

Doc. 11927
27 mai 2009

La situation de la démocratie en Europe

Les défis spécifiques des démocraties européennes: le cas de la diversité et des migrations

Mesures visant à améliorer la participation démocratique des migrants

Réponse à Recommandation¹: Recommandation 1839 (2008) et Recommandation 1840 (2008)
Comité des Ministres

1. Le Comité des Ministres a examiné attentivement la [Recommandation 1839 \(2008\)](#) relative à «La situation de la démocratie en Europe – Les défis spécifiques des démocraties européennes: le cas de la diversité et des migrations» telle que complétée par la [Résolution 1617 \(2008\)](#) et la [Recommandation 1840 \(2008\)](#) relative à «La situation de la démocratie en Europe – Mesures visant à améliorer la participation démocratique des migrants», telle que complétée par sa [Résolution 1617 \(2008\)](#). Il a porté ces deux recommandations à l'attention des gouvernements des Etats membres et les a transmises à plusieurs organismes intergouvernementaux².

2. Promouvoir la démocratie et une participation citoyenne active est l'un des principaux objectifs du Conseil de l'Europe. Les valeurs communes qu'il s'efforce de défendre – la démocratie, les droits de l'homme, l'Etat de droit, le pluralisme, la tolérance, la non-discrimination et le respect mutuel sont également les pierres angulaires d'une culture politique qui valorise la diversité. A cet égard, le Comité des Ministres souhaite rappeler la pertinence du Livre blanc sur le dialogue interculturel du Conseil de l'Europe, lancé lors de la 118^e Session et qui prévoit notamment diverses orientations pour la promotion de la citoyenneté et la participation démocratiques.

3. Le Comité des Ministres rappelle que l'un des objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la migration est de promouvoir et de faciliter l'intégration des migrants tout en respectant et en préservant la diversité des sociétés dans lesquelles ils vivent. Il considère que l'intégration est le facilitateur essentiel de la participation démocratique. Ce n'est pas seulement pour offrir l'égalité d'accès aux droits et services aux migrants résidant légalement sur le territoire, mais également pour faire en sorte qu'ils deviennent des membres actifs, appréciés et à part entière de la société qui les accueille. Cette idée est

1. Réponse conjointe aux Recommandations [1839 \(2008\)](#) et [1840 \(2008\)](#), adoptée à la 1057^e réunion des Délégués des Ministres (20 mai 2009)

2. [Recommandation 1839](#): Comité européen sur les migrations (CDMG), Comité européen de coopération juridique (CDCJ), Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG), Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) pour information et commentaires éventuels et à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et à la Commission contre le racisme et l'intolérance (ECRI) pour information.

[Recommandation 1840](#): Comité européen sur les migrations (CDMG), Comité européen de coopération juridique (CDCJ), Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG), Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) pour information et commentaires éventuels, ainsi qu'à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et à la Commission contre le racisme et l'intolérance (ECRI) pour information.



également en résonance avec l'opinion des ministres des Etats membres du Conseil de l'Europe responsables des questions de migrations qui, dans la Déclaration finale de leur 8e Conférence (Kiev, 4-5 septembre 2008), sont convenus que le Conseil de l'Europe devrait «renforcer la cohésion sociale et l'intégration des migrants en élaborant des politiques pour améliorer l'interaction entre les migrants et les sociétés d'accueil, et la participation des migrants et des personnes issues de l'immigration à la société civile, y inclus, le cas échéant, à la vie politique locale et nationale». Cette conclusion de la 8e Conférence ministérielle est actuellement mise en œuvre par le biais des activités du Comité européen sur les migrations (CDMG), dans le contexte du projet «Renforcement de l'autonomisation des migrants et de la cohésion sociale».

4. Quant à la question de l'harmonisation du système de collecte et de traitement des données relatives aux migrants – dont l'importance a également été soulignée dans la Déclaration finale de la 8e Conférence ministérielle – le Comité des Ministres estime qu'elle devrait être abordée dans le contexte plus large de l'amélioration de la coordination et de l'interaction entre les divers organismes actifs aux plans national et international dans le domaine des migrations. Il note que le CDMG est prêt à aider les Etats membres à réaliser une meilleure interaction entre les services concernés et à modifier les modes d'échanges internationaux d'informations si un Etat membre intéressé devait en formuler la demande.

5. Le Comité des Ministres reconnaît la valeur pour les résidents légaux de longue date d'être enregistrés. Il considère également que les pouvoirs publics devraient encourager tous ceux qui résident légalement sur leur territoire à participer activement à la vie publique locale, y compris en envisageant de leur accorder le droit de voter aux élections locales et régionales sur la base des principes établis par la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au plan local. Il rappelle³ que l'idée d'accorder à l'ensemble des résidents légaux des droits passifs et actifs lors des élections locales est conforme au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise⁴. Cependant, le Comité des Ministres ne considère pas le moment opportun pour établir des lignes directrices communes ou poursuivre l'harmonisation de ce type de procédures dans les 47 Etats membres. Il précise néanmoins que le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) a pour pratique courante de contrôler régulièrement les conditions d'application de la convention susmentionnée. En outre, un rapport sur les évolutions dans les Etats membres en matière de participation des citoyens, couvrant aussi l'intégration des étrangers dans la vie locale, doit être élaboré pour la prochaine Conférence des Ministres responsables de la démocratie locale et régionale du Conseil de l'Europe (Utrecht, 16-17 novembre 2009).

6. Le Comité des Ministres souhaite également informer l'Assemblée que des travaux sont en cours sous la responsabilité du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) pour promouvoir et contribuer au renforcement des instruments en vigueur du Conseil de l'Europe dans le domaine de la nationalité et, notamment, la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166). Un outil de visibilité est actuellement élaboré; il soulignera en termes clairs l'importance de l'adhésion aux conventions du Conseil de l'Europe sur la nationalité et donnera aux Etats membres qui n'ont encore ni signé ni ratifié les conventions au moins dix bonnes raisons de le faire. Une fois publiée, la brochure sera distribuée aux ministres, hauts fonctionnaires et parlementaires. Le CDCJ fait aussi régulièrement le point sur les signatures et ratifications des conventions du Conseil de l'Europe sur la nationalité. Le Comité des Ministres se félicite des récentes signatures et ratifications⁵.

7. Le Comité des Ministres partage l'avis de l'Assemblée parlementaire qu'une perspective de genre est pertinente lorsqu'il s'agit de la participation des migrants et des personnes d'origine immigrée. Cet avis sera reflété dans les activités prévues en 2009-2012 sur les femmes migrantes, qui devront inclure un rapport sur les femmes et les personnes âgées migrantes comme vecteurs d'intégration. Il note qu'évaluer la participation démocratique des migrants – femmes et hommes – d'origines diverses en contrôlant la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2003)3 aux Etats membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes

3. Voir également réponse du Comité des Ministres à la [Recommandation 1714 \(2005\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur «l'abolition des restrictions au droit de vote» (CM/AS(2006)Rec1714 final).

4. Ce code élaboré par la Commission de Venise a reçu le soutien politique du Comité des Ministres sous forme d'une Déclaration sur le Code de bonne conduite en matière électorale, adoptée le 13 mai 2004 lors de sa 114^e Session. Selon ce Code, «il est toutefois souhaitable que, après une certaine durée de résidence, les étrangers disposent du droit de vote sur le plan local». (point I.1.b.ii). Ce droit pourrait par exemple être accordé après cinq ans de résidence permanente.

5. La Bosnie-Herzégovine (22 octobre 2008) et la Finlande (6 août 2008) ont ratifié la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166), et la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats (STCE n° 200) a été signée (1er décembre 2008) et ratifiée (7 janvier 2009) par la Hongrie et entrera en vigueur le 1^{er} mai 2009.

à la prise de décision politique et publique pourrait contribuer à ces activités. La recommandation encourage «une participation accrue des minorités ethniques et culturelles et, particulièrement, des femmes issues de ces minorités aux prises de décision à tous les niveaux».

8. Le Comité des Ministres prend acte avec grand intérêt de la recommandation de l'Assemblée présentée dans le paragraphe 3.6 de la [Recommandation 1839 \(2008\)](#). Il attire l'attention sur la Recommandation CM/Rec(2009)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'évaluation, l'audit et le suivi de la participation et des politiques de la participation aux niveaux local et régional, adoptée le 11 mars 2009, également pertinente à cet égard. Le Comité des Ministres est en outre conscient de l'importance d'une participation effective des migrants par l'intermédiaire d'organisations spécialisées et salue le travail de rédaction du Code de bonne conduite pour la participation civile effectué par la Conférence des ONGI.

9. Concernant le paragraphe 4.2 de la [Recommandation 1840 \(2008\)](#), le Comité des Ministres informe l'Assemblée que le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a pris note de ladite recommandation et, notamment, de la suggestion d'étudier les restrictions aux droits politiques et autres droits fondamentaux des migrants, et qu'il la gardera à l'esprit lors de l'examen des futures activités éventuelles du comité. Il rappelle à cet égard que les droits spécifiques de réunion et d'association sont garantis non seulement par la Convention européenne des Droits de l'Homme, mais aussi par d'autres instruments, dont la Charte sociale européenne révisée et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

10. Le Comité des Ministres signale aussi, notamment concernant le paragraphe 4.7 de la [Recommandation 1840 \(2008\)](#), que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) recommande régulièrement que les gouvernements prennent des mesures en faveur de l'intégration des migrants. L'ECRI considère que la participation des migrants à la vie démocratique et à la société est un élément essentiel de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale envers ce groupe et, inversement, que le racisme et la discrimination raciale sont des obstacles à la participation démocratique des migrants. Elle recommande donc, en particulier dans ses rapports pays par pays, que les gouvernements prennent des mesures pour supprimer ces obstacles⁶. Le Comité des Ministres encourage les Etats membres à accorder à ses recommandations l'attention qu'elles méritent.

11. Enfin, renvoyant en particulier au paragraphe 4 de la [Recommandation 1839 \(2008\)](#), le Comité des Ministres souhaite informer l'Assemblée parlementaire qu'il a porté la Recommandation à l'attention du Conseil consultatif du Forum pour l'avenir de la démocratie.

6. Dans ses rapports, l'ECRI recommande notamment: de prendre des dispositions pour consulter les étrangers en cas de prise de décisions politiques; que des dispositions soient prises pour assurer aux étrangers résidant depuis longtemps dans les pays le droit de vote aux élections locales; et que des mesures soient adoptées pour faciliter l'acquisition de la nationalité du pays de résidence par des étrangers y vivant depuis un certain temps. Elle recommande également la ratification de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et de la Convention sur la nationalité, considérant qu'elles jouent un rôle important dans le processus d'intégration des migrants.