immigration
- Institut et Musée suédois de l'immigré

Södertälje:

- Cours de formation professionnelle pour les analphabètes
- Petites entreprises gérées par des immigrés
- Programme spécial pour les jeunes immigrés ayant des difficultés d'intégration
- Métropole orthodoxe syrien de la Suède et de la Scandinavie

Rinkeby:

- Informations relatives au District social 18
- Centre d'accueil de jour
- Ecole
- Association turque

ANNEXE 5

RECOMMANDATION N° R (92) 12

**DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES
SUR LES RELATIONS INTERCOMMUNAUTAIRES**

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que par suite des flux migratoires des dernières décennies des populations substantielles dont les origines nationales ou ethniques sont différentes de celles de la société d'accueil - qui étaient initialement venues pour un séjour temporaire - se sont finalement installées de façon permanente dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe;

Convaincu par conséquent que l'intégration des migrants et des populations issues de l'immigration résidant légalement dans le pays doit être un objectif majeur de la politique gouvernementale;

Convaincu que les gouvernements ont un rôle capital à jouer, avec le concours des autorités régionales et locales et des organisations non gouvernementales, notamment les associations d'immigrés et les organisations qui les soutiennent, aux fins de créer des conditions favorisant de bonnes relations intercommunautaires;

Considérant que le Conseil de l'Europe a mené un projet pluridisciplinaire très complet sur les relations intercommunautaires;

Vu le rapport final du projet sur les relations intercommunautaires, intitulé "*Relations intercommunautaires et interethniques en Europe*";

Vu la Résolution adoptée lors de la Quatrième Conférence des Ministres européens responsables des questions de migration,

Recommande aux gouvernements des Etats membres d'adopter des politiques explicites en matière de relations intercommunautaires et de veiller à leur mise en oeuvre dans tous les secteurs de l'action gouvernementale, étant entendu que de telles politiques devraient se fonder sur les principes ci-après:

1. la sécurité de résidence pour les migrants en situation régulière, en particulier ceux qui vivent dans le pays d'accueil depuis un certain nombre d'années;
2. une action résolue visant à assurer une véritable égalité des chances notamment en matière de formation, d'emploi et de logement et à combattre toutes les formes de discrimination;
3. la prise de mesures efficaces pour lutter contre le racisme et la xénophobie, notamment des mesures bien conçues en matière

d'information et d'éducation ainsi que l'adoption d'une législation appropriée;

4. la promotion de la participation la plus large possible des migrants et des personnes issues de l'immigration à la vie de la société du pays où ils sont installés;
5. une attitude d'ouverture à l'égard des cultures et coutumes apportées par les migrants dès lors qu'elles sont compatibles avec les lois nationales.