



Doc. 11575

14 avril 2008

Les communautés musulmanes européennes face à l'extrémisme

Avis de commission

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Rapporteur: M. Hakki KESKIN, Allemagne

A. Conclusions de la commission

1. La commission des migrations, des réfugiés et de la population se félicite du rapport établi par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur les communautés musulmanes européennes face à l'extrémisme.
2. La commission prend acte des nombreuses questions intéressantes soulevées dans le rapport de M. Mota Amaral et approuve les conclusions selon lesquelles il convient de maintenir le principe d'un Etat laïc, tout en respectant la religion et la diversité religieuse, et de lutter contre l'intégrisme islamique, tout en respectant pleinement la foi musulmane et en évitant que ne pâtissent de cette situation les musulmans ordinaires qui professent leur religion de manière pacifique et ceux qui ont des valeurs et un mode de vie laïcs mais sont considérés comme des «musulmans» du fait de leur nationalité, de leur origine ou appartenance ethnique, culturelle ou familiale.
3. Dans l'optique des migrations, la commission soutient fermement l'argument selon lequel il incombe aux gouvernements de s'attaquer aux causes profondes de l'extrémisme telles que la discrimination, le racisme, l'inégalité des chances, l'exclusion sociale, la moindre réussite scolaire, le chômage et l'aliénation auxquels sont en butte de nombreuses communautés immigrées, dont les communautés musulmanes.

B. Exposé des motifs, par M. Hakki Keskin

Introduction: diversité de la présence musulmane en Europe

1. L'instauration de la paix est l'un des défis les plus urgents que doivent relever les sociétés européennes aujourd'hui. La paix doit être établie, d'une part, à l'extérieur, avec les pays islamiques de notre monde globalisé et, d'autre part, à l'intérieur, avec les musulmans qui ont immigré en Europe ou sont nés dans un pays européen et qui pratiquent diverses formes de culte islamique.
2. L'association de l'islam avec l'Europe est très ancienne. Les musulmans vivent depuis des siècles dans les régions des Balkans et du Caucase, dans la péninsule Ibérique, à Chypre, en Sicile et à Malte. Plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, à savoir l'Albanie, l'Azerbaïdjan et la Turquie, ont une population essentiellement musulmane. En Russie, l'islam se situe au deuxième rang dans l'ordre d'importance des religions et constitue la foi de nombreuses minorités ethniques.
3. En tant qu'Etats coloniaux, la Grande-Bretagne, la France et les Pays-Bas ont une longue histoire de contacts avec le monde musulman (avec l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, le Pakistan, le Bangladesh et l'Indonésie, par exemple).



4. De nombreux musulmans ont, en outre, immigré en Europe et s'y sont installés. Pendant le boom économique des années 1960, ils sont d'abord arrivés comme travailleurs migrants pour répondre à une demande de main-d'œuvre peu qualifiée dans les industries d'Europe occidentale. Ils ont ensuite été rejoints par leur famille dans les années 1970 et 1980. Le regroupement des familles et leur installation ont commencé à modifier la démographie et la dynamique sociale et politique des communautés musulmanes en Europe. Du fait de la concentration des travailleurs migrants et de leur famille dans les zones industrielles, leur présence était très visible dans un grand nombre de villes et dans des quartiers ghettoïsés, bien que, globalement, la population musulmane dans chaque pays fût relativement peu nombreuse.

5. Dans les années 1980, des musulmans d'Afghanistan, d'Iran, d'Irak et du Liban, et plus tard, dans les années 1990, de Yougoslavie et de Somalie, sont arrivés en Europe du Nord et de l'Ouest en tant que réfugiés demandeurs d'asile. Beaucoup d'entre eux étaient des travailleurs intellectuels qualifiés venant de centres urbains et capables de jouer, avec les étudiants musulmans en Europe, un rôle important dans le processus d'interaction entre les communautés musulmanes et les sociétés d'accueil.

6. Plus récemment, depuis les années 1990, on observe une nouvelle vague d'immigration vers les pays d'Europe du Sud, à la suite du développement économique et des besoins de main-d'œuvre de ces pays, notamment dans l'agriculture et le tourisme. Par exemple, la Grèce accueille essentiellement des musulmans albanais, mais aussi des musulmans du Pakistan, du Bangladesh et de l'Irak. En Espagne, un grand nombre d'immigrants musulmans arrivent clandestinement du Maroc et de l'Afrique subsaharienne tandis qu'en Italie, ils arrivent d'Afrique du Nord et d'Albanie.

S'attaquer aux causes profondes de l'extrémisme

7. Depuis le 11 septembre 2001, les relations entre l'islam et la société européenne sont très tendues. D'une part, les mouvements extrémistes qui cherchent à atteindre leurs objectifs par des moyens violents se sont nettement développés. Ces organisations s'appuient sur les croyances islamiques pour justifier leurs actions terroristes, exploitant la religion à des fins «misanthropes».

8. D'autre part, l'islam et les valeurs musulmanes sont au cœur d'un débat public concernant leur compatibilité avec les valeurs européennes. Les musulmans sont souvent présentés dans les médias comme un groupe homogène et profondément religieux, partageant une vision intégriste de l'islam. Malheureusement, cette image stéréotypée des musulmans masque la diversité des croyances et des pratiques religieuses au sein des communautés musulmanes qui vivent en Europe; en effet, ces croyances et pratiques varient considérablement du fait des différentes origines nationales, culturelles, sociales et religieuses.

9. L'idée que la présence de l'islam en Europe, incarnée par ses citoyens et migrants musulmans, constitue un problème pour l'Europe, ainsi que pour les normes et valeurs européennes, a trouvé un large écho dans les débats politiques européens. Elle a instauré un climat de peur et creusé le fossé religieux et culturel.

10. L'extrémisme n'est pas simplement une histoire d'adeptes de la foi islamique. Toute religion a ses extrémistes et l'extrémisme politique est l'une des plus grandes menaces en Europe.

11. Le rapport de M. Mota Amaral reconnaît l'ampleur du problème: la faisabilité de l'intégration de l'islam dans les sociétés européennes et ses modalités ne dépendent plus du processus d'intégration et de la cohésion de l'ensemble de la société, mais de la «question urgente et prioritaire de la coexistence pacifique de différents groupes religieux dans nos sociétés et de la sécurité de nos pays».

12. Le rapport illustre les diverses dimensions du processus de radicalisation. Il affirme, à bon droit, que la discrimination, la réprobation et l'aliénation des communautés musulmanes doivent être prises en compte si l'on veut comprendre la radicalisation. M. Mota Amaral souligne donc, à juste titre, qu'il incombe aux Etats et à la société de s'attaquer aux causes profondes de l'extrémisme, notamment à la discrimination, au racisme, à l'inégalité des chances et à l'exclusion sociale.

Intégration

13. Le rapporteur estime que l'octroi des mêmes droits qu'aux autres citoyens, dans tous les domaines de la société, aux membres des communautés d'immigrés vivant en permanence dans les pays européens constitue un élément essentiel de toute politique d'intégration avisée.

14. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a certes mis l'accent, depuis longtemps, sur les questions d'intégration des migrants en général¹, et sur l'intégration des femmes migrantes² et des jeunes migrants³ en particulier, mais des travaux approfondis sont nécessaires pour étudier les questions essentielles à l'intégration de groupes spécifiques, dont les migrants et les citoyens européens issus de l'immigration qui appartiennent à des groupes de confession musulmane.

15. Il est regrettable que, depuis le 11 septembre 2001, le débat sur l'immigration soit dominé par les questions de sécurité et de contrôle des frontières au détriment des politiques d'intégration.

16. De tels attitudes et choix politiques négligent le fait que des millions d'immigrés résident légalement dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, tiennent à participer pleinement à la vie de leur pays d'accueil et respectent ses valeurs et ses règles démocratiques.

17. Si le terrorisme et l'extrémisme constituent une menace pour la démocratie, les gouvernements et l'opinion publique devraient être aussi conscients que l'incapacité à concevoir et à mettre en œuvre des politiques d'intégration efficaces pour les immigrés mettra tout autant en péril les valeurs qui sont au cœur de la société européenne, à savoir l'égalité, la représentation démocratique et la cohésion sociale.

L'intégration en tant que processus à double sens

18. Le rapporteur estime que l'intégration devrait être un processus permanent, à double sens, fondé sur des droits et des devoirs communs pour les immigrés et la société d'accueil.

19. Selon l'étude de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes⁴, de nombreux musulmans en Europe reconnaissent qu'ils doivent eux-mêmes faire plus pour nouer le dialogue avec la société dans son ensemble, surmonter les obstacles et les difficultés qu'ils rencontrent et s'impliquer davantage dans l'intégration.

20. L'engagement et la participation doivent aussi être encouragés et soutenus par l'ensemble de la société qui doit faire davantage d'efforts pour s'adapter à la diversité et supprimer les obstacles à l'intégration. En principe, les politiques d'intégration devraient conduire à de meilleures relations entre les personnes d'origine différente et à une diminution de la discrimination raciale dans les sociétés européennes.

21. Toutefois, comme le démontrent les rapports de suivi par pays de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), ce n'est apparemment pas toujours le cas. Le débat public sur l'intégration semble être passé d'un examen plutôt technique, dans le cadre duquel les différents handicaps étaient examinés et traités, à un débat plus général sur les cultures et les valeurs des différents groupes et, en dernière analyse, sur la qualité intrinsèque de ces cultures et valeurs et leur compatibilité.

22. Lors d'un récent séminaire sur «les liens entre intégration et lutte contre le racisme et la discrimination raciale»⁵, l'ECRI a recommandé de mettre fortement l'accent sur la non-discrimination dans toutes les stratégies d'intégration:

«Pour parvenir à une société véritablement intégrée, il est essentiel que les politiques d'intégration agissent simultanément, d'une part, sur la discrimination, le racisme et les préjugés, et d'autre part, sur les éventuelles lacunes des membres des groupes minoritaires (langue, éducation, compétences professionnelles, connaissance de la société) qui nuisent à leur capacité à participer pleinement à la société. Dans le même temps, il est nécessaire que la lutte contre la discrimination et le racisme soit explicitement et systématiquement présentée au public comme faisant partie intégrante des politiques d'intégration, afin de bénéficier de la priorité politique généralement donnée aux questions d'intégration.»

1. L'Assemblée parlementaire a porté une grande attention à l'intégration des immigrés. A cet égard, elle a adopté la Recommandation 712 (1973) sur l'intégration des travailleurs migrants dans la société des pays d'accueil, la Résolution 631 (1976) sur l'intégration des migrants dans la société en ce qui concerne l'éducation et le développement culturel, la Recommandation 1206 (1993) sur l'intégration des migrants et les relations intercommunautaires, la Recommandation 1500 (2001) sur la participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, la Recommandation 1625 (2003) sur les politiques d'intégration des immigrés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et la Résolution 1437 (2005) «migration et intégration: un défi et une opportunité pour l'Europe».

2. Résolution 1478 (2006) de l'APCE sur l'intégration des femmes immigrées en Europe.

3. Recommandation 1596 (2003) sur la situation des jeunes migrants en Europe.

4. «Perceptions de la discrimination et de l'islamophobie», EUMC, 2006.

5. Séminaire de l'ECRI sur «les liens entre intégration et lutte contre le racisme et la discrimination raciale», 28-29 février 2008, Conseil de l'Europe, Strasbourg, http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/.

23. C'est pourquoi le rapporteur rappelle les recommandations adressées par l'ECRI aux Etats membres dans sa Recommandation de politique générale sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans ([Recommandation no 5](#)) et sur la lutte contre le racisme tout en combattant le terrorisme (no 8).

24. Le rapporteur insiste également sur l'importance d'adopter une législation antidiscrimination dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et d'élaborer des mécanismes efficaces pour la mettre en œuvre. En Allemagne, la transposition de la directive de l'Union européenne visant à lutter contre la discrimination⁶, par exemple, a été adoptée sans enthousiasme et la loi ne comporte toujours pas d'instruments d'application efficaces. Les pouvoirs du médiateur devraient être clairement définis et la charge de la preuve ne devrait pas incomber à l'individu qui fait l'objet de la discrimination, mais être au contraire partagée avec les auteurs de la discrimination, qui met souvent en cause les employeurs ou l'administration.

25. S'agissant de l'intégration des jeunes, le rapporteur souligne les travaux menés par le Centre européen de la jeunesse sur «l'islamophobie et ses conséquences pour les jeunes» ainsi que les nombreuses et importantes activités de jeunesse mises en œuvre dans le cadre de la campagne «*Tous différents – tous égaux*».

Conclusion: vers une société multiethnique inclusive?

26. La présence musulmane en Europe est très diversifiée, reflétant les différents contextes nationaux, culturels, sociaux et religieux. Certains Etats membres du Conseil de l'Europe ont une population essentiellement musulmane, d'autres, d'importantes minorités ethniques de confession musulmane, et d'autres encore, des communautés musulmanes déjà établies ou d'immigration plus récente qui englobent de nos jours les citoyens européens de deuxième et troisième générations.

27. Les personnes identifiées comme «musulmanes», du fait soit de leur nationalité, soit de leur origine ou appartenance ethnique, culturelle ou familiale, ne se définissent pas forcément comme telles. Des études montrent que la plupart des musulmans européens, comme c'est le cas dans d'autres religions, ont des valeurs et un mode de vie laïcs.

28. Il est regrettable que, depuis le 11 septembre 2001, les relations entre l'islam et la société européenne soient très tendues et que le débat sur l'immigration soit dominé par les questions de sécurité au détriment des politiques d'intégration.

29. Le rapporteur engage, par conséquent, les Etats membres à suivre les recommandations du Conseil de l'Europe en prenant une série de mesures concrètes permettant aux communautés musulmanes qui vivent en permanence en Europe de s'intégrer dans la société grâce à un accès équitable et exempt de toute discrimination à l'emploi, à l'éducation, à la formation professionnelle, au logement dans des quartiers mixtes et aux services publics. Le processus d'intégration devrait conduire, avec le temps, à la participation démocratique par le biais de la citoyenneté et/ou du droit de vote. En investissant dans l'intégration ainsi que dans l'instauration de la tolérance et de la compréhension mutuelle, notamment chez les jeunes, l'Europe progressera dans la voie d'un avenir pacifique.

C. Propositions d'amendements au projet de résolution

Tout en soulignant son soutien au projet de résolution déposé par la commission des questions politiques, la commission des migrations, des réfugiés et de la population propose les amendements ci-après:

Amendement A (au projet de résolution)

Après le paragraphe 5, insérer un nouveau paragraphe libellé comme suit:

«En outre, les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient prendre une série de mesures concrètes pour permettre aux migrants et aux citoyens issus de l'immigration, dont les membres de communautés musulmanes, de s'intégrer dans la société grâce à un accès libre de toute discrimination à l'emploi, à l'éducation, à la formation professionnelle, au logement et aux services publics.

6. Directive 2000/43/CE du Conseil sur l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

L'engagement et la participation active des migrants et des personnes d'origine immigrée dans la société doivent aussi être encouragés et soutenus par l'ensemble de la société, qui doit faire davantage pour s'adapter à la diversité et supprimer les obstacles à l'intégration.»

Amendement B (au projet de résolution)

Ajouter un nouveau paragraphe 8.5.1 libellé comme suit:

«en respectant la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte européenne des droits fondamentaux et l'ensemble des dispositifs légaux et réglementaires des Etats membres y afférant;».

Amendement C (au projet de résolution)

Au paragraphe 8.5, supprimer l'alinéa 8.5.4 et insérer un nouveau paragraphe 8.5.1 libellé comme suit:

«en prenant une série de mesures concrètes pour permettre aux migrants et aux personnes issues de l'immigration de s'intégrer dans la société grâce à un accès équitable et libre de toute discrimination à l'emploi, à l'éducation, à la formation professionnelle, au logement

dans des quartiers mixtes, aux services publics et grâce, à terme, à une participation démocratique par le biais de la citoyenneté;».

Amendement D (au projet de résolution)

Au paragraphe 8.5, insérer un nouveau paragraphe 8.5.2 libellé comme suit:

«en développant des activités spécifiques qui favorisent l'intégration et la tolérance chez les jeunes;».

Amendement E (au projet de résolution)

Au paragraphe 8.5, insérer un nouveau paragraphe 8.5.3 libellé comme suit:

«en signant et en ratifiant la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (STE no 93);».

Amendement F (au projet de résolution)

Au paragraphe 9.3, remplacer les mots «à promouvoir la transmission des valeurs européennes fondamentales» par les mots «à promouvoir les valeurs européennes fondamentales».

Amendement G (au projet de résolution)

Au paragraphe 9.3, après les mots «au sein des communautés musulmanes», insérer les mots «et notamment chez les jeunes».

D. Proposition d'amendement au projet de recommandation

Tout en marquant son soutien au projet de recommandation déposé par la commission des questions politiques, la commission des migrations, des réfugiés et de la population propose l'amendement suivant:

Amendement H (au projet de recommandation)

Après l'alinéa 4.1, insérer un nouvel alinéa 4.2 libellé comme suit:

«de promouvoir des activités dans le domaine de l'intégration des migrants et des personnes issues de l'immigration, dont des actions spécifiques favorisant l'intégration et la tolérance chez les jeunes, et d'affecter à leur mise en œuvre les ressources voulues;».

Commission chargée du rapport: commission des questions politiques.

Commission saisie pour avis: commission des migrations, des réfugiés et de la population.

Renvoi en commission: [Doc. 10705](#) et Renvoi no 3145, 7 octobre 2005.

Avis approuvé par la commission le 14 avril 2008.

Voir 13e séance, 15 avril 2008 (adoption des projets de résolution et de recommandation amendés); et [Résolution 1605](#) et [Recommandation 1831](#).