



**Doc. 11625**

06 juin 2008

## La situation de la démocratie en Europe – Mesures visant à améliorer la participation démocratique des migrants

### Rapport

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Rapporteur: M. John GREENWAY, Royaume-Uni

### Résumé

Les niveaux de participation démocratique sont faibles en Europe. S'agissant des migrants, ils le sont encore davantage.

La commission des migrations, des réfugiés et de la population juge important que les migrants se voient accorder un rôle équitable dans le processus démocratique et que des mesures soient prises pour leur permettre de prendre une part plus active à la société.

L'intégration est un élément clé de la participation démocratique des migrants et doit prendre la forme d'une démarche réciproque impliquant à la fois les communautés de migrants et l'ensemble de la population. La commission des migrations, des réfugiés et de la population présente des recommandations visant à encourager l'intégration des femmes et des hommes migrants dans des domaines cruciaux tels que l'éducation, l'apprentissage linguistique et la création de liens entre les communautés, au sein des communautés et avec les autorités, ainsi qu'à lutter contre le racisme, l'intolérance et la discrimination, et à promouvoir l'intégration au travail et en matière de logement.

Un ensemble de mesures juridiques et politiques peuvent être prises pour améliorer la participation démocratique des migrants. La commission fait des propositions en vue de faciliter l'accès à la nationalité, d'accorder le statut de résident à long terme, de régulariser la situation de certains immigrants clandestins, d'octroyer le droit de vote aux migrants, ne serait-ce qu'au plan local, et de veiller à ce que des organismes consultatifs soient créés, de sorte que les migrants aient voix au chapitre et soient consultés pour les questions qui les concernent.

La commission appelle à la ratification, lorsque les Etats membres n'y ont pas encore procédé, de la Convention relative au statut juridique du travailleur migrant ainsi que de celles sur la nationalité et sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, et invite les comités intergouvernementaux pertinents du Conseil de l'Europe à examiner la mise en œuvre de cette ratification et les obstacles qu'elle rencontre.

La commission appelle également à une analyse des restrictions imposées aux droits politiques des migrants (tels que la liberté d'association) et invite le Bureau de l'Assemblée parlementaire à étudier comment les personnes d'origine migrante pourraient être mieux représentées au sein même de l'Assemblée.



<b>Sommaire</b>	<b>Page</b>
A. Projet de résolution .....	3
B. Projet de recommandation .....	6
C. Exposé des motifs, par M. Greenway .....	7
1. Introduction .....	7
2. Comprendre la participation démocratique des migrants au sein de la population dans son ensemble .....	8
3. Le rôle du Conseil de l'Europe dans l'amélioration de la participation démocratique des migrants .....	9
4. L'intégration, clé de la participation .....	11
4.1. Education .....	12
4.2. Passerelles sociales (entre communautés) .....	13
4.3. Relations sociales (au sein des communautés) .....	13
4.4. Liens sociaux (avec les services et la communauté) .....	14
4.5. Langue .....	14
4.6. Sécurité et stabilité. Lutter contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance .....	14
4.7. Droits et responsabilités .....	15
4.8. Sécurité dans les domaines de l'emploi et du logement .....	16
4.9. L'intégration comme processus à double sens .....	17
5. Mesures politiques et juridiques spécifiques pour assurer la participation démocratique des migrants .....	17
5.1. Nationalité .....	17
5.2. Statut de résident de longue durée .....	20
5.3. Droits électoraux .....	20
5.4. Droits politiques .....	22
5.5. Droit à la consultation .....	22
5.6. Appui à la société civile et en particulier aux organisations chargées des migrants et de leur représentation .....	24
5.7. Médias .....	25
6. Migrants en situation irrégulière .....	25
7. Femmes migrantes .....	26
8. Conclusions .....	26

## A. Projet de résolution

1. Selon l'Organisation internationale pour les migrations, on compte plus de 64,1 millions de migrants en Europe et leur nombre augmente de façon constante. Parallèlement, se renforce la nécessité de veiller à ce que les migrants aient une «voix égale» dans le processus démocratique.
2. Le niveau de la participation démocratique à travers l'Europe reste faible, et plus particulièrement pour les migrants.
3. L'intégration est la clé de la participation démocratique des migrants. Non seulement elle facilite la participation, mais, qui plus est, elle génère une meilleure compréhension des valeurs partagées et le respect des différences culturelles, qui sont essentiels au développement démocratique. Elle doit toujours être considérée comme un processus à double sens, mettant en jeu à la fois les migrants et la population majoritaire.
4. La participation démocratique est importante pour tous les individus au sein de la société, dont les migrants appartenant à la première génération ou à des générations ultérieures. S'agissant des migrants, plus tôt leur sera offerte la possibilité d'une participation démocratique, plus ils seront susceptibles de participer effectivement et ainsi de s'intégrer.
5. Les migrants ne constituent pas un groupe homogène. De nationalités et d'ethnies différentes, ils sont en outre venus en Europe pour des raisons diverses. Certains sont venus pour des raisons professionnelles ou d'études, d'autres à la faveur du regroupement familial, pour échapper à des persécutions ou parce qu'ils ont été victimes de la traite. Pour une grande part, ils sont en situation irrégulière. Certains sont issus de la première génération, d'autres de générations ultérieures. Les femmes représentent presque la moitié de la population migrante en Europe.
6. Il existe différentes formes de participation démocratique. Elle peut être politique et s'exprimer à travers le vote ou la candidature à des élections. Elle peut inclure l'exercice de droits, comme la liberté d'expression, de pensée, de conscience et de religion. Elle peut englober la liberté d'association, dont l'adhésion à un parti politique ou à un syndicat, et la participation à des manifestations. Elle peut aussi se traduire par un engagement dans la société civile, que ce soit dans des associations dédiées aux migrants ou intervenant dans des domaines plus larges – sportif, artistique, caritatif, philosophique ou religieux.
7. La participation démocratique peut se situer aux plans européen, national, régional ou local. Dans la pratique, c'est au niveau local que la participation des migrants est la plus conséquente et efficace. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a donc un rôle particulier à jouer à ce niveau. Il a d'ailleurs effectué un travail significatif dans ce domaine, dont la mise en place d'organes consultatifs locaux pour les résidents étrangers. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a également un rôle à jouer, ayant rédigé un Code de bonne conduite en matière électorale.
8. L'Assemblée parlementaire rappelle sa plus récente [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. Elle relève de plus l'importance des normes établies par le Conseil de l'Europe au moyen de la Convention relative au statut juridique du travailleur migrant (STE no 93) ainsi que de celles sur la nationalité (STE no 166) et sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE no 144).
9. L'Assemblée reconnaît que beaucoup de bonnes pratiques ont été développées concernant la participation des migrants. Sur cette base et dans l'intention d'améliorer l'intégration et la participation démocratique des migrants en Europe, l'Assemblée exhorte les Etats membres du Conseil de l'Europe:
  - 9.1. à encourager l'intégration en tant que vecteur de la participation démocratique des femmes comme des hommes, au moyen:
    - 9.1.1. de la promotion de l'intégration en tant que processus à double sens non discriminatoire, en prenant des mesures pour lutter contre le racisme et la discrimination, et pour encourager la participation de tous (comme la formation à la diversité pour les personnes travaillant avec des migrants et l'évaluation comparative pour garantir la participation) – ainsi que des initiatives visant à sensibiliser les membres de la population majoritaire aux diverses cultures des migrants, et en évitant la stigmatisation des migrants dans le débat sur l'intégration;

- 9.1.2. de l'éducation et l'apprentissage de la langue de la société d'accueil. Sont particulièrement concernés les femmes et les nouveaux arrivants pour qui il faudrait prévoir des cours d'alphabétisation et de langue, des programmes d'éducation civique et une formation à l'emploi;
- 9.1.3. de la protection des droits et la garantie de la sécurité et de la stabilité. Il conviendrait d'accorder une attention particulière à la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme, l'islamophobie et l'intolérance en s'attachant en même temps à combattre la discrimination fondée sur le sexe et la violence faite aux femmes. Il faudrait assurer un suivi approprié des recommandations de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI);
- 9.1.4. de la construction de passerelles sociales entre les communautés, y compris dans des domaines comme le sport et les activités culturelles, philosophiques et religieuses;
- 9.1.5. du développement de liens sociaux au sein des communautés, comme moyen d'instaurer la confiance et comme tremplin à d'autres formes de participation;
- 9.1.6. de la création de liens sociaux vers les services et les communautés en vue d'éviter l'exclusion et la discrimination, et en vue d'assurer la participation des migrantes et des migrants à la conception et à la mise en œuvre des politiques qui les concernent. Les migrants devraient être représentés et employés à tous les niveaux de l'administration, et les Etats membres devraient envisager d'établir, là où il n'en existe pas, des ministères ou des directions spécialisées pour l'intégration et la prise en compte des questions d'intégration dans tous les secteurs pertinents;
- 9.1.7. de l'octroi d'une assistance dans les domaines de l'intégration professionnelle, de la sécurité et de la flexibilité de l'emploi, des permis de travail et de la reconnaissance des compétences et des qualifications des migrants. Il conviendrait d'accorder une attention particulière aux femmes migrantes qui travaillent souvent dans des secteurs où elles risquent d'être exploitées, y compris dans l'économie informelle;
- 9.1.8. de la garantie d'un accès équitable à un logement de qualité, en créant des quartiers de mixité sociale, ainsi que par la prévention et la réduction de la ségrégation;
- 9.2. à lever les obstacles à la participation démocratique:
- 9.2.1. en facilitant l'accès à la démocratie:
- 9.2.1.1. en abaissant à cinq ans, voire moins, les conditions de la durée de résidence pour l'acquisition de la nationalité;
- 9.2.1.2. en assurant que d'autres obligations, comme les tests de naturalisation, les tests de langue, les conditions de revenus et de logement, les frais et les serments, ne deviennent pas excessivement lourdes en termes de nombre et de contraintes inhérentes;
- 9.2.1.3. en supprimant ou réduisant les restrictions liées à la double nationalité;
- 9.2.1.4. en prenant en compte la situation spécifique des réfugiés, hommes et femmes, et leur besoin urgent de nationalité;
- 9.2.1.5. en signant et ratifiant la Convention européenne sur la nationalité;
- 9.2.1.6. en veillant à ce que les migrants de deuxième ou troisième génération ne soient pas confrontés à des obstacles démesurés pour obtenir la nationalité;
- 9.2.2. en octroyant un permis de séjour de longue durée à ceux qui ont passé cinq ans ou moins dans le pays, sans leur imposer des obstacles bureaucratiques importants, des frais élevés ou des conditions exorbitantes en matière de connaissances linguistiques, de logement, de revenus ou d'emploi;
- 9.2.3. en régularisant la situation des migrants en situation irrégulière, qui ne seront pas renvoyés vers leur pays d'origine, conformément à la [Résolution 1568 \(2007\)](#) de l'Assemblée sur les programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière;
- 9.2.4. en accordant aux migrants des droits électoraux, notamment le droit de vote et le droit d'éligibilité aux élections locales et régionales au bout de cinq ans de résidence ou moins;
- 9.2.5. en signant et en ratifiant la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local;

9.2.6. en levant les restrictions qui pèsent sur les droits politiques des migrants en ce qui concerne l'adhésion à des partis politiques ou la création d'associations politiques, et en encourageant les partis politiques à intégrer des femmes et des hommes d'origine immigrée parmi leurs membres;

9.3. à faciliter la participation:

9.3.1. en s'assurant que les migrants jouissent du droit de consultation, moyennant la création d'organes consultatifs, conformément à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Ces organes devraient veiller à être représentatifs des migrants et des membres des autorités, locales ou autres, et garantir une représentation égale des femmes et des hommes. Ils devraient donner aux migrants et aux associations de migrants le droit de présenter des candidats, avoir des objectifs clairement définis et accorder la priorité aux activités politiques, notamment la consultation et la promotion de la participation citoyenne. En outre, ces organes devraient avoir le droit d'être informés et consultés, et celui de prendre l'initiative d'une consultation et de recevoir une réponse;

9.3.2. en soutenant les initiatives de la société civile prises par des migrants et à l'intention de migrants, qui proposent à ces derniers diverses possibilités et orientations, conduisent à rapprocher les communautés et contribuent à établir des liens avec elles et à faciliter les rapports avec les autorités. Il serait bon de soutenir tout particulièrement les initiatives émanant d'organisations locales de femmes migrantes;

9.3.3. en incitant les médias à dépeindre fidèlement les migrants, sans les stéréotyper, en tenant compte aussi de l'image doublement stéréotypée des femmes migrantes donnée par les médias; en faisant en sorte, en outre, que les migrants soient représentés dans le personnel des médias, qu'ils soient visibles et que leurs points de vue soient entendus;

9.3.4. en soutenant les projets qui encouragent les migrants et d'autres membres de la communauté à prendre des initiatives et à s'engager dans la société civile;

9.3.5. en appuyant la recherche sur la participation démocratique des migrants, notamment la recherche sur les bonnes pratiques en matière de participation et d'intégration, les obstacles à la participation, les répercussions de l'intégration et les habitudes de vote des migrants;

9.4. à garantir que les migrants en situation irrégulière ne sont pas exclus de toutes les formes de participation démocratique et qu'ils jouissent de leurs droits fondamentaux, conformément à la [Résolution 1509 \(2006\)](#) de l'Assemblée sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers;

9.5. à veiller à ce que les besoins spécifiques des femmes migrantes soient pris en compte et différenciés de ceux des hommes, conformément à la [Recommandation 1732 \(2006\)](#) et à la [Résolution 1478 \(2006\)](#) de l'Assemblée sur l'intégration des femmes immigrées en Europe;

9.6. à faciliter une participation démocratique accrue des migrants dans leur pays d'origine.

10. L'Assemblée appelle le Congrès du Conseil de l'Europe à poursuivre son travail sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et, en particulier, à promouvoir davantage le recours à des organes consultatifs et le droit de vote au niveau local. Elle invite en outre le Congrès à renforcer encore son action en faveur de l'intégration des migrants au niveau local, notamment par l'intermédiaire du Réseau de villes européennes pour une politique locale d'intégration des migrants (CLIP).

11. L'Assemblée appelle le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à inciter les Etats membres à lever les obstacles à la participation démocratique des migrants.

12. L'Assemblée invite l'Union européenne à soutenir, au moyen du Fonds européen d'intégration, les projets qui portent à la fois sur l'intégration et sur la participation démocratique des migrants. Ont également besoin de soutien les projets qui fournissent des indicateurs sur la participation démocratique des migrants dans la Grande Europe, ventilés par sexe, si possible, et ne se limitant pas aux 27 Etats membres de l'Union européenne.

13. L'Assemblée invite son Bureau à consulter la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles sur les mesures à prendre pour assurer une meilleure représentation des personnes issues de l'immigration au sein de l'Assemblée.

## B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution ... (2008) sur les mesures visant à améliorer la participation démocratique des migrants.
2. Le Conseil de l'Europe a un rôle important à jouer dans la promotion de la participation démocratique des migrants et a déjà contribué à ce processus, notamment par l'adoption de la Convention relative au statut juridique du travailleur migrant (STE no 93), de la Convention européenne sur la nationalité (STE no 166) et de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE no 144).
3. Cependant, le degré de participation démocratique des migrants, hommes et femmes, en Europe reste faible et il convient de prendre de nouvelles initiatives pour améliorer la situation, dont des mesures d'intégration facilitant la participation des migrants à la vie démocratique et sociale.
4. Par conséquent, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:
  - 4.1. de charger le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), et son Comité d'experts sur la participation démocratique et l'éthique publique aux niveaux local et régional (LR-DP) d'analyser la mise en œuvre, dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, des normes énoncées dans la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE no 144) et d'examiner les obstacles à la ratification de cet instrument;
  - 4.2. de charger le Comité européen sur les migrations (CDMG) d'étudier les moyens d'adapter les programmes d'intégration, d'égalité de traitement et d'égalité des chances mis en place dans les Etats membres afin de promouvoir la participation démocratique des migrants;
  - 4.3. de charger le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) d'examiner les restrictions aux droits politiques des migrants (notamment à leur droit d'adhérer à un parti politique ou de fonder une association politique), afin de renforcer la participation démocratique des migrants, hommes et femmes;
  - 4.4. de charger le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) d'examiner la mise en œuvre, dans tous les Etats membres, des normes prescrites par la Convention européenne sur la nationalité ainsi que l'état des ratifications;
  - 4.5. de charger le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) d'évaluer la participation démocratique des migrantes et des migrants en contrôlant la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique;
  - 4.6. d'inviter la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) à analyser les obstacles constitutionnels à l'octroi du droit de vote aux migrants, principalement aux échelons local et régional, et, le cas échéant, à aider ces Etats à réformer leur Constitution;
  - 4.7. d'inviter la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) à surveiller les phénomènes persistants de discrimination, de racisme et d'intolérance en tant qu'entraves à la participation démocratique des migrants et de respecter son avis.

## C. Exposé des motifs, par M. Greenway

### 1. Introduction

1. Le nombre de migrants connaît une hausse constante en Europe, et il est probable que le phénomène se poursuive avec la chute des taux de natalité, le vieillissement de la population et l'appétit persistant de l'Europe pour les travailleurs tant légaux que clandestins.

2. Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le nombre de migrants vivant en Europe en 2005 serait de 64,1 millions, soit 8,8 % de la population<sup>1</sup>. Aujourd'hui, trois ans après cette estimation, leur nombre doit être beaucoup plus élevé, surtout si l'on tient pleinement compte de ceux – et ils sont légion – qui s'y trouvent en situation irrégulière. Dans toute analyse de la situation de la démocratie en Europe, il convient donc d'étudier dans quelle mesure cette multitude de migrants et leurs communautés participent et sont associés au processus démocratique.

3. Le principe selon lequel tous les membres d'une communauté doivent prendre part aux décisions qui la concernent est au cœur même de la démocratie. Les migrants peuvent apporter une contribution importante à leur communauté d'accueil; à ce titre, on s'accorde de plus en plus à reconnaître, en Europe, qu'ils devraient se voir confier un rôle équitable dans le processus politique et être autorisés à participer sans réserve à la vie politique, sociale et culturelle des Etats membres du Conseil de l'Europe. Il ne s'agit pas simplement de participation au processus politique. La société contemporaine est organisée dans bien des domaines selon des principes démocratiques, qu'il s'agisse du sport, de l'art, des établissements scolaires, des églises ou des organisations caritatives, et la gouvernance d'organisations de plus en plus diverses repose sur des comités de gestion, des conseils d'administration ou des conseils d'établissement. La composition du comité ou du conseil est bien souvent déterminée par un processus électoral et la volonté d'individus d'assumer volontairement la responsabilité de la gestion et de la supervision.

4. Face à cette prise de conscience de l'importance cruciale de l'intégration<sup>2</sup> des migrants dans les sociétés d'accueil, les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient redoubler d'efforts pour encourager les migrants à s'engager dans des associations et des clubs locaux et inviter ces organisations à les accueillir comme il se doit. Cela peut constituer un premier pas vers une participation accrue au processus politique, les migrants étant ainsi progressivement amenés à se rendre compte que la participation peut être une force de changement dans leur communauté locale et la société en général.

5. La participation démocratique doit aussi être envisagée dans le contexte de l'accès à des services tels que la santé, l'éducation et le logement. Cet accès doit être fondé sur le principe de l'équité des procédures et de l'accès à des voies de recours. Cela est particulièrement important s'agissant des droits des enfants migrants, des personnes âgées migrantes et des migrants souffrant d'exclusion sociale. Dans tous ces domaines, il est indispensable que les migrants aient un sentiment d'impartialité, d'équité et de justice pour qu'ils puissent se sentir intégrés dans les communautés où ils vivent.

6. L'intégration devrait toujours être vue comme un processus à double sens, impliquant à la fois les migrants et la population dans son ensemble et appelant une reconnaissance mutuelle de toutes les parties concernées.

7. Cette intégration va de pair avec la compréhension des valeurs communes et le respect des différences culturelles, qui sont indispensables au développement démocratique. Les questions de la participation démocratique et de l'intégration des migrants sont donc étroitement liées, de telle sorte qu'on peut y voir des éléments qui se renforcent mutuellement.

8. En Europe, la participation démocratique reste faible s'agissant non seulement des migrants, mais aussi du reste de la population. Le déficit est toutefois plus marqué dans le premier cas, et même nettement plus en ce qui concerne les femmes migrantes.

9. Ce rapport se propose par conséquent d'étudier comment la participation démocratique des migrants peut être améliorée et d'envisager les mesures juridiques, politiques et structurelles à prendre en ce sens. Il compte aussi se pencher sur la question de l'intégration, en se demandant dans quelle mesure elle peut favoriser la participation démocratique et en s'interrogeant sur l'influence que celle-ci peut avoir, à son tour, sur l'intégration.

---

1. Organisation internationale pour les migrations, *Etat de la migration dans le monde en 2005: coûts et avantages de la migration internationale*.

2. Il est important de ne jamais confondre intégration et assimilation.

10. On ne peut pas améliorer la participation démocratique des migrants du jour au lendemain. Il s'agit d'une question complexe, qui requiert un effort durable et soutenu. En Belgique, par exemple, ce n'est qu'après une longue bataille, notamment contre une xénophobie bien ancrée, que les ressortissants de pays tiers ont obtenu le droit de vote aux élections locales.

11. La participation démocratique peut s'exprimer à différents niveaux: local, national et européen. Toutefois, c'est sans doute au niveau local qu'elle est la plus efficace et pertinente pour les migrants, en particulier si la naturalisation n'est pas envisageable.

12. La participation démocratique est importante pour les migrants, qu'ils soient de la première génération ou des suivantes. Néanmoins, ce rapport portera surtout, quoique pas exclusivement, sur les difficultés rencontrées par les migrants de première génération. Plus tôt ils ont la possibilité de participer à la vie démocratique, plus ils ont de chances d'y parvenir et de réussir leur intégration. La participation démocratique peut également s'exercer dans le pays d'origine, et les migrants doivent être encouragés à maintenir cet investissement le cas échéant. Cette question n'est toutefois pas abordée dans le cadre du présent rapport.

13. Votre rapporteur tient à dire sa gratitude pour l'appui et les conseils qu'il a reçus, dans la préparation de ce rapport, de la part de tous les acteurs du processus de consultation. Il voudrait en particulier remercier le Migration Policy Group (MPG) et la Commission des Eglises auprès des migrants en Europe (CEME) pour leur aide précieuse<sup>3</sup>.

## **2. Comprendre la participation démocratique des migrants au sein de la population dans son ensemble**

14. La participation démocratique peut prendre bien des formes. Elle peut notamment s'exprimer par le vote, le fait de se présenter à une élection et l'exercice d'autres droits politiques tels que la liberté d'expression, de pensée, de conscience et de religion. Elle peut aussi avoir trait à la liberté d'association, à travers l'appartenance à un parti politique, l'adhésion à un syndicat, la participation à une manifestation, etc. En outre, il peut s'agir de prendre part à la société civile, que ce soit au sein d'associations, y compris de migrants, d'organisations paroissiales ou encore de groupes à caractère scolaire, par exemple.

15. Il importe de noter que la participation à l'une de ces activités peut avoir pour effet d'ouvrir sur d'autres. Plus un migrant prend confiance dans une forme donnée de participation, plus il est susceptible d'élargir cette expérience.

16. Il est extrêmement difficile de quantifier le degré de participation démocratique des migrants en Europe, et l'on aura besoin pour cela de bien plus d'études. Il existe néanmoins tout un éventail de travaux universitaires qui donnent à penser que cette participation est faible, y compris pour les Européens vivant en dehors de leur pays d'origine.

17. «L'European Social Survey»<sup>4</sup> est l'une des sources majeures de ce type d'informations. En s'appuyant sur ses statistiques, une étude portant sur les taux de participation civique des migrants a été réalisée dans 22 pays européens<sup>5</sup>. On y apprend ainsi qu'en Allemagne, les citoyens participent à hauteur de 57,9 %, soit bien plus que les migrants, à 34 %. Pour la France, ces taux sont respectivement de 53,2 % contre 48,1 %. En Hongrie, ils s'établissent à 19,7 % contre 17,2 % et, en Estonie, à 17,7 % contre 14,8 %. Il est cependant intéressant de noter que les pays ne présentent pas tous des taux de participation inférieurs pour les migrants; au Portugal, par exemple, la tendance est inverse, avec 18,1 % de ressortissants nationaux participant à la vie civique du pays, contre 22,4 % de migrants.

---

3. Les sources de ce rapport sont mentionnées dans les notes de bas de page. Les plus importantes sont les suivantes: l'Index européen des politiques d'intégration des migrants (MIPEX); le projet POLITIS; le *Manuel sur les organes consultatifs locaux pour les résidents étrangers*, publié par le Conseil de l'Europe; *Highly Active Immigrants, a resource for European civil societies*, par Dita Vogel; et le document de synthèse du Parlement européen intitulé «Trends in the EU-27 regarding participation of third-country nationals in the host country's political life».

4. Voir le site <http://www.europeansocialsurvey.org/>.

5. Maria Aleksynska, «Quantitative Assessment of Immigrants' Civic Activities – Exploring the European Social Survey», chapitre 4, pp. 63 et 69, in Dita Vogel (éd.), *Highly Active Immigrants – A resource for European civil societies*, Francfort-sur-le-Main, Berlin, Berne, Bruxelles, New York, Oxford, Vienne, 2008.

18. Cette enquête s'est également penchée, de manière générale, sur la participation civique des natifs et des migrants en termes d'appartenance à des syndicats et partis, de travail pour des partis politiques ou d'activités au profit d'autres groupes ou associations et d'actions symboliques (signature de pétitions, manifestations, etc.). Dans ce cadre, le taux de participation total est de 49,83 % en ce qui concerne les natifs, mais seulement de 38,96 % chez les immigrés<sup>6</sup>.

19. De plus grandes disparités se font évidemment jour quand on s'intéresse à des formes politiques de participation données, en particulier lorsque la loi impose des restrictions au droit de vote ou à celui de créer et de rejoindre des partis politiques.

20. Lorsque l'on examine la participation des migrants, il est utile de se rappeler qu'ils ne constituent pas un groupe homogène. Ils viennent de différents pays et ont souvent des expériences de vie très dissemblables. Leur niveau de participation à la vie du pays hôte dépend de facteurs variés, dont:

- le niveau général de participation démocratique dans leur pays d'origine;
- le niveau de leur propre expérience ou de celle de leur famille en la matière avant de migrer;
- le niveau général d'engagement dans la société hôte;
- les liens et la proximité culturels entre le pays d'origine et le pays hôte;
- le niveau de motivation individuelle des personnes concernées;
- le niveau de leur intégration et les facteurs qui favorisent l'intégration dans leur pays d'accueil.

21. Il est prouvé que chacun des facteurs ci-dessus a une influence positive sur le niveau de participation démocratique du migrant. L'expérience de vie des individus (qu'il s'agisse de travailleurs hautement qualifiés, de réfugiés, d'étudiants, d'ouvriers saisonniers, de migrants au titre du regroupement familial, d'immigrés clandestins, de migrants de première ou de seconde génération, etc.) joue également un rôle crucial à cet égard. Enfin, l'appartenance ou non du migrant à l'Union européenne représente une différence de taille.

22. Il est clair que certains groupes ethniques ou nationaux sont plus actifs que d'autres en Europe. Un projet de recherche a ainsi conclu que les Européens de l'Est avaient tendance à se montrer plus passifs que les personnes originaires d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique. Les migrants russes et albanais seraient parmi les moins mobilisés, alors que les Iraniens et les Indonésiens apparaissent au contraire comme les plus déterminés<sup>7</sup>.

23. Dans l'élaboration de mesures visant à améliorer la participation démocratique des migrants, il importe par conséquent de prendre en considération les multiples expériences individuelles et les différents facteurs qui influent sur la participation et l'intégration. Les Etats ne doivent pas envisager ces mesures comme des options mutuellement exclusives, mais plutôt comme des mécanismes complémentaires de promotion de la participation démocratique des migrants. Par exemple, le fait d'accorder le droit de vote au niveau local ne dispense pas un pays de répondre à la nécessité d'établir des organismes consultatifs ni d'appuyer les associations de migrants ou d'autres initiatives de la société civile en leur faveur.

### 3. Le rôle du Conseil de l'Europe dans l'amélioration de la participation démocratique des migrants

24. Le Conseil de l'Europe attache la plus grande importance à l'amélioration de la participation des migrants. L'Assemblée apporte et continuera d'apporter une contribution essentielle à la recherche de nouveaux progrès dans ce domaine. Elle est convaincue que ces progrès seront déterminants pour faire reculer la xénophobie et les tensions raciales.

25. L'Assemblée a adopté 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. Ce dernier a ses propres conventions: celle relative au statut juridique du travailleur migrant (STE no 93), et celles sur la nationalité (STE no 166) et sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE no 144). Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a accompli un travail important sur la question et adopté la [Résolution 141 \(2002\)](#) et la [Recommandation 115 \(2002\)](#) sur la participation des résidents étrangers à la vie publique locale: les conseils consultatifs, ainsi que la [Résolution 181 \(2004\)](#) et la

6. L'«European Social Survey» a été réalisée sur un échantillon de 76 467 natifs et 3986 immigrants

7. Maria Aleksynska, *op. cit.*

**Recommandation 153 (2004)** sur un pacte pour l'intégration et la participation des personnes issues de l'immigration dans les villes et régions d'Europe. Il a également publié un «manuel» sur les organismes consultatifs locaux pour les résidents étrangers.

26. Au plan intergouvernemental, le Comité européen sur les migrations (CDMG) est saisi de nombreuses questions relatives à l'intégration des migrants et, dès 1992, dans une recommandation sur les relations communautaires, le Comité des Ministres<sup>8</sup> appelait à encourager «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». Le CDMG a publié une série de rapports dans le cadre du projet Relations intercommunautaires<sup>9</sup> ainsi qu'un Cadre des politiques d'intégration<sup>10</sup>. Le Comité d'experts sur la participation démocratique et l'éthique publique aux niveaux local et régional examine régulièrement, entre autres, les obstacles à l'adhésion à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Par ailleurs, à la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales (Valence, 2007)<sup>11</sup>, les ministres ont insisté sur «l'importance de garantir la participation effective et adéquate de tous, y compris les étrangers, à la vie publique au niveau local».

27. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) s'est penchée, par le passé, sur les entraves constitutionnelles à la participation des migrants aux élections. En outre, le Code de bonne conduite en matière électorale, élaboré par la Commission de Venise avec l'appui de l'Assemblée<sup>12</sup> et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux<sup>13</sup>, et pour lequel le Comité des Ministres a encouragé les membres à le prendre en considération<sup>14</sup>, stipule qu'il «est tout à fait souhaitable que, après une certaine durée de résidence, les étrangers disposent du droit de vote sur le plan local»<sup>15</sup>.

28. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) contrôle régulièrement tous les États membres du Conseil de l'Europe et adopte des recommandations de politique générale sur toutes les formes de discrimination, de racisme et d'intolérance. Dans ses rapports par pays, l'intégration est l'un des thèmes qui reviennent souvent.

29. Le Comité consultatif sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales contrôle régulièrement la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales en vertu de l'article 15 de la convention-cadre<sup>16</sup> et a publié en 2008 un commentaire<sup>17</sup> sur la question. Cela s'applique certes aux minorités nationales mais également, dans une certaine mesure, aux migrants.

30. Au fil de ce rapport, on abordera plus en détail certains des travaux ci-dessus ainsi que d'autres activités du Conseil de l'Europe dans le domaine de la participation démocratique des migrants.

---

8. Voir Recommandation no R (92) 12 du Comité des Ministres aux États membres sur les relations intercommunautaires.

9. Parmi les travaux publiés dans la série des Relations intercommunautaires figurent notamment: *Participation politique et sociale des immigrés à travers des mécanismes de consultation* (1999), *Les mesures et indicateurs d'intégration* (1998), *Relations intercommunautaires et ethniques en Europe* (1991) et *Initiatives d'employeurs pour promouvoir l'emploi et l'intégration des immigrés* (1998), [http://www.coe.int/t/dg3/migration/Documentation/Default\\_public2\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/migration/Documentation/Default_public2_en.asp).

10. Ce fascicule rassemble les recommandations et propositions de divers organes du Conseil de l'Europe. Voir le site [http://www.coe.int/t/dg3/migration/Documentation/Series\\_CommunityRelations/Framework\\_Integration\\_policies\\_2000\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/migration/Documentation/Series_CommunityRelations/Framework_Integration_policies_2000_en.pdf).

11. Voir la Déclaration sur la participation démocratique et l'éthique publique aux niveaux local et régional (MCL-15(2007)5 final).

12. **Résolution 1320 (2003)** et **Recommandation 1595 (2003)** sur le Code de bonne conduite en matière électorale.

13. **Résolution 148 (2003)** et **Recommandation 124 (2003)** sur le Code de bonne conduite en matière électorale.

14. Voir la Déclaration du Comité des Ministres sur le Code de bonne conduite en matière électorale (adoptée par le Comité des Ministres le 13 mai 2004 à sa 114e séance).

15. CDL-AD (2002) 023 rév, I.1.1.b.2.

16. L'article 15 stipule que «les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant».

17. Commentaire sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans la vie culturelle, sociale et économique et dans les affaires publiques (ACFC/31DOC(2008)001).

#### 4. L'intégration, clé de la participation

31. La préface au *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*<sup>18</sup> résume avec éloquence les raisons pour lesquelles l'intégration est essentielle à nos sociétés européennes:

*«L'intégration des immigrants est essentielle à la cohésion sociale et au développement économique. Pour leur permettre d'éprouver un sentiment d'appartenance à notre société, nous devons les traiter équitablement et veiller à ce qu'ils disposent des outils appropriés pour y participer pleinement. L'intégration est un processus continu, à double sens, fondé sur des droits réciproques et des obligations correspondantes des immigrants et de la société d'accueil.»*

32. Les ministres responsables des migrations du Conseil de l'Europe, à leur 7e Conférence qui s'est tenue à Helsinki, ont souligné l'importance de cette intégration et la nécessité d'en faire un processus à double sens. Dans la déclaration finale<sup>19</sup>, ils se sont engagés:

*«à promouvoir une société accueillante et ouverte et à encourager la participation des migrants, résidant légalement, dans la vie économique, sociale, culturelle et politique:*

*a. en reconnaissant la contribution positive que les migrants apportent à la société;*

*b. en associant la communauté d'accueil et les migrants à des activités visant à promouvoir la compréhension mutuelle;*

*c. en encourageant les migrants et la société d'accueil à travailler en commun, au niveau local, pour le développement de la société;*

*d. en mettant en œuvre des programmes d'introduction pour les primo-arrivants, en vue d'encourager activement les immigrés à apprendre la langue du pays d'accueil ainsi qu'à comprendre et à respecter les institutions et les valeurs fondamentales de la société d'accueil.»*

33. Votre rapporteur part du principe que l'intégration facilite considérablement la participation démocratique, et que cette dernière, à son tour, peut accompagner les migrants sur la route qui les mène à l'intégration. Il estime que l'intégration ne doit pas être vue comme une condition préalable à la participation démocratique, tant il importe que les deux aillent de pair.

34. Votre rapporteur est conscient que les discussions sur l'intégration des migrants portent souvent sur le long terme. Pourtant, les migrants prévoient rarement de s'installer pour longtemps. En outre, ils deviennent de plus en plus mobiles. Une partie du problème consiste donc à tenir compte du fait qu'ils vivent dans l'incertitude quant à leur avenir et que les mesures d'intégration et possibilités de participation démocratique doivent par conséquent s'adresser également à ceux dont le futur reste à décider.

35. Si l'intégration a lieu à tous les niveaux, c'est néanmoins au plan local que son efficacité et sa pertinence s'expriment à plein. Il incombe donc aux pouvoirs locaux d'adopter des politiques effectives et souples. Votre rapporteur note d'ailleurs le travail entrepris par le Congrès en ce sens<sup>20</sup>.

36. Dans cette partie du rapport, votre rapporteur se propose d'examiner certains des indicateurs d'intégration clés<sup>21</sup> et leur interaction avec la participation démocratique. Pour être à même de participer, les migrants ont besoin de temps, d'argent et de sécurité. Il leur faut également maîtriser la langue locale et disposer de certaines compétences, outre l'aisance linguistique. L'intégration est ainsi l'élément qui donne aux migrants les moyens de jouir des possibilités offertes par la participation démocratique.

37. Votre rapporteur est conscient que la perception de l'intégration au niveau européen est en train de changer. Traditionnellement, les mesures prises dans ce domaine sont vues comme servant les migrants afin de remédier aux inégalités et de garantir une participation égale. On observe toutefois une tendance

18. Commission européenne, Direction générale justice, liberté et sécurité, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, 2e édition, mai 2007, manuel rédigé par Jan Niessen et Yongmi Schibel du Groupe sur les politiques migratoires.

19. 7e Conférence des ministres responsables des migrations, Helsinki, 16-17 septembre 2002, déclaration finale (MMG-7(2002)1, paragraphe 25).

20. Voir, à cet égard, la création d'un réseau d'échange structuré d'expériences sur toutes les questions susceptibles de favoriser l'intégration des migrants et surtout la qualité des politiques élaborées au niveau local. Ce réseau, le CLIP (Réseau de villes européennes pour une politique locale d'intégration des migrants), a été inauguré par le Congrès en septembre 2006, à Dublin, avec ses cofondateurs, à savoir la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Fondation de Dublin) et la ville de Stuttgart. Le réseau, qui compte actuellement quelque 30 villes, a déjà entamé l'examen d'un certain nombre de thèmes, y compris celui du logement, dont il est question plus loin dans ce rapport, et les politiques en faveur de la diversité.

émergente, dans certains Etats, à considérer l'intégration comme relevant de la responsabilité des migrants, voire à envisager d'imposer des sanctions à ceux d'entre eux qui ne s'intègrent pas suffisamment. La mise en place de tests, d'une obligation d'apprentissage et, dans certains cas, de pénalités n'est pas sans poser problème du point de vue des droits de l'homme, en particulier lorsque ces mesures peuvent être appliquées de façon discriminatoire à certains groupes. Il faudra que l'Assemblée se penche plus avant sur la question, à l'avenir.

#### 4.1. Education

38. L'éducation revêt une importance cruciale, tant pour l'intégration que pour la participation démocratique. Les études qui en apportent la preuve<sup>22</sup> ne manquent pas. Les services éducatifs étant assurés localement, ils offrent aux migrants des occasions idéales de participation dans les établissements scolaires, les établissements d'enseignement supérieur et les activités parascolaires. L'éducation est essentielle en ceci qu'elle est l'une des mesures de confiance qui aident les migrants à mieux trouver du travail, développer leurs compétences et gagner en confiance pour intégrer la vie démocratique et y participer.

39. L'éducation peut prendre la forme de programmes d'insertion. Les établissements éducatifs qui accueillent les immigrés offrent un nouveau départ aux migrants, en leur donnant les compétences et la confiance nécessaires pour aller de l'avant dans leur nouvelle société. Ces programmes sont souvent constitués de trois éléments: apprentissage linguistique, formation civique et préparation au marché du travail<sup>23</sup>. L'enseignement pour adultes est également important pour les migrants qui n'ont parfois pas eu les mêmes possibilités à cet égard dans leur pays d'origine.

40. La ville de Gand, en Belgique, se distingue par ses bonnes pratiques en termes de programmes d'insertion: elle offre ainsi jusqu'à mille deux cents heures de cours de néerlandais et soixante-quinze heures d'«orientation sociale», comprenant des séances d'information à caractère administratif et pratique. La ville propose également un programme d'accueil individualisé, «sur mesure», qui comprend une orientation dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et de la formation<sup>24</sup>.

41. Cependant, l'éducation est très utile à tous les niveaux, du primaire au supérieur et à l'enseignement pour adultes, en passant par le secondaire.

42. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation importante (Rec(2008)4) relative à la promotion de l'intégration des enfants de migrants ou issus de l'immigration. Celle-ci donne des orientations détaillées sur l'intégration à la vie scolaire, notamment dans les zones défavorisées et marginalisées. Elle insiste sur la grande utilité de l'apprentissage linguistique, du recrutement de personnel (y compris le fait d'avoir des enseignants issus de l'immigration) et de sa formation (pour gérer des enfants dont la langue maternelle n'est pas celle du pays et aborder la question de l'éducation interculturelle). Elle appelle les établissements scolaires et les autorités à promouvoir un climat d'hospitalité, de tolérance et de respect de la diversité à l'école et à prendre des mesures particulières pour l'intégration des nouveaux élèves immigrés dans la vie scolaire. La recommandation souligne en outre l'importance d'appuyer la société civile, les migrants et leurs associations, celle d'aider les parents des enfants migrants et la nécessité de faciliter la transition de l'école au marché du travail.

43. Votre rapporteur estime que le rôle parental des parents migrants doit être soutenu et renforcé, idée qui est par ailleurs exprimée aussi dans la recommandation ci-avant mentionnée du Comité des Ministres. Les migrants qui ont des enfants, quelle que soit leur origine, doivent être encouragés à s'impliquer dans les écoles et organisations de parents. Cette participation des parents favorise non seulement les progrès et l'intégration de leurs enfants, mais aussi, pour eux-mêmes, la création de liens sociaux et l'expérience de la démocratie.

---

21. Ces indicateurs clés sont tirés du document intitulé «Indicators of Integration, final report», par Alastair Ager et Alison Strong, Home Office Development and Practice Report, Research Development and Statistic Directorate, Queen Margaret University College, Edimbourg, 2004, <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/dpr28.pdf>. Le Conseil de l'Europe a également défini une série plus évoluée d'«indicateurs de la cohésion sociale», qui sont inclus dans un guide méthodologique (2005) intitulé *Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale*.

22. Voir par exemple Dita Vogel (éd.), *op. cit.*, p. 28.

23. *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens (op. cit.)*, p. 14.

24. Voir le site [www.gent.be/Integratiedienst/Kom-Pas](http://www.gent.be/Integratiedienst/Kom-Pas) Centre: [kom-pas@gent.be](mailto:kom-pas@gent.be). Mention en est faite dans le *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, p. 14.

44. Les migrants rencontrent souvent le problème que leur niveau d'éducation n'est pas formellement reconnu, ce qui les contraint à occuper des postes très en deçà de ce à quoi ils pourraient prétendre au vu de leurs compétences et expérience. Les Etats membres devraient encourager les instances de certification à mettre en place un cadre qui permette aux employeurs de reconnaître les qualifications obtenues à l'étranger afin que les migrants puissent participer au monde du travail à la hauteur de leur savoir-faire. Cela renforcera sans nul doute leur confiance, leur capacité de gagner de l'argent, leur intégration ainsi que leur intérêt et leur aptitude à prendre part à la société démocratique.

#### **4.2. Passerelles sociales (entre communautés)**

45. La création de passerelles sociales entre communautés est un élément essentiel du processus d'intégration à double sens. Ce mélange encourage la cohésion sociale, une compréhension plus large au plan culturel et une multiplication des possibilités économiques<sup>25</sup>.

46. Ces passerelles peuvent être bâties à de nombreux niveaux et fondées sur le sport, l'éducation, la culture, la religion ou d'autres activités. Les bonnes pratiques abondent<sup>26</sup>. En Allemagne, par exemple, le Forum abrahamique<sup>27</sup> rassemble chrétiens, musulmans et juifs. Au Royaume-Uni, le Réseau interconfessionnel<sup>28</sup> travaille sur une base plus large et s'efforce de favoriser les bonnes relations entre bahais, bouddhistes, chrétiens, hindous, jaïns, juifs, musulmans, sikhs et zoroastriens. Les enquêtes menées par ce réseau estiment à 130 le nombre de groupes, conseils et forums interconfessionnels locaux au Royaume-Uni. Les écoles jouent un rôle particulièrement important à cet égard et peuvent jeter des ponts non seulement entre les enfants, mais aussi entre les parents.

47. Le manque de passerelles sociales, en particulier lorsqu'il est combiné au manque de relations et de liens sociaux, peut ruiner les perspectives d'intégration et de participation démocratique. Il affecte non seulement la confiance des migrants en eux-mêmes et en la société, mais il peut aussi être facteur d'exclusion, de marginalisation et d'extrémisme, en particulier s'agissant des jeunes migrants<sup>29</sup>. Un appui adéquat doit être apporté par les autorités afin de créer des passerelles sociales de ce type, notamment en finançant des initiatives de la société civile.

#### **4.3. Relations sociales (au sein des communautés)**

48. Les relations sociales au sein des communautés revêtent une grande importance dans la participation démocratique; des chercheurs soulignent ainsi que plus le réseau associatif d'un groupe ethnique donné est dense et plus les associations comptent de membres, plus ce groupe aura confiance en la politique et plus il y participera<sup>30</sup>. Tel est par exemple le cas à Amsterdam, lorsque l'on met en parallèle les expériences respectives des communautés marocaine et turque. Cette dernière, avec ses réseaux plus denses et sa confiance politique plus marquée, connaît une participation plus forte que la communauté marocaine<sup>31</sup>.

49. Les relations sociales présentent également l'intérêt d'éviter les risques d'assimilation, d'isolement et de perte d'identité.

50. On ne favorise pas les relations sociales au sein des communautés pour encourager le séparatisme mais plutôt dans le but de renforcer la confiance et d'ouvrir sur une participation accrue à la société. Les autorités devraient par conséquent être encouragées à fournir un appui, notamment financier, aux initiatives visant à la création de liens sociaux au sein des communautés.

51. Parmi les nombreuses initiatives qui méritent d'être citées figure le projet INVOLVE, sur l'intégration des ressortissants de pays tiers par le volontariat<sup>32</sup>. Celui-ci, en étudiant les meilleures pratiques de sept pays européens, a montré comment le volontariat pouvait être propice aux relations sociales et en même temps faire naître un sentiment d'appartenance chez les migrants, que ce soit dans les communautés de migrants ou dans la société au sens large.

25. Alastair Ager et Alison Strong, *op. cit.*, p. 18.

26. Les exemples cités sont tirés du *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, p. 39.

27. Voir le site [www.interkultureller-rat.de](http://www.interkultureller-rat.de).

28. Voir le site [www.interfaith.co.uk](http://www.interfaith.co.uk).

29. Dirk Jacobs et Jean Tillie, «Social Capital and Political Participation of Immigrants in Europe – Key developments in empirical studies», in Dita Vogel (éd.), *op. cit.*, p. 55.

30. *Ibid.*, p. 55.

31. Fennema, M. et Tillie, J. (1999), «Political Participation and Political Trust in Amsterdam. Civic Communities and Ethnic Networks», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25 (4), pp. 703-726.

32. Voir le site [http://www.cev.be/43-involve\\_integration\\_of\\_migrants\\_through\\_volunteering\\_-FR.html](http://www.cev.be/43-involve_integration_of_migrants_through_volunteering_-FR.html).

#### **4.4. Liens sociaux (avec les services et la communauté)**

52. Les services locaux doivent être en mesure de répondre aux besoins des migrants dans tous les domaines, y compris le logement, l'éducation, l'emploi et le social, entre autres. Les migrants ont souvent des difficultés à accéder à ces services en raison de barrières linguistiques, de différences culturelles et d'un manque de connaissance et d'expérience du fonctionnement du système.

53. Des stratégies d'insertion doivent être élaborées par les pouvoirs locaux, au niveau organisationnel, et il importe que les migrants participent non seulement à leur conception, mais aussi à leur mise en œuvre. Les organisations de la société civile qui aident les migrants ont besoin de se voir allouer des ressources. Plus les migrants sont impliqués dans le processus, plus ils sont susceptibles de s'intégrer, de renforcer leurs compétences et de se montrer plus désireux de participer à d'autres aspects de la vie démocratique. Le personnel travaillant pour les pouvoirs locaux doit être spécialement formé pour répondre aux exigences d'une société multiculturelle, et il convient que des interprètes et services d'interprétation soient mis à sa disposition. On peut citer un exemple de bonne pratique, en Italie, où 60 médiateurs culturels d'origine italienne ou migrante sont attachés à la structure sociale publique de six régions du Sud, en plus de 30 autres médiateurs qui travaillent dans les agences locales pour l'emploi<sup>33</sup>.

54. Les migrants sont particulièrement vulnérables aux procédures bureaucratiques lentes et inefficaces, que ce soit en matière d'immigration ou dans leur rapport quotidien à la communauté. Les différences de traitement et la discrimination pèsent lourd et freinent leur intégration, ce qui ne les incite pas à prendre part à la vie démocratique<sup>34</sup>. Il est donc essentiel que ces liens sociaux avec les services soient encouragés et facilités.

55. Il est un domaine de bonnes pratiques qui se développe dans un certain nombre d'Etats membres, à savoir la création de services ou ministères spécialisés dans les questions d'intégration ou de migration, au plan tant national que local. Dans certains cas, ces ministères sont même dirigés par des personnes d'origine migrante. En Suède, par exemple, il existe un ministère de l'Intégration et de l'Egalité des sexes. La ministre, Nyamko Sabuni, est née au Burundi. De tels services spécialisés contribuent à appeler l'attention sur les questions d'intégration, mais ils ne sauraient toutefois faire oublier la nécessité impérieuse d'inscrire ces questions à l'ordre du jour de tous les services.

#### **4.5. Langue**

56. L'aisance linguistique joue à n'en pas douter un rôle important et, alliée au niveau d'éducation, peut avoir une influence de taille sur l'assurance des migrants ainsi que sur leur volonté et leur capacité de participation. Cette participation peut prendre les formes les plus basiques, comme le fait d'assister à une réunion, d'écrire une lettre ou simplement de communiquer avec autrui. Les compétences linguistiques permettent de créer un lien social avec d'autres communautés et d'avoir accès aux services de base.

57. Le besoin d'apprendre la langue de la société d'accueil peut même intervenir avant l'arrivée dans le pays. Aux Pays-Bas, par exemple, pour nombre de migrants, la connaissance du néerlandais est requise et contrôlée avant qu'ils ne soient autorisés à entrer sur le territoire. Des conditions aussi strictes sont de nature à mieux préparer les migrants à ce qui les attend, mais elles ne doivent pas servir d'obstacle à la migration, en particulier lorsqu'il est question de regroupement familial. Il importe que ces critères tiennent compte du fait que l'alphabétisation des femmes reste très faible dans de nombreuses sociétés. Une approche doit donc être adoptée qui prenne en considération les différences entre les sexes afin que les femmes migrantes ne pâtissent pas de telles mesures, qui, à défaut, s'avèreraient discriminatoires.

#### **4.6. Sécurité et stabilité. Lutter contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance**

58. L'expérience du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance peut décourager les migrants de participer à la vie démocratique et politique, en raison d'un sentiment de rejet et de peur. Elle peut également mener à l'isolement et à l'extrémisme. De manière générale, elle ne crée donc pas un climat propice à la participation démocratique. Cependant, il arrive parfois qu'elle ait l'effet inverse, poussant alors certains migrants à s'impliquer pour faire évoluer les choses, redresser les torts ou aider les victimes de problèmes similaires.

---

33. *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, p. 35.

34. Dita Vogel (éd.), *op. cit.*, pp. 29 et 30. Il y est notamment précisé qu'en comparant les entretiens (projet POLITIS), on observe que le principal dénominateur commun semble être l'impératif d'un traitement équitable et de procédures bureaucratiques transparentes et respectueuses. La promotion de telles politiques facilite la participation des immigrés aux plans local et national ainsi qu'au niveau de l'Union européenne.

59. Le Conseil de l'Europe et ses Etats membres ont déjà bien conscience de la responsabilité qui leur incombe de lutter contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance. Les rapports réguliers par pays et les recommandations de politique générale de la Commission contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe sont un rappel constant des mesures à prendre pour combattre ces tendances.

60. La société civile est particulièrement active pour mobiliser le grand public, les médias et les autorités contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance. Les Etats promulguent des lois et créent des organes spécialisés de plus en plus efficaces à cet effet. Ils ne doivent toutefois pas se reposer sur leurs lauriers, mais plutôt donner suite aux recommandations de l'ECRI, notamment s'agissant des mesures législatives et politiques et de l'action à mener pour renforcer les organes spécialisés qui traitent des questions de discrimination.

61. La campagne du Conseil de l'Europe intitulée «Tous différents, tous égaux»<sup>35</sup> est un exemple de bonne pratique, qui consiste à lutter contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance en impliquant des jeunes de toute l'Europe dans des activités variées visant à combattre la discrimination et à promouvoir la diversité, les droits de l'homme et la participation.

#### **4.7. Droits et responsabilités**

62. Garantir les droits des migrants est l'une des façons de les faire se sentir en sécurité et d'encourager ainsi leur intégration et leur participation démocratique.

63. Les tentatives internationales en ce sens n'ont toutefois pas été couronnées de succès, jusqu'à présent, et la route promet d'être longue avant de parvenir à un cadre général pour les droits des migrants tant réguliers que clandestins au niveau européen.

64. A l'échelle mondiale, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille n'a été ratifiée que par un nombre restreint d'Etats, dont seulement trois sont membres du Conseil de l'Europe (Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine et Turquie). La Convention du Conseil de l'Europe relative au statut juridique du travailleur migrant (STE no 93) a seulement enregistré 11 ratifications. D'autres conventions du Conseil de l'Europe ayant rapport aux migrants n'ont pas, elles non plus, les faveurs des Etats membres. La Convention européenne sur la nationalité (STE no 166) n'a ainsi été ratifiée que par 16 pays, et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE no 144), par huit<sup>36</sup>. La Charte sociale européenne (et la Charte sociale européenne révisée) comportent toute une gamme de dispositions qui protègent les droits des travailleurs migrants et de leur famille. Néanmoins, les Etats sont encore trop nombreux à n'avoir ratifié ni la Charte ni la Charte révisée, et les dispositions spécifiquement liées aux migrants et à leur famille ne s'appliquent aux «étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée». L'une des forces de la Charte et de la Charte révisée est toutefois qu'elles offrent la possibilité de «réclamations collectives». Il s'agit d'un mécanisme de plus en plus utilisé par les organisations non gouvernementales internationales, et des mesures supplémentaires sont nécessaires pour encourager celles-ci à se pencher sur les problèmes des migrants afin de déposer des réclamations collectives lorsque cela s'impose.

65. Votre rapporteur est préoccupé par le message ambigu qu'envoient de trop nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe quant à leur engagement en faveur des droits consacrés dans ces différentes conventions. Pour la plupart, ces droits illustrent des normes déjà acceptées dans d'autres traités ou appliquées par ces Etats – la ratification des instruments en question ne devrait donc pas poser de problème, mais y manquer revient à envoyer aux migrants le message erroné que les Etats ne sont pas prêts à défendre clairement leurs droits.

66. Votre rapporteur encourage donc les Etats membres à ratifier ces instruments sans délai.

---

35. En 1995, le Conseil de l'Europe a mené une campagne européenne de jeu- nesse, «Tous différents, tous égaux», destinée à accentuer la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'intolérance. De juin 2006 à sep- tembre 2007, il en a repris le slogan et le logo réussi pour conduire une cam- pagne en faveur de la diversité, des droits de l'homme et de la participation (<http://alldifferent-allequal.info/?q=node/35>).

36. Le Comité d'experts sur la participation démocratique et l'éthique publique aux niveaux local et régional (LR-DP) a entamé une nouvelle étude sur les éléments qui freinent l'adhésion à cette convention (voir LR-DP (2008)4). Selon les informations recueillies lors de la dernière enquête (24 mai 2005), 7 Etats l'avaient ratifiée, 6 envisageaient de le faire et 11 estimaient qu'une ratification était possible. Seul 1 Etat ne comptait pas l'entériner.

67. Parallèlement aux droits, les migrants ont des responsabilités. C'est également vrai, dans certains cas, des pays d'origine. Selon la Commission mondiale sur les migrations internationales, «il faudrait idéalement que les migrants reçoivent un énoncé écrit de leurs droits et de leurs obligations lorsqu'ils sont admis dans un pays, ce qui les encouragera à devenir le plus tôt possible des citoyens actifs»<sup>37</sup>. La commission mondiale a également attiré l'attention sur le danger inhérent à la situation où les migrants ou leurs organisations sont opposés à l'intégration parce qu'ils rejettent les valeurs et la culture de la société dans laquelle ils résident. Les migrants ont la responsabilité d'accepter les lois, les coutumes et les valeurs de la société d'accueil. Ils ont aussi des responsabilités en matière de participation et de contribution à cette société. Ils peuvent mener campagne pour un changement pacifique par des moyens démocratiques, mais s'ils sont incapables de respecter le droit et la Constitution, ils doivent envisager de quitter le pays<sup>38</sup>.

#### **4.8. Sécurité dans les domaines de l'emploi et du logement**

68. L'emploi est important pour de multiples raisons. Il crée un lien entre les communautés, aide les migrants à intégrer des réseaux sociaux, leur offre la possibilité de s'impliquer dans des syndicats ou d'autres associations et leur permet d'avoir un revenu garanti. Les gens qui disposent d'un revenu et de moyens de subsistance sûrs sont plus susceptibles de prendre une part active à la démocratie. Trop de migrants restent sans emploi et, lorsqu'ils ne le sont pas, reçoivent des salaires inférieurs à ceux des citoyens du pays d'accueil.

69. Ceux dont la subsistance n'est pas assurée doivent en revanche se débattre pour joindre les deux bouts et risquent ainsi de ne pas avoir le temps, l'énergie ni la possibilité de participer à la vie démocratique. Pour eux, l'intégration est d'abord un combat. Les personnes qui se trouvent en situation irrégulière n'ont pas le droit de travailler. Il leur est donc très difficile d'obtenir un emploi et, lorsqu'ils y parviennent, leur vulnérabilité les expose à l'exploitation. Des obstacles majeurs se dressent par conséquent sur la voie de leur intégration et de leur participation démocratique.

70. Il est essentiel que les migrants reçoivent une assistance en vue d'intégrer le monde du travail, au moyen d'un apprentissage linguistique et d'une formation aux compétences nécessaires pour trouver leur place sur le marché. Les femmes migrantes rencontrent des problèmes particuliers pour accéder au marché du travail. Les migrants doivent aussi bénéficier d'une certaine sécurité de l'emploi, en conservant néanmoins la possibilité de changer aisément d'emploi et de permis de travail. Il convient ainsi que ce dernier ne soit pas lié à un employeur, car de telles dispositions facilitent l'exploitation et donnent lieu à d'autres difficultés en cas de perte d'emploi. Les migrants doivent voir leurs compétences et qualifications reconnues, et jouir du droit d'adhérer à un syndicat et de participer pleinement à ses activités<sup>39</sup>.

71. En Europe, la Suède est probablement le pays qui a les meilleures pratiques en termes d'accès des migrants au travail. Selon l'étude du MIPEX sur l'accès au marché du travail<sup>40</sup>, dans ce pays, tout migrant en possession d'un permis d'au moins un an peut travailler dans la plupart des secteurs ou se mettre à son compte à condition d'avoir un projet viable, à l'instar de tout ressortissant de l'Union européenne. L'Etat aide les migrants à trouver du travail en leur prodiguant des cours de suédois et une formation professionnelle. De plus, tous les migrants qui vivent et travaillent (ce qui inclut le fait de s'occuper d'enfants de moins de 10 ans) sur le territoire depuis deux ans sont éligibles à des bourses d'études, au même titre que les Suédois. Les migrants qui trouvent un emploi ont le droit de changer de permis, de travail et de secteur après moins d'un an. Ceux qui sont licenciés ne perdent pas nécessairement le droit de séjourner en Suède.

72. Dans la Déclaration finale des ministres responsables des migrations (Helsinki, 16-17 septembre 2002), les ministres ont fait une déclaration et pris un engagement clair sur la nécessité de promouvoir un accès égal à l'emploi pour les migrants en situation régulière. Ils ont également dit leur intention de favoriser l'égalité en reconnaissant l'équivalence des diplômes, qualifications et compétences, en assurant l'égalité de traitement aux migrants sur le lieu de travail, en adoptant la gestion de la diversité dans les ressources humaines et en encourageant la participation des migrants aux syndicats et comités d'entreprise.

73. L'accès à un logement de qualité est également crucial pour l'intégration. En Europe, la situation est généralement assez médiocre à cet égard, les migrants vivant les uns sur les autres dans des endroits qui sont parfois à la limite de l'habitable et relèvent souvent du ghetto. Cela ne favorise pas l'intégration, la

---

37. Rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales, «Les migrations dans un monde interconnecté: nouvelles perspectives d'action», p. 51.

38. *Ibid.*

39. MIPEX, étude sur l'accès au marché du travail, en particulier la meilleure et la pire hypothèse. Voir le site [http://www.integrationindex.eu/integratio-nindex/index\\_browse.jsp](http://www.integrationindex.eu/integratio-nindex/index_browse.jsp).

40. *Ibid.*, cas de la Suède.

confiance ni l'émergence d'un sentiment d'appartenance, qui sont pourtant essentielles à la participation démocratique. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour combattre la discrimination dans le secteur du logement, voir émerger des quartiers équilibrés et prévenir ou réduire la ségrégation<sup>41</sup>.

#### **4.9. L'intégration comme processus à double sens**

74. L'intégration doit être vue comme un défi, et non comme un fardeau. Elle est un défi pour les migrants comme pour les sociétés qui les accueillent. Dans la Déclaration finale de la 7e Conférence des ministres responsables des migrations (Helsinki, 16-17 septembre 2002), les ministres se sont engagés «à considérer l'intégration comme une démarche interactive fondée sur une volonté mutuelle consentie par les migrants et la société d'accueil».

75. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a également souligné, à maintes occasions, l'importance de l'intégration vue comme un processus à double sens. Dans un rapport récent, elle déclare que «les mesures prises (...) doivent s'étendre à la société dans son ensemble et ne pas être uniquement axées sur les immigrés afin de ne pas les stigmatiser et de ne pas donner l'impression que le succès de l'intégration ne dépend que de leurs efforts»<sup>42</sup>. La nécessité d'éviter la stigmatisation des migrants dans le débat sur l'intégration revêt donc une très grande importance.

76. La population majoritaire a également un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre le racisme, l'intolérance et la discrimination; elle doit par ailleurs être sensibilisée à la culture et aux traditions des migrants et se montrer ouverte à des contacts avec eux.

77. Les associations grand public, services de l'Etat et autres niveaux de la société doivent non seulement être ouverts aux migrants, mais aussi encourager leur participation et prendre l'initiative de les inviter à s'impliquer. Les migrants doivent être en mesure de progresser sans être confrontés à des inégalités de traitement, faute de quoi ils ne participeront pas et préféreront se retirer.

78. Les mesures sont nombreuses qui peuvent être prises pour favoriser l'intégration comme processus à double sens. La formation à la diversité, par exemple, est pratiquée dans certaines organisations pour encourager ce phénomène. Par ailleurs, des outils d'évaluation sont de plus en plus utilisés en interne pour déterminer dans quelle mesure un organisme est ouvert aux migrants. Il convient d'encourager cette évolution.

79. On peut faire bien davantage au niveau des écoles pour favoriser l'intégration comme processus à double sens. Il faudrait en priorité adapter les programmes scolaires afin qu'ils reflètent le caractère multiculturel de la société et donnent une image juste et positive du rôle des migrants dans la société.

### **5. Mesures politiques et juridiques spécifiques pour assurer la participation démocratique des migrants**

80. La participation démocratique ne saurait se réaliser dans un vide juridique ou politique, et certaines mesures jouent à cet égard un rôle fondateur pour ce qui est d'influencer et de faciliter la participation démocratique des migrants.

81. Dans cette partie du rapport, votre rapporteur se propose de réfléchir sur la nationalité<sup>43</sup>, les droits électoraux, le statut de résident de longue durée, les autres droits politiques, les organismes consultatifs, l'appui à la société civile et le rôle des médias afin de définir plus avant les mesures nécessaires pour améliorer la participation démocratique des migrants.

#### **5.1. Nationalité**

82. L'acquisition de la nationalité est l'un des mécanismes les plus efficaces qui soient pour favoriser l'intégration et permettre la participation au processus politique et démocratique<sup>44</sup>.

---

41. Dans cet esprit, la Commission de la cohésion sociale de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a élaboré un projet de résolution et un projet de recommandation sur l'amélioration de l'intégration des migrants par les politiques locales de logement (CPL(15)5RES et CPL(15)5REC).

42. Troisième rapport sur le Liechtenstein, paragraphe 43.

43. Dans ce rapport, la nationalité ne renvoie pas à l'appartenance ethnique mais au statut de ressortissant d'un Etat.

83. En accordant la nationalité aux migrants, on lève tous les obstacles juridiques à leur participation démocratique qui se trouve dès lors encouragée *de facto*, comme le montrent divers travaux de recherche<sup>45</sup>, dont «l'European Social Survey». Cette étude a ainsi permis de déterminer que 46 % des migrants ayant acquis la citoyenneté du pays hôte sont actifs au plan civique, alors que seuls 28 % le sont parmi les individus non naturalisés<sup>46</sup>.

84. Par l'intermédiaire de la Convention européenne sur la nationalité, le Conseil de l'Europe s'efforce de promouvoir l'élaboration progressive de principes juridiques relatifs à la nationalité, d'éviter les discriminations et de trouver des solutions adaptées aux conséquences de la pluralité de nationalités<sup>47</sup>. Malheureusement, 16 pays seulement ont ratifié la convention, le dernier en date étant l'Ukraine en 2006. Les ratifications sont le fait, pour l'essentiel, de pays d'Europe centrale et orientale, ce qui illustre une tendance, de la part des pays occidentaux, à resserrer plutôt qu'à assouplir les critères d'obtention de la nationalité.

### 5.1.1. Critères de naturalisation

85. Les critères de naturalisation diffèrent considérablement d'un pays européen à l'autre<sup>48</sup>. On retrouve en général l'obligation de résider sur le territoire depuis un certain nombre d'années. Il est des pays, comme la Belgique, qui imposent une période de résidence courte, en l'occurrence trois ans, alors que d'autres, tels que l'Autriche, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, la Lituanie, le Portugal et la Slovénie, exigent dix ans. La norme s'établit toutefois à cinq ans, comme c'est le cas, entre autres, en Bulgarie, en République tchèque, en Estonie, en France, en Lettonie, au Luxembourg, à Malte, aux Pays-Bas, en Pologne, en Roumanie, en Suède, en Slovaquie et au Royaume-Uni. La Convention européenne sur la nationalité est décevante en ceci qu'elle fixe à dix ans la durée maximale de résidence. Votre rapporteur estime que les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient être encouragés à ramener cette période maximale à cinq ans.

86. Ce critère de résidence tend toutefois à être plus court pour le conjoint d'un ressortissant. Par ailleurs, la résidence n'est généralement pas le seul critère. Il faut aussi souvent faire état d'une bonne connaissance de la langue officielle du pays, d'un revenu et d'un logement adéquats et d'un casier judiciaire vierge. Des exigences supplémentaires sont parfois formulées, et c'est là un fait plutôt récent. On conditionne ainsi parfois la naturalisation à la réussite d'examens spécifiques (l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont adopté de telles procédures ou envisagent de le faire), au fait de suivre des cours spécialisés (comme on le prévoit en Estonie, en France, en Hongrie, en Lettonie et en Lituanie), ou à des serments d'allégeance ou déclarations de loyauté (en Allemagne, Estonie, Grèce, Irlande, Lettonie, Lituanie et Roumanie)<sup>49</sup>. Dans certains Etats, il y a des frais élevés à payer, comme en Grèce (où ils se montent à environ 1 500 euros) et en Autriche<sup>50</sup>. Quelques pays n'imposent aucune dépense, comme la France et le Luxembourg, et d'autres font en sorte que cela ne coûte pas plus cher que de renouveler une carte d'identité (notamment l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la Pologne et le Royaume-Uni).

87. Les politiques restrictives sur la nationalité touchent un grand nombre d'individus dans toute l'Europe. En Allemagne, par exemple, quelque 7 millions de personnes vivent sous le statut spécial d'«étranger», alors que certaines d'entre elles sont sur le territoire depuis des décennies, lorsqu'elles ne sont pas tout simplement nées sur place<sup>51</sup>. En Estonie, en Lettonie et en Lituanie, les difficultés rencontrées par la minorité russe pour obtenir la nationalité donnent lieu à de graves tensions dans la société.

---

44. Il s'agit de l'un des fondements du projet NATAC (qui porte sur l'acquisition et la perte de la nationalité dans les Etats membres de l'Union européenne) (voir <http://www.imiscoe.org/natac>), l'une des études les plus complètes qui aient été réalisées sur les tendances en matière de législation relative à la nationalité dans 15 Etats membres de l'Union européenne. Pour une vue d'ensemble du projet NATAC, voir «IMISCOE Policy Brief, 2006, No. 2 The Acquisition and Loss of Nationality in 15 EU States». Results of the Comparative Project NATAC.

45. Barbara Herman et Dirk Jacobs sont parvenus à la conclusion que, même si le rapport n'est pas significatif d'un point de vue statistique, les résultats semblent indiquer une causalité positive: plus les naturalisations sont nombreuses, plus la participation politique est forte. Voir «Analyse de la participation politique», dans l'Index européen des politiques d'intégration des migrants 2006. Germe, Institut de sociologie, ULB.

46. Maria Aleksynska, *op. cit.*, chapitre 4, p. 73.

47. STE no 166, 6 novembre 1997.

48. Parlement européen, Direction générale des politiques internes de l'Union, Département thématique C – Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, document de synthèse, «Trends in the EU-27 regarding participation of third-country nationals in the host country's political life», par Florian Geyer, Centre pour les études politiques européennes (CEPS), Bruxelles, PE 378.303, juillet 2007, p. 9.

49. *Ibid.*, p. 10.

50. Voir «IMISCOE Policy Brief 2006, No. 2, The Acquisition and Loss of Nationality in 15 EU States. Results of the Comparative Project NATAC».

88. L'un des obstacles à l'acquisition de la nationalité en Allemagne, Estonie, Lettonie et Lituanie, mais aussi dans d'autres pays, tient aux contraintes liées à la double nationalité. Cette dernière est restreinte, entre autres, en Autriche, en Allemagne, au Danemark, en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Pologne, en Slovénie et en Slovaquie<sup>52</sup>.

89. Pour bien des raisons, il arrive que les migrants ne veuillent pas être déchus de leur nationalité d'origine. Cela peut avoir trait à des questions d'identité personnelle ou de liens sentimentaux. Par ailleurs, le fait de renoncer à leur nationalité peut les amener, dans leur pays d'origine, à être considérés comme des étrangers ne jouissant que de droits d'entrée et de séjour limités et devant, à ce titre, obtenir un visa pour revenir. Cela peut également affecter leurs droits d'héritage et de propriété. Pour ces personnes, l'obligation d'abandonner leur nationalité constitue un obstacle important à l'acquisition d'une nouvelle et agit comme un frein à l'intégration et à la participation démocratique dans leur pays d'accueil<sup>53</sup>.

90. Il convient aussi d'évoquer la situation spécifique des réfugiés, qui ne bénéficient plus de la protection de leur pays d'origine et ont un besoin plus urgent d'obtenir la nationalité d'accueil que les migrants ordinaires. Cette particularité est reconnue à l'article 34 de la Convention de 1951 sur les réfugiés ainsi que dans la Convention européenne sur la nationalité (article 6.4.g). Les Etats sont donc tenus, à titre spécial, de faciliter leur accès à la nationalité.

91. Les migrants de seconde et troisième générations acquièrent la nationalité par une combinaison des principes de *jus sanguinis* et de *jus soli*<sup>54</sup>. Il n'entre pas dans le cadre du présent rapport d'examiner les règles très différentes qui s'appliquent dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ni leurs avantages et inconvénients respectifs les uns par rapport aux autres. Votre rapporteur tient toutefois à souligner que l'application de ces règles a parfois pour effet que les enfants de ces générations ne sont pas automatiquement éligibles à la nationalité. Tel est le cas dans des pays comme l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg et la Suède, où la seule façon d'obtenir la nationalité à la naissance réside dans les liens du sang (*jus sanguinis*), ce qui exclut les enfants de seconde et troisième générations dont les parents n'ont pas été naturalisés<sup>55</sup>.

#### 5.1.2. Faciliter l'acquisition de la nationalité

92. Votre rapporteur estime que l'intégration et toutes les étapes qui y mènent peuvent aboutir à l'acquisition de la nationalité. La nationalité, une fois accordée, est aussi un moyen d'améliorer l'intégration et la participation démocratique. La Commission européenne insiste également sur le fait que «la naturalisation est une stratégie qui peut contribuer à promouvoir l'intégration. Les Etats membres doivent en être conscients lorsqu'ils autorisent des immigrés et des réfugiés à résider sur leur territoire»<sup>56</sup>. Il convient de les encourager à ratifier la Convention européenne sur la nationalité et à lever les obstacles en la matière. Les critères de résidence supérieurs à cinq ans et les dispositions qui empêchent les migrants de seconde génération et au-delà d'obtenir la nationalité doivent faire l'objet d'une attention particulière. Votre rapporteur estime en outre que la double nationalité devrait être possible dans les Etats. En Europe, après tout, nous assumons de plus en plus des identités multiples. Nous sommes ainsi liés à notre pays de naissance, mais beaucoup d'entre nous se définissent aussi par rapport aux pays où ils vivent ou ont vécu. De plus, notre identité est également constituée par notre statut de «citoyens» de l'Union européenne et d'«Européens» dans le cadre plus large du Conseil de l'Europe.

51. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Dr Hakki Keskin (professeur) et autres, proposition de recommandation, «Etablir la nationalité multiple comme composante clé des politiques d'intégration modernes en Europe». Doc. 11422, Strasbourg, 8 octobre 2007.

52. Voir Florian Geyer, *op. cit.*, p. 10, note de bas de page no 26.

53. Voir Doc. 11422.

54. *Jus sanguinis*: acquisition de la nationalité par un lien de descendance avec un ressortissant (lien du sang); *jus soli*: acquisition de la nationalité par la naissance sur le territoire (lien territorial).

55. Pour les pays concernés, voir l'Index européen des politiques d'intégration des migrants, «Profils de pays – Accès à la nationalité», [http://www.integrationindex.eu/integrationindex/index\\_browser.jsp](http://www.integrationindex.eu/integrationindex/index_browser.jsp) ainsi que les rapports par pays de POLITIS, «Active civic participation in 25 EU states», université d'Oldenburg, avril 2005, <http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/9812.html>.

56. Commission des Communautés européennes, «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi», COM (2003) 336 final, Bruxelles, 3 juin 2003.

93. Le fait d'accorder la nationalité ou de faciliter la naturalisation ne doit cependant jamais être vu comme une alternative à d'autres mesures à prendre pour encourager la participation démocratique des migrants (octroyer aux migrants le droit de vote au niveau local ou autre, établir des organismes consultatifs, soutenir les initiatives de la société civile dans le domaine des migrations, etc.).

### **5.2. Statut de résident de longue durée**

94. Il est clair que les individus qui n'ont pas le statut de résident de longue durée ou se battent pour obtenir la nationalité peuvent avoir du mal à dépasser leur sentiment d'insécurité pour participer à la vie démocratique. Ce sentiment n'est pas forcément l'apanage de ceux qui cherchent à consolider leur statut. Il existe aussi de nombreux migrants qui sont extrêmement mobiles et ne savent pas de quoi leur futur sera fait. Cela ne signifie pas pour autant que leur participation démocratique doive être mise entre parenthèses. Chacun devrait donc être autorisé et encouragé à participer autant que possible.

95. Votre rapporteur s'inquiète également de la position de plus en plus ferme de nombreux pays sur la question du regroupement familial et constate à cet égard des dispositions qui se font toujours plus restrictives, comme en Autriche, en Belgique, au Danemark et en France<sup>57</sup>.

96. On peut formuler certaines recommandations quant au statut de résident de longue durée<sup>58</sup>. Les résidents de longue durée ne devraient pas être obligés d'attendre plus de cinq ans pour obtenir ce statut, et les courtes périodes passées en dehors du pays ne devraient pas rendre la procédure caduque. La durée totale de séjour devrait compter, y compris le temps passé sur le territoire comme étudiant ou demandeur d'asile. La procédure devrait faire l'économie des excès bureaucratiques et être transparente, de préférence gratuite et exempte de critères linguistiques ou autres (revenu, logement, emploi) qui soient trop restrictifs ou déraisonnables. Le statut ne devrait pouvoir être annulé que dans des circonstances exceptionnelles, et la personne en bénéficiant devrait jouir des mêmes droits que les ressortissants du pays au moins en ce qui concerne l'éducation et la formation professionnelle. Le regroupement familial devrait être facilité.

### **5.3. Droits électoraux**

97. Plus il y a de gens qui ne sont pas en droit de voter ou d'être élus, plus le fossé est grand en termes de légitimité et de représentativité démocratiques. Cela dit, il ne s'agit pas simplement des droits formels de voter ou de se présenter à une élection, mais aussi de savoir si ces droits sont effectifs et mis en œuvre.

98. En accordant des droits électoraux aux migrants, on leur donne voix au chapitre. C'est l'un des éléments qui contribuent à éviter l'exclusion et ses conséquences, que ce soit la violence, les comportements criminels<sup>59</sup> ou différentes formes d'extrémisme.

99. Les droits électoraux comprennent deux éléments: le droit de vote et le droit de se porter candidat à une élection. Les deux ne sont pas toujours octroyés en même temps. Certains Etats n'accordent que le premier, ce qui constitue un manquement aux normes fixées par la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Ces pays sont la Belgique, l'Estonie et le Luxembourg<sup>60</sup>.

#### **5.3.1. Niveau national**

100. Au niveau national, à quelques rares exceptions près, les migrants n'ont pas le droit de vote en Europe à moins d'être devenus ressortissants du pays où ils se trouvent.

101. Le Portugal et le Royaume-Uni font figure d'exceptions en la matière. Dans le cas du Portugal, le droit s'applique uniquement au droit de vote et aux Brésiliens dans le cadre des élections parlementaires (il est octroyé sur la base de la réciprocité et au vu de la proximité culturelle entre les nationalités en question). Dans le cas du Royaume-Uni, le droit de voter et de se présenter à une élection est accordé à tous les citoyens des pays du Commonwealth, en raison de liens anciens à caractère colonial<sup>61</sup>.

---

57. Voir en particulier l'Index européen des politiques d'intégration des migrants sur le regroupement familial pour les pays concernés, [http://www.integrationindex.eu/integrationindex/index\\_browse.jsp](http://www.integrationindex.eu/integrationindex/index_browse.jsp).

58. Ces recommandations trouvent leur inspiration dans les meilleures pratiques identifiées dans l'Index européen des politiques d'intégration des migrants, Résidence à long terme.

59. Dita Vogel (éd.), *op. cit.*, p. 19.

60. Florian Geyer, *op. cit.*

61. *Ibid.*

102. On ne trouve nulle part de sièges parlementaires réservés à des groupes ethniques, en dehors des exemples liés à la protection des minorités nationales. La notion de droits des «nouvelles minorités» est encore loin de faire consensus, mais on ne peut exclure la possibilité qu'un jour, l'idée de garantir des sièges à ces migrants finisse par prendre forme.

103. Etant donné que les migrants n'ont généralement pas le droit de vote au niveau national, il est d'autant plus important qu'ils disposent d'autres moyens de représentation démocratique au plan national et autre.

### 5.3.2. Niveau local

104. C'est au niveau local que la participation des migrants est peut-être la plus importante, car c'est là que des politiques et décisions sont adoptées qui ont des répercussions sur leur vie quotidienne, en particulier dans les domaines de l'éducation, du logement public, des soins de santé et de l'aide sociale.

105. Il est donc essentiel que les migrants jouissent de droits électoraux au niveau local. Votre rapporteur note avec satisfaction une tendance croissante en ce sens. De tels droits ont récemment été accordés en République tchèque (en 2001), en Estonie, Lituanie et Slovaquie (en 2002), au Luxembourg et en Slovaquie (en 2003), de même qu'en Belgique (en 2004)<sup>62</sup>.

106. Il y a toutefois des localités où les migrants représentent une part importante de la population, sans pour autant être autorisés à voter. La question a été soulevée dans le projet POLITIS, à travers la question d'un enquêteur: «S'il y a 40 % d'immigrés dans une localité mais qu'ils n'ont pas le droit de participer, à quoi cela rime-t-il?»<sup>63</sup>

107. La Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local stipule que le droit de vote doit être accordé aux migrants au bout de cinq ans de résidence, mais laisse néanmoins aux Etats toute latitude pour réduire cette durée. La Finlande est le pays le moins exigeant à cet égard, avec une période de résidence minimale fixée à deux ans, suivie de près par le Danemark et la Suède, notamment, qui imposent trois ans. Cependant, la plupart des autres Etats requièrent cinq ans pour octroyer ce droit.

108. Certains Etats ont recours à d'autres critères tels que l'inscription sur une liste, un serment d'allégeance (Belgique), un permis de résidence permanent (Estonie et Lituanie), la réciprocité (République tchèque, Portugal, Espagne) ou des liens historiques étroits (par exemple le passé colonial, pour le Royaume-Uni et le Portugal). Votre rapporteur estime que le premier objectif à atteindre pour faciliter la participation politique devrait être de maintenir ces critères à un niveau minimal.

109. Dans un certain nombre de pays, il existe des obstacles constitutionnels<sup>64</sup> à l'octroi de droits électoraux. La Cour constitutionnelle fédérale des Länder de Hambourg et du Schleswig-Holstein a ainsi jugé anticonstitutionnel d'accorder le droit de vote au niveau local<sup>65</sup>. De même, en Autriche, des tentatives en ce sens ont elles aussi été jugées anticonstitutionnelles par la Cour constitutionnelle en 2004<sup>66</sup>. Votre rapporteur considère que la Commission de Venise pourrait jouer un rôle dans l'identification et la levée des obstacles constitutionnels à l'octroi des droits électoraux dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et encourage donc cette commission à poursuivre ces travaux dans ce domaine<sup>67</sup>.

110. Votre rapporteur estime en outre que les Etats membres devraient au moins accorder aux migrants le droit de voter et d'être élus au niveau local. Ils auraient par ailleurs intérêt à faciliter cette évolution en limitant au minimum les critères administratifs et en appuyant les campagnes d'information et les initiatives de la société civile qui visent à informer les migrants sur leurs droits et à encourager leur participation.

111. En vertu du Traité de Maastricht, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ont le droit de voter et d'être élus aux élections locales et au Parlement européen dans tout Etat membre de l'Union européenne. D'un côté, il est souhaitable de donner le droit de vote à un grand nombre de migrants en Europe. De l'autre, cette disposition du traité, comme le reconnaît le Congrès du Conseil de l'Europe, introduit

62. Florian Geyer, *op. cit.*

63. Carol Brown, «Policy Visions and Recommendations of Civically Active Immigrants in the European Union», chapitre 11, citant POLITIS 048/111, in Dita Vogel (éd.), *op. cit.*

64. Florian Geyer, *op. cit.*

65. Bundesverfassungsgericht, arrêt du 3 octobre 1990. 2 BvF 2/89, 3/89, 6/89.

66. Verfassungsgerichtshof, arrêt du 30 juin 2004, G-218/03.

67. La Commission de Venise a effectivement organisé à Moscou, en 2005, une Table ronde sur la participation des étrangers aux élections, au cours de laquelle un certain nombre de points de vue nationaux ont été examinés ([http://venice.coe.int/site/dynamics/N\\_Seminar\\_ef.asp?L=F&SID=106](http://venice.coe.int/site/dynamics/N_Seminar_ef.asp?L=F&SID=106)).

«une discrimination entre résidents d'origine étrangère, contrairement aux principes prônés par le Conseil de l'Europe et la Convention européenne des droits de l'homme<sup>68</sup>». Votre rapporteur est également conscient des appels lancés pour accorder à tous les ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe de tels droits de vote réciproques<sup>69</sup>. Il y a peut-être lieu d'examiner si ces droits doivent non pas être réservés aux ressortissants de l'Union européenne ou des pays du Conseil de l'Europe, mais accordés à tous les migrants, quelle que soit leur nationalité. L'Assemblée souhaitera peut-être prendre l'initiative d'une réflexion sur les moyens de faciliter la réalisation de cet objectif à long terme.

112. L'important n'est pas seulement d'accorder le droit de voter et de se présenter à des élections. Il faut aussi que ce droit soit appliqué. On ne connaît pas encore bien les niveaux et habitudes de vote des migrants, mais des études intéressantes ont toutefois été réalisées. Il apparaît ainsi, par exemple, que les migrants ont tendance à voter pour d'autres migrants, mais seulement une fois que les lignes politiques ont été tracées<sup>70</sup>. Comprendre ces logiques de vote est essentiel pour répondre aux besoins et attentes des migrants et afin d'encourager les partis politiques à proposer davantage de candidats aux origines ethniques variées. Les partis qui veulent attirer le vote migrant commencent à comprendre cet impératif. A Bruxelles, par exemple, les formations politiques recrutent des candidats d'origine étrangère en grand nombre dans le but de séduire les «électeurs ethniques<sup>71</sup>».

#### 5.4. Droits politiques

113. Conformément à la Convention européenne des droits de l'homme, la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 9), la liberté d'expression (article 10) et la liberté de réunion et d'association (article 11) sont garanties aux migrants dans toute l'Europe<sup>72</sup>. Certaines restrictions peuvent toutefois s'appliquer à «l'activité politique des étrangers», en vertu de l'article 16 de la Convention<sup>73</sup>.

114. On observe, dans certains pays d'Europe centrale et orientale, une tendance à imposer aux droits et activités politiques des migrants des limites plus strictes qu'en Europe occidentale. Il en va ainsi, parfois, du droit d'adhérer à un parti ou de créer une association politique. En Estonie<sup>74</sup>, les personnes qui ne sont pas ressortissantes du pays n'ont pas le droit d'intégrer un parti ni de créer une association politique. La même chose vaut pour la Lettonie<sup>75</sup> et la Lituanie<sup>76</sup>. La Slovaquie<sup>77</sup> n'accorde pas aux migrants le droit d'adhérer à un parti ou mouvement politique et la Slovaquie<sup>78</sup> leur permet seulement de participer à un parti politique au titre de membre honoraire et ne leur donne pas la possibilité de former leurs propres associations politiques.

115. Dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, on peut encore beaucoup faire pour accroître les libertés politiques accordées aux migrants. L'octroi répandu de ces droits politiques aux migrants dans l'essentiel de l'Union européenne et une grande partie des Etats membres du Conseil de l'Europe devrait inciter les pays moins permissifs à lever certaines restrictions. La Commission de Venise pourrait jouer un rôle à cet égard en encourageant les Etats à abroger ces restrictions politiques le cas échéant.

#### 5.5. Droit à la consultation

116. Les pouvoirs nationaux et locaux reconnaissent de plus en plus que l'un des moyens les plus efficaces d'intégrer les migrants et de faciliter leur participation démocratique consiste à les consulter à la fois de manière générale et sur les questions qui les concernent directement.

---

68. Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 115 (2002) sur la participation des résidents étrangers à la vie publique locale: les conseils consultatifs, paragraphe 13. Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 115 (2002) sur la participation des résidents étrangers à la vie publique locale: les conseils consultatifs, paragraphe 13.

69. Résolution 1547 (2007) de l'Assemblée parlementaire sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe.

70. Florian Geyer, *op. cit.*

71. *Ibid.*

72. Dans l'analyse de l'Index européen des politiques d'intégration des migrants (MIPEX), 22 pays sur les 28 examinés ont obtenu le score maximal en termes de libertés politiques.

73. «Aucune des dispositions des articles 10, 11 et 14 ne peut être considérée comme interdisant aux Hautes Parties contractantes d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers.»

74. MIPEX, Participation politique, voir cas de l'Estonie.

75. *Ibid.*, voir cas de la Lettonie.

76. *Ibid.*, voir cas de la Lituanie.

77. *Ibid.*, voir cas de la Slovaquie.

78. *Ibid.*, voir cas de la Slovaquie.

117. En vue de faciliter la consultation, des organismes consultatifs ont été mis en place dans de nombreux pays, pour la plupart au niveau local mais aussi au plan national. Ces trente dernières années, de tels organismes ont été créés dans plus de dix pays, parmi lesquels la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg, la France, la Finlande, les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, la Norvège et la Suisse<sup>79</sup>. Il en existe peu en Europe centrale et orientale, même si des consultations ad hoc ont quand même lieu avec les associations de migrants dans certains pays.

118. Ces organismes consultatifs peuvent être définis comme des entités démocratiques créées au niveau national ou local afin de constituer un forum de consultation entre les représentants élus et les migrants (en commençant par les résidents étrangers).

119. L'un des trois piliers de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local est l'établissement d'organismes consultatifs pour représenter les résidents étrangers au niveau local (article 5). En vertu de cette convention, aucun obstacle juridique ou d'autre nature ne doit empêcher la création de tels organismes, et il incombe aux Etats d'encourager et de faciliter leur création dans les zones comptant un nombre significatif de résidents étrangers et de veiller à ce que les participants à ces organismes puissent être élus par les résidents étrangers ou une quelconque association de résidents étrangers. Comme indiqué précédemment, seuls huit pays ont ratifié cette convention<sup>80</sup>.

120. Les buts poursuivis par les organismes consultatifs peuvent différer, mais ils ont généralement deux grands objectifs en commun. Le premier est d'intégrer les résidents étrangers et d'encourager leur participation à la vie publique locale et le second consiste à améliorer ou harmoniser leurs relations avec d'autres secteurs de la communauté (autorités, services administratifs, ressortissants nationaux)<sup>81</sup>. Ils peuvent aussi avoir des visées très spécifiques à la localité où ils se trouvent, telles que la lutte contre la discrimination, la promotion des cultures différentes, etc. La plupart des organismes consultatifs sont composés de 15 à 20 personnes, mais cela varie d'un cas à l'autre.

121. Un certain nombre de bonnes pratiques peuvent être observées dans les différents conseils européens. L'Index des politiques d'intégration des migrants<sup>82</sup> dresse une cartographie des pays qui ont les meilleures pratiques en matière d'organismes consultatifs, à savoir:

Danemark: Les représentants des migrants sont, en général, librement élus au sein des organismes consultatifs locaux, régionaux et nationaux, même s'ils ne sont consultés qu'à titre ponctuel. Au plan local, il existe environ 60 *Integrationsraad* (conseils d'intégration);

Finlande: Au Comité consultatif pour les relations ethniques (ETNO), les membres immigrés ont les mêmes droits de vote et de décision que les responsables finlandais<sup>83</sup>;

Allemagne: On compte 400 *Ausländerbeiräte* (conseils des étrangers) au niveau local. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, ces conseils sont obligatoires pour les collectivités où vivent plus de 5 000 étrangers.

122. Malgré ces bonnes pratiques, il y a aussi de nombreux pays qui ne disposent d'aucun organisme consultatif, dont Chypre, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Grèce, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie<sup>84</sup>. D'autres en ont qui, pour diverses raisons, ne sont pas efficaces. Les critiques formulées à l'encontre de ces organismes portent souvent sur leur manque de représentativité, les divergences de vues au sein des conseils, la crainte qu'ils ne soient qu'un écran de fumée, l'attention excessive qu'ils prêtent à l'immigration aux dépens des questions de société plus générales, et le fait qu'ils puissent coûter cher et demander beaucoup de temps<sup>85</sup>.

123. L'expérience et les bonnes pratiques accumulées jusqu'à présent permettent de formuler un certain nombre de recommandations quant au fonctionnement des organismes consultatifs<sup>86</sup>:

79. Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Sonia Gisir et Marco Martiniello, «Local consultative bodies for foreign residents – a handbook», juillet 2004, p. 7. Voir également le MIPEX, Participation politique, [http://www.integrationindex.eu/integrationindex/index\\_browser.jsp](http://www.integrationindex.eu/integrationindex/index_browser.jsp).

80. Pays qui ont ratifié cette convention: Albanie, Danemark, Finlande, Islande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède.

81. Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Sonia Gisir et Marco Martiniello, «*Local consultative bodies for foreign residents – a handbook*», juillet 2004, p. 17.

82. MIPEX, Participation politique.

83. Silvain Sagne, Sanna Saksela et Niklas Wilhelmsson, «Active Civic Participation of Immigrants in Finland», projet européen de recherches POLITIS, université d'Oldenburg, 2005.

84. MIPEX, Participation politique.

85. Carol Brown, *op. cit.*, chapitre 11, pp. 180 et 181.

124. En termes de composition, les organismes consultatifs doivent:

- être à composition non limitée, dans toute la mesure du possible, même si cela implique d'établir des catégories de membres et d'octroyer, sur cette base, des droits différents. Cela signifie que des groupes qui seraient autrement exclus peuvent participer sous une forme ou une autre, ce qui revêt une importance particulière pour les migrants nouvellement arrivés, les migrants naturalisés et les migrants irréguliers;
- permettre une représentation égale des représentants des pouvoirs locaux et des migrants afin de jeter véritablement un pont entre les communautés;
- garantir la représentativité parmi les migrants (en tenant compte de l'implantation géographique, de la nationalité et du sexe des intéressés).

125. En termes de sélection, il convient de préférer les élections directes au sein des communautés concernées (comme c'est le cas en Allemagne) ou de permettre aux associations de migrants de présenter elles-mêmes des candidats (comme cela se fait par exemple à Grenoble et dans plusieurs villes du Danemark et du Luxembourg) – et au minimum de permettre à ces associations de proposer des membres (comme à Osnabrück). Les représentants ne doivent pas simplement être choisis par les autorités sans que les migrants aient été consultés.

126. En termes d'objectifs, il faut les définir clairement, établir un ordre de priorité et former des projets réalistes en fonction des ressources disponibles. Par ailleurs, ils doivent faire l'objet d'une évaluation régulière.

127. En termes d'activités, il importe d'accorder la priorité aux initiatives politiques, notamment la consultation ou encore la promotion de la participation citoyenne. Les activités culturelles et sociales peuvent également être encouragées, mais elles doivent être menées par d'autres associations et organismes pertinents.

128. En termes de fonctionnement, les organismes consultatifs doivent avoir le droit d'être informés et consultés et d'entamer des consultations et de recevoir une réponse. Enfin, il importe qu'ils disposent des ressources humaines et financières nécessaires pour opérer correctement.

129. Par l'intermédiaire de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, et à la faveur des travaux qui ont abouti au manuel du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les organismes consultatifs locaux, le Conseil de l'Europe a apporté une contribution précieuse à cette forme de participation politique. Le Congrès et le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), comité intergouvernemental compétent du Conseil de l'Europe, doivent être encouragés à poursuivre leurs travaux dans ce domaine, notamment en rassemblant les organismes consultatifs locaux et en les incitant à constituer des réseaux nationaux et internationaux.

### **5.6. Appui à la société civile et en particulier aux organisations chargées des migrants et de leur représentation**

130. Les passerelles sociales (entre les communautés) et les relations sociales (au sein des communautés), on l'a vu précédemment dans ce rapport, sont essentielles à l'intégration et à la participation démocratique des migrants. Il est donc important d'aider la société civile et les associations chargées des migrants et de leur représentation.

131. La question fait débat de savoir s'il est préférable d'encourager les organisations spécialisées dans les affaires de migration ou représentant les migrants, ou bien de soutenir les organisations génériques susceptibles d'inscrire les préoccupations des migrants à leur ordre du jour. Or, il n'y a pas de réponse définitive, car les deux types d'organisation ont un rôle à jouer et les migrants doivent avoir le choix. Les études montrent que lorsque les migrants prennent part à un type d'organisation, ils sont plus enclins à faire le pas de s'intéresser aussi à l'autre type d'organisation. Ce mouvement latéral est de nature à dissiper l'inquiétude, souvent exprimée, de voir l'appui fourni aux associations de migrants donner lieu à la création de «sociétés parallèles», compromettre les efforts d'intégration et, dans les cas extrêmes, alimenter le fondamentalisme et le terrorisme<sup>87</sup>.

---

86. Ces recommandations s'inspirent de celles qui figurent dans «Local consultative bodies for foreign residents – a handbook», Conseil de l'Europe. Voir également: Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe, [Recommandation 115 \(2002\)](#) et [Résolution 141 \(2002\)](#).

132. Les organisations de migrants jouent indéniablement un rôle important dans l'accueil réservé aux nouveaux arrivants et la possibilité qui leur est offerte de créer des liens et de prendre part à des activités culturelles, sportives et plus généralement sociales. Les organisations sont nécessaires pour de nombreux migrants en tant que passerelle d'accès à la société.

133. Les migrants participent à la vie civique pour des raisons variées. Certains parce qu'ils y ont un intérêt particulier, d'autres pour combattre une injustice, aider leurs enfants, soutenir leurs compatriotes, ou pour d'autres motifs. L'important réside dans le fait que les gens s'impliquent souvent parce qu'on leur demande de le faire<sup>88</sup>. Il s'agit par conséquent d'un facteur à prendre en considération lorsque l'on cherche à favoriser la participation démocratique à ce niveau.

134. On peut se féliciter que l'Union européenne ait mis sur pied le Fonds européen d'intégration (qui couvre la période 2007-2013). Ce fonds, qui s'élève à 1,771 milliard d'euros, a pour objectif d'accroître la participation civique, culturelle et politique des ressortissants de pays tiers dans leur société d'accueil. Votre rapporteur espère qu'il accueillera favorablement des projets plus largement européens et qu'il ne se concentrera pas uniquement sur les réseaux établis, mais aussi sur des organisations plus récentes et celles qui ne sont pas spécialement habiles à puiser dans les ressources de l'Union européenne.

### 5.7. Médias

135. Votre rapporteur prend bonne note des conclusions de l'Assemblée dans la [Recommandation 1768 \(2006\)](#) sur l'image des demandeurs d'asile, des migrants et des réfugiés véhiculée par les médias et souhaite insister sur trois points importants.

136. Premièrement, il est particulièrement nécessaire que les médias donnent une image juste des migrants, plutôt que de les plier à des stéréotypes, quels qu'ils soient. Cela s'applique tout spécialement aux femmes migrantes, qui peuvent souffrir doublement des stéréotypes. Deuxièmement, il faut veiller à ce que les migrants soient représentés au sein même de la profession et faire en sorte qu'ils apparaissent dans des programmes où ils puissent être vus et entendus. Troisièmement, les migrants doivent avoir les mêmes chances que les autres de créer leurs propres médias (presse, radio, télévision, etc.)<sup>89</sup>.

137. Plus les migrants sont visibles, plus leurs opinions sont connues et plus on voit apparaître de modèles positifs, plus ils seront susceptibles d'avoir l'intérêt, la confiance et la motivation nécessaires pour participer à la vie démocratique.

## 6. Migrants en situation irrégulière

138. L'Assemblée a pris clairement position sur la question des droits des migrants en situation irrégulière, notamment dans sa [Résolution 1509 \(2006\)](#) sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers<sup>90</sup> et dans sa [Résolution 1568 \(2007\)](#) sur les programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière<sup>91</sup>.

139. On estime qu'environ 5,5 millions de migrants irréguliers vivent dans l'Union européenne, et que 8 autres millions se trouvent sur le territoire de la Fédération de Russie. L'Europe ne saurait fermer la porte à la participation démocratique d'un si grand nombre de personnes, dont beaucoup apportent une contribution significative à nos économies (en travaillant dans la construction, l'agriculture, l'hôtellerie et la restauration) et dans nos foyers (en travaillant comme aide à domicile, en s'occupant des enfants, des personnes âgées, etc.).

140. Ces personnes doivent avoir le droit de s'exprimer et de participer au sein de nos sociétés démocratiques afin de ne pas être renvoyées dans leur pays d'origine.

87. Halm, D. et Sauer, M. «Freiwilliges Engagement von Türkinen und Türken in Deutschland», *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 11 (12), 2004, p. 418.

88. Dita Vogel (éd.), *op. cit.*, p. 21.

89. Commission européenne, Comité sur l'immigration et l'asile, «Issue Paper for the technical seminar 'Mass Media and Integration'», Vienne, 6 et 7 novembre 2007, Migrapol-integration 91 Rev.

90. Voir également Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, [Doc. 10924](#), rapporteur: M. Ed van Thijn, Pays-Bas, SOC, 4 mai 2006.

91. Voir également Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, [Doc. 11350](#), rapporteur: M. John Greenway, Royaume-Uni, GDE, 6 juillet 2007.

141. Comme l'Assemblée l'a clairement indiqué dans sa [Résolution 1568 \(2007\)](#) sur les programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière, si les Etats ne comptent pas renvoyer ces individus dans leur pays d'origine, ils doivent envisager de prendre des mesures pour régulariser leur situation. C'est la façon la plus sûre et la plus juste de garantir leurs droits et de leur permettre de participer à la société démocratique.

142. Lorsque la régularisation n'est pas envisageable, il n'en est pas moins nécessaire d'intégrer les migrants irréguliers dans les processus démocratiques. Il ne faut pas les exclure des initiatives de la société civile, mais au contraire leur donner la possibilité d'y participer et de recevoir financement et appui. Ces migrants doivent avoir le droit de participer et d'être représentés dans des syndicats et des organismes consultatifs afin de faire entendre leur voix.

143. Il existe aussi certaines mesures d'intégration adaptées aux personnes qui se trouvent en situation irrégulière, en particulier celles qui ne peuvent pas être renvoyées dans leur pays d'origine. L'éducation doit par exemple être ouverte aux enfants de migrants irréguliers, les passerelles, relations et liens sociaux doivent rester actifs, la sûreté et la stabilité doivent être garanties et la sécurité dans des domaines tels que l'emploi, la santé et même le logement doit être assurée au minimum.

## 7. Femmes migrantes

144. Les femmes migrantes peuvent rencontrer des difficultés différentes en termes de participation démocratique. Certaines études quantitatives tendent à prouver que les femmes sont moins actives que les hommes<sup>92</sup>, mais tel n'est pas toujours le cas. Lorsqu'elles participent effectivement moins, cela peut s'expliquer par tout un éventail de raisons. Leur expérience de la migration diffère de celle des hommes. Il se peut que leur niveau de participation dans leur pays d'origine soit moindre, qu'elles n'y disposent pas d'autant de temps, d'argent et de compétences que les hommes et que leur degré d'intégration s'en trouve par conséquent inférieur<sup>93</sup>. A l'inverse, l'absence de possibilités de participation démocratique dans leur pays d'origine peut être un facteur qui les incite à s'impliquer dans leur pays d'accueil.

145. Des approches différenciées sont donc nécessaires quant à la participation des femmes migrantes par rapport aux hommes, de même que des recherches plus approfondies sur les besoins particuliers des femmes à cet égard. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a formulé des recommandations sur la participation équilibrée des femmes et des hommes dans la prise de décisions politiques et publiques<sup>94</sup>, qui sont aussi particulièrement pertinentes en ce qui concerne les femmes migrantes.

146. Les femmes d'origine migrante ont besoin d'être équitablement représentées dans les organes de décision, et des mesures doivent être prises afin qu'il soit plus facile pour elles de combiner participation à des activités démocratiques et vie professionnelle et familiale.

147. Il y a en outre un problème qui affecte aussi la sécurité des femmes migrantes et donc leur participation démocratique: l'accès à un permis de résidence individuel. Souvent, la femme dispose uniquement d'un permis de résidence lié à son mari. Pour offrir sécurité et protection à toutes les épouses en cas de décès, de divorce ou de violence domestique, les Etats devraient envisager d'octroyer aux deux époux des permis de résidence individuels.

## 8. Conclusions

148. En tant que garant des valeurs et des droits humains, le Conseil de l'Europe a un rôle vital à jouer dans la promotion et la sauvegarde des droits des migrants.

149. L'Assemblée accorde depuis longtemps une attention particulière aux intérêts des communautés de migrants, en veillant résolument à donner à ces derniers la possibilité de prendre part à la société dans tous ses aspects, ce qui constitue un premier pas crucial vers l'intégration. La participation démocratique des migrants est un élément essentiel de ce processus.

150. Afin de participer et de s'intégrer, les migrants doivent être acceptés par les communautés d'accueil. Ils doivent bénéficier de chances égales et voir leurs statuts et droits clarifiés et reconnus. Par conséquent, les recommandations antérieures de l'Assemblée sur les droits des migrants, y compris les immigrés clandestins,

---

92. Maria Aleksynska, *op. cit.*, chapitre 4, pp. 71 et 72.

93. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, [Recommandation 1732 \(2006\)](#) et [Résolution 1478 \(2006\)](#) sur l'intégration des femmes immigrées en Europe.

94. Voir la [Recommandation Rec\(2003\)3](#) sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décisions politiques et publiques.

l'intérêt des programmes de régularisation et la lutte contre la xénophobie, l'intolérance, la traite des êtres humains, l'incitation à la haine raciale et l'image des migrants dans les médias sont toutes pertinentes pour assurer une meilleure intégration et une participation démocratique plus grande.

151. Le Conseil de l'Europe est idéalement placé pour contribuer à l'amélioration de la participation démocratique des migrants sur l'ensemble du continent européen. A cette fin, le Comité des Ministres doit mobiliser les commissions spécialisées et l'expertise de l'organisation afin d'accorder une plus grande priorité au processus. Il importe que les Etats membres signent et ratifient un certain nombre de conventions existantes du Conseil de l'Europe relatives, par exemple, à la nationalité, à la participation des étrangers à la vie publique au niveau local ou encore au statut juridique du travailleur migrant, et qu'ils appliquent les recommandations de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

152. En somme, le Conseil de l'Europe dispose des mécanismes nécessaires pour faire de la participation démocratique une réalité. Il ne manque plus que la volonté politique de franchir le pas.

Commission chargée du rapport: commission des migrations, des réfugiés et de la population.

Renvoi en commission: Renvoi n° 3414 du 21 janvier 2008.

Projet de résolution et projet de recommandation adoptés par la commission à l'unanimité le 19 mai 2008.

Membres de la commission: M<sup>me</sup> Corien W.A. **Jonker** (Présidente), M. Doug **Henderson** (1<sup>er</sup> Vice-Président), M. Pedro Agramunt (2<sup>e</sup> Vice-Président), M. Alessandro **Rossi** (3<sup>e</sup> Vice-Président), M<sup>me</sup> Tina Acketoft, M. Ioannis Baniyas, M<sup>me</sup> Donka Banović, M. Italo Bocchino, M. Jean-Guy **Branger**, M. Márton Braun, M. André **Bugnon**, Lord Burlison (remplaçante: M<sup>me</sup> Claire **Curtis-Thomas**), M. Mevlüt Çavuşoğlu, M. Sergej Chelemendik, M. Christopher Chope (remplaçant: M. Bill **Etherington**), M. Boriss **Cilevičs**, M<sup>me</sup> Minodora **Cliveti**, M. Telmo Correia, M. Ivica Dačić, M. Joseph Debono Grech, M. Taulant Dedja, M. Nikolaos **Dendias**, M. Mitko **Dimitrov**, M. Karl Donabauer, M. Tuur Elzinga, M. Valeriy **Fedorov**, M. Oleksandr Feldman, M<sup>me</sup> Doris Fiala, M. Paul Giacobbi (remplaçant: M. Denis **Jacquat**), M<sup>me</sup> Gunn Karin Gjøl, M<sup>me</sup> Angelika Graf, M. John **Greenway**, M. Tony **Gregory**, M. Andrzej Grzyb (remplaçant: M. Tomasz **Dudziński**), M. Michael Hagberg, M<sup>me</sup> Gultakin **Hajiyeva**, M. Davit Harutyunyan, M. Jürgen Herrmann, M. Bernd Heynemann, M. Jean Huss, M. Ilie **Ilaşcu**, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Mustafa Jemiliev, M. Tomáš Jirsa, M. Reijo Kallio, M. Hakki Keskin, M. Egidijus Klumbys, M. Ruslan Kondratov (remplaçant: M. Ivan **Savvidi**), M. Dimitrij Kovačič, M. Andros Kyprianou, M. Geert Lambert, M. Massimo Livi Bacci, M. Younal Loutfi (remplaçante: M<sup>me</sup> Aneliya **Atanasova**), M. Andrija Mandić, M. Jean-Pierre Masseret, M. Slavko Matić, M. Giorgio **Mele**, M<sup>me</sup> Ana Catarina **Mendonça**, M. Gebhard Negele, M. Hryhoriy Omelchenko, M. Morten **Østergaard**, M. Alexey Ostrovsky, M. Grigore Petrenco, M. Cezar Florin Preda, M. Gabino **Puche**, M. Milorad Pupovac, M<sup>me</sup> Mailis **Reps**, M<sup>me</sup> Michaela Sburny, M. André **Schneider**, M. Samad Seyidov, M. Steingrímur J. Sigfússon, M<sup>me</sup> Miet Smet (remplaçant: M. Daniel **Ducarme**), M. Giacomo **Stucchi**, M. Vilmos Szabó, M<sup>me</sup> Elene Tevdoradze, M. Tuğrul **Türke**, M<sup>me</sup> Özlem **Türköne**, M<sup>me</sup> Rosario Velasco García, M. Michał **Wojtczak**, M. Andrej Zernovski, M. Yury Zelenskiy, M. Jiří Zlatuška, N., N.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en gras.

Voir 24<sup>e</sup> séance, 25 juin 2008 (adoption des projets de résolution et de recommandation amendés); et [Résolution 1618](#) et [Recommandation 1840](#).