



Doc. 15888

02 janvier 2024

Le thème de la migration et de l'asile en campagne électorale et les conséquences sur l'accueil des migrants et leurs droits

Avis de commission¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Tural GANJALIYEV, Azerbaïdjan, Groupe des Conservateurs européens et Alliance démocratique

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions politiques et de la démocratie félicite le rapporteur, M. Pierre-Alain Fridez (Suisse, SOC), pour son rapport sur «Le thème de la migration et de l'asile en campagne électorale et les conséquences sur l'accueil des migrants et leurs droits», qui donne des indications claires sur la manière de tirer parti des instruments et des programmes mis en place par le Conseil de l'Europe et par ses partenaires à ce sujet et de les renforcer.
2. La commission reconnaît que le thème de la migration et de l'asile, en particulier pendant les campagnes électorales, est de plus en plus dénaturé et manipulé, ce qui peut banaliser les discours xénophobes et le discours de haine, normaliser les politiques discriminatoires qui visent à refuser aux migrants et aux demandeurs d'asile l'accès à leurs droits, voire conduire à des agressions verbales et physiques à leur encontre.
3. La commission approuve les conclusions et l'analyse du rapport et soutient le projet de résolution. Elle propose quatre amendements au projet de résolution afin de renforcer son message.

B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

Après le paragraphe 6.2, insérer le paragraphe suivant:

«exhorte les États membres à renforcer les mesures visant à protéger les débats politiques des ingérences et des manipulations étrangères, en particulier pendant les campagnes électorales, et lorsque le but est de répandre la haine et les discours xénophobes.»

1. Renvoi en commission: [Doc. 15415](#), Renvoi 4622 du 24 janvier 2022. Commission saisie du rapport: commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées. Voir [Doc. 15832](#). Avis approuvé par la commission le 13 décembre 2023.



Amendement B (au projet de résolution)

Après le paragraphe 8.2, insérer le paragraphe suivant:

«elle invite les missions d'observation électorale de l'Assemblée à surveiller, notamment au cours des missions préélectorales, l'usage du discours de haine, y compris du discours de haine subtil, dans le cadre du débat de la campagne électorale en ligne et hors ligne dans le pays concerné, et à rendre compte de cet usage».

Amendement C (au projet de résolution)

Au paragraphe 8.4, après les mots «elle appelle de ses vœux la formalisation d'une consultation régulière entre», insérer les mots suivants:

«l'Assemblée,»

Amendement D (au projet de résolution)

Avant le paragraphe 12, insérer le paragraphe suivant:

«Reconnaissant le rôle que les médias sociaux peuvent jouer en exposant les utilisateurs à diverses sources d'information et opinions, notamment pendant les campagnes électorales, et conformément à la Résolution 2281 (2019) «Médias sociaux : créateurs de liens sociaux ou menaces pour les droits humains?», l'Assemblée invite les plateformes de médias sociaux et les entreprises technologiques à redoubler d'efforts pour identifier, surveiller et supprimer les contenus en ligne qui promeuvent la haine, la violence et les discours discriminatoires, tout en préservant la liberté d'expression et en évitant toute censure injustifiée, et en les signalant aux autorités compétentes lorsque les conditions l'exigent.»

C. Exposé des motifs par M. Tural Ganjaliyev, rapporteur pour avis

1. Je tiens à féliciter notre collègue, M. Pierre-Alain Fridez, pour le rapport qu'il a rédigé pour le compte de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées sur «Le thème de la migration et de l'asile en campagne électorale et les conséquences sur l'accueil des migrants et leurs droits». Ce rapport analyse en détail l'exploitation et la manipulation croissantes du thème de la migration et de l'asile pendant les campagnes électorales en Europe, et la manière dont cela peut conduire à une normalisation du discours xénophobe, puis à la discrimination, à l'érosion de l'accès aux droits, voire à des actes violents envers les migrants et les réfugiés.

2. Il va sans dire que ce phénomène est étroitement lié aux débats sur la liberté d'expression, au comportement des responsables politiques pendant et après une campagne politique et au rôle des médias. Le projet de résolution décrit de façon exhaustive les différents instruments du Conseil de l'Europe qui traitent de ces aspects. Je me félicite de la série de recommandations adressées aux États membres, à leurs parlements, aux partis politiques, aux médias, aux organisations de la société civile et aux différents organes du Conseil de l'Europe, pour mieux s'attaquer à ce problème.

3. Le thème de la migration est de plus en plus lié aux problèmes mondiaux tels que les tensions géopolitiques, les turbulences économiques et financières ainsi que le changement climatique, qui touchent souvent de manière disproportionnée les populations des pays les moins avancés et des pays en développement. Il s'agit donc d'un sujet très sensible, qui appelle des réponses tant nationales que multilatérales. C'est précisément pour cette raison qu'il reste en tête des priorités des gouvernements européens, déclenchant parfois des débats houleux dans les États et entre eux sur leurs responsabilités dans la gestion des migrants et des demandeurs d'asile.

4. Malheureusement, le débat national est souvent manipulé par des mouvements xénophobes et populistes, en particulier les partis d'extrême droite, qui déforment les données et les informations pour amplifier le phénomène et présenter les migrants et les réfugiés comme une menace, afin de s'attirer les voix des citoyens ouverts à ces idées. Dès 2010, l'Assemblée parlementaire se déclarait préoccupée par le risque non négligeable de voir des partis politiques traditionnels s'appuyer sur un discours raciste pour éviter de perdre une partie de leur électorat², position réitérée en 2012 dans la [Résolution 1889 \(2012\)](#) «Image des migrants et des réfugiés véhiculée pendant les campagnes électorales». En outre, en octobre 2023,

2. [Résolution 1754 \(2010\)](#) «Lutter contre l'extrémisme: réalisations, faiblesses et échecs».

l'Assemblée a adopté la [Résolution 2511 \(2023\)](#) «L'idéologie d'extrême droite: un défi pour la démocratie et les droits humains en Europe», qui analyse plus en détail les risques que présente cette idéologie pour les sociétés européennes et formule des recommandations pertinentes.

5. Le thème de la migration et de l'asile est également sujet à la manipulation et à l'ingérence d'acteurs étrangers, ce qui représente une menace importante pour la sécurité en Europe et contribue à l'érosion de l'espace démocratique. En 2021, une analyse approfondie commandée par la commission spéciale du Parlement européen sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation (INGE), concluait que «les opérations de désinformation liées aux migrants révèlent un mélange de désinformation liée au Kremlin et à des acteurs nationaux d'extrême droite»³. En 2022, le Parlement européen a ajouté l'instrumentalisation des migrants sur une liste de différentes tactiques d'ingérence étrangère⁴. C'est pourquoi je propose d'insérer une recommandation exhortant les États membres à renforcer les mesures visant à protéger les débats politiques des ingérences et des manipulations étrangères, en particulier lorsqu'il s'agit de propager la haine et les discours xénophobes.

6. Le problème posé par la propagande en ligne et la diffusion de fausses nouvelles, notamment sur les plateformes de médias sociaux, est étroitement lié à cette question. Je me félicite de la description, dans l'exposé des motifs, des efforts menés pour réglementer ces forums de discussion, y compris les dispositions de la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine, ainsi que d'un arrêt connexe récemment rendu par la Cour européenne des droits de l'homme⁵. La [Résolution 2511 \(2023\)](#) appelle également les États membres à «lutter contre la radicalisation en ligne en collaborant avec les plateformes des médias sociaux et avec les entreprises de technologie afin d'identifier et de supprimer les contenus en ligne qui promeuvent des idéologies d'extrême droite, tout en préservant la liberté d'expression et en évitant toute censure injustifiée». Je propose de renvoyer expressément à ces dispositions dans la résolution afin de souligner le rôle que les plateformes de médias sociaux peuvent jouer en bloquant la diffusion de contenus haineux.

7. Pour garantir que le débat politique sur le thème de la migration et de l'asile se déroule dans le respect des valeurs démocratiques, les États membres doivent veiller à ce que le droit à la liberté d'expression soit aligné sur la lutte contre le discours de haine, y compris le «discours de haine subtil». La collaboration de toutes les sphères de la société est essentielle à cette fin, des pouvoirs publics aux médias en passant par les organisations de la société civile. Le renforcement des capacités peut accroître leur rôle, et je salue les recommandations formulées dans la résolution à cet effet. En particulier, le Conseil de l'Europe propose déjà une assistance et une formation aux administrations électorales⁶, et il pourrait associer les organisations de jeunesse sur ces thèmes, à travers les activités de ses centres européens de la jeunesse et du Réseau des Écoles d'études politiques.

8. L'Assemblée pourrait également jouer un rôle important: l'Alliance parlementaire contre la haine a adopté, en février 2023, une boîte à outils parlementaire sur le discours de haine ([Parliamentary Toolkit on Hate Speech](#)) et le projet de résolution lui recommande déjà d'envisager de se saisir de la question dans ses activités. Le projet de résolution appelle également à des consultations régulières et formelles entre le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et la Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales (OING), et je pense que l'Assemblée elle-même pourrait apporter des éléments utiles à ces consultations, qui devraient se concentrer sur les élections à tous les niveaux de gouvernement. En outre, les missions d'observation électorale de l'Assemblée pourraient envisager de surveiller la présence d'éléments relevant du discours de haine pendant les campagnes électorales dans les pays observés, et en rendre compte. Je propose d'insérer deux dispositions dans le projet de résolution pour tenir compte de ces observations.

3. Judit Szakács, Éva Bognár, «[The impact of disinformation campaigns about migrants and minority groups in the EU](#)», juin 2021.

4. Résolution du Parlement européen du 9 mars 2022 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation ([2020/2268\(INI\)](#)).

5. Cour européenne des droits de l'homme, arrêt de Grande Chambre dans l'affaire *Sanchez c. France* ([Requête n° 45581/15](#)).

6. Conseil de l'Europe, «[Toolkit on combating hate speech during electoral processes](#)», 2022.