

31^e SESSION

CG31(2016)15final
20 octobre 2016

Suivi de la Stratégie du Congrès pour combattre la radicalisation dans les villes et les régions

(Document de réflexion conjoint des Commissions des questions d'actualité et de la gouvernance)

Commission des questions d'actualité / Commission de la gouvernance

Rapporteurs¹: Josef NEUMANN, Allemagne (R, SOC)
Bert BOUWMEESTER, Pays-Bas (L, GILD)

Résolution 400(2016).....	2
Exposé des motifs.....	4

Résumé

Le rapport étudie la mise en œuvre de la Stratégie du Congrès pour combattre la radicalisation dans les villes et les régions sous l'angle de ses trois piliers d'action, qui sont la sensibilisation, les synergies avec les organes du Conseil de l'Europe et les synergies avec d'autres institutions. Il propose également une relecture des textes pertinents du Congrès en matière de participation citoyenne, du vivre ensemble dans la diversité, d'inclusion et de cohésion sociales, et de dialogue interculturel et interreligieux, mettant l'accent sur le fait que, pour vivre en Europe, il faut comprendre les fondements de la démocratie

Le rapport recommande que le Congrès s'engage à adopter une méthodologie cohérente pour la promotion en Europe de sociétés pluralistes, inclusives et culturellement diverses, et à introduire et développer le concept de dialogue "interconvictionnel". Il appelle les autorités locales et régionales à promouvoir et soutenir le dialogue et les activités interculturelles et interreligieuses, notamment par l'utilisation des ressources de la boîte à outils "Organiser des activités interculturelles et interreligieuses". Enfin, celles-ci sont invitées à rejoindre l' "Alliance des villes européennes contre l'extrémisme violent" et à échanger leurs connaissances et bonnes pratiques, à la fois au niveau administratif et au niveau politique, à travers des événements, des programmes de formation et d'autres initiatives.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti Populaire Européen au Congrès
SOC : Groupe Socialiste
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RESOLUTION 400(2016)²

1. Les événements de 2015 et l'actuel climat de tension en Europe – caractérisé par une radicalisation croissante, la stigmatisation de certaines de nos communautés, la diffusion de discours de haine et la montée de mouvements sociaux et partis politiques xénophobes – ont rappelé au Congrès que l'extrémisme violent est toujours une menace pour la paix et la sécurité, compromettant la démocratie, ses institutions et ses valeurs fondamentales.

2. Répondant à l'invitation du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de contribuer à l'effort du Conseil de l'Europe dans ce domaine, le Bureau du Congrès a adopté le 2 février 2015 une « Stratégie pour combattre la radicalisation dans les villes et les régions ».

3. Depuis, le Congrès développe des synergies et des partenariats avec d'autres entités du Conseil de l'Europe et des institutions externes, ainsi que des activités de sensibilisation, notamment en vue de combattre la radicalisation religieuse et la radicalisation menant à l'extrémisme violent, et de stimuler et encourager le développement des activités interculturelles et interreligieuses au niveau local.

4. L'une des priorités de la « Stratégie pour combattre la radicalisation dans les villes et les régions » est de compiler et de relire les textes adoptés ces dix dernières années par le Congrès en matière de participation citoyenne, du vivre ensemble dans la diversité, d'inclusion et de cohésion sociales, et de dialogue interculturel et interreligieux.

5. L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, soumise à certaines restrictions qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique. La citoyenneté en Europe requiert la connaissance et la compréhension de cette position philosophique, morale et politique. Ceci concerne tous les individus nés en Europe, quelles que soient leurs origines, et tous ceux souhaitant s'y installer.

6. Le trait distinctif des sociétés démocratiques est qu'elles permettent et protègent les convictions religieuses et leurs manifestations dans les limites de la loi. Toutefois, une autre spécificité des sociétés démocratiques tient au fait qu'elles protègent la liberté de conscience des personnes qui n'ont pas de convictions religieuses ou qui ont des convictions athées. Ces croyances ne sont cependant pas exemptes de convictions philosophiques, morales ou spirituelles. Ainsi, il convient d'étendre le concept de « dialogue interreligieux » à celui de « dialogue interconvictionnel ».

7. Le Congrès par conséquent,

a. prenant note de:

i. la Résolution 381 (2015) du Congrès « Combattre la radicalisation au plus près des citoyens: le rôle des collectivités locales et régionales » adoptée lors de sa 28^e session, le 25 mars 2015;

ii. la Résolution 384 (2015) du Congrès « Lignes directrices à l'intention des collectivités locales et régionales sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine au niveau local » adoptée lors de sa 29^e session, le 20 octobre 2015 ;

iii. la Résolution 397 (2016) du Congrès « Boîte à outils à l'usage des élus locaux lors de l'organisation d'activités interculturelles et interreligieuses » adoptée lors de sa 30^e session, le 22 mars 2016 ;

iv. la nomination d'un porte-parole thématique sur la radicalisation par le Bureau le 24 mars 2016;

v. la déclaration d'Aarhus, adoptée lors de la Conférence des pouvoirs locaux sur la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, organisée en collaboration avec le Forum européen pour la sécurité urbaine (EFUS) à Aarhus, Danemark, le 18 novembre 2015 ;

b. s'engage à :

i. adopter, pour ses futurs textes en matière de participation citoyenne, du vivre ensemble dans la diversité, et d'inclusion et de cohésion sociales, une méthodologie cohérente pour la promotion en Europe de sociétés pluralistes, inclusives et culturellement diverses ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 19 octobre 2016, 1^{er} séance (voir le document [CG31\(2016\)15final](#), co-rapporteurs : Josef NEUMANN, Allemagne (R, SOC) et Bert BOUWMEESTER, Pays-Bas (L, GILD)).

- ii. introduire et développer le concept de dialogue « interconvictionnel » dans ses textes futurs concernant le dialogue interculturel et interreligieux ;
 - iii. diffuser la boîte à outils à l'usage des élus locaux "Organiser des activités interculturelles et interreligieuses" aussi largement que possible, et régulièrement mettre à jour la base de données en ligne associée ;
 - iv. renforcer les collaborations en place avec les réseaux comme le Forum urbain pour la sécurité urbaine, et chercher de nouveaux partenariats avec des réseaux et des institutions pertinentes ;
 - v. soutenir l' « Alliance des villes européennes contre l'extrémisme violent » envisagée, y compris la plateforme numérique qui soutiendra ce réseau ;
- c. charge son Porte-parole du Congrès sur la radicalisation de:
- i. représenter le Congrès lors de toutes les manifestations importantes organisées par le secteur intergouvernemental et les partenaires extérieurs du Conseil de l'Europe sur le thème de la radicalisation et de l'extrémisme violent, présenter ses activités dans ce domaine, rendre compte de ces manifestations auprès des Commissions de la gouvernance et des questions d'actualité, et proposer le cas échéant de nouvelles initiatives ;
 - ii. donner de la visibilité à la boîte à outils "Organiser des activités interculturelles et interreligieuses", au moyen de rencontres avec différents acteurs ;
- d. invite les pouvoirs locaux et régionaux des Etats membres du Conseil de l'Europe à :
- i. promouvoir et soutenir le dialogue et les activités interculturelles et interreligieuses, notamment par l'utilisation des ressources de la boîte à outils "Organiser des activités interculturelles et interreligieuses" ;
 - ii. adhérer à l'« Alliance des villes européennes contre l'extrémisme violent » et à échanger leurs connaissances et bonnes pratiques, leurs programmes existants et outils pour lutter contre la radicalisation et l'extrémisme violent, à la fois au niveau administratif et au niveau politique, à travers des événements, des programmes de formation et d'autres initiatives.

EXPOSE DES MOTIFS³

Table des matières

1. Introduction	4
2. Un climat européen tendu	5
a. Le terrorisme islamiste en Europe	5
b. L'immigration non contrôlée	6
c. La montée des mouvements sociaux et politiques xénophobes	6
3. L'universalité des droits de l'homme en Europe	7
4. Relecture des textes pertinents du Congrès	7
a. Méthodologie utilisée	7
b. Recommandations et résolutions pertinentes	7
c. Lecture critique de la Résolution 318 de 2010 sur l'intégration culturelle des femmes musulmanes dans les villes européennes	8
d. Conséquences pour l'interprétation de toutes les recommandations et résolutions pertinentes du Congrès	9
e. Evaluation et conséquences pour les futurs textes du Congrès	10
5. Suivi de la Stratégie	10
a. Activités de sensibilisation	11
b. Synergies et partenariats avec d'autres organes du Conseil de l'Europe	13
c. Synergies et partenariats avec d'autres institutions/organes	13

1. Introduction

1. La volonté de construire une société démocratique et inclusive capable de garantir le pluralisme culturel et religieux n'est pas nouvelle et est depuis longtemps au cœur des préoccupations du Conseil de l'Europe. Cependant, les événements de 2015 et 2016 ont contraint le Congrès à rouvrir le débat sur ces questions. L'Europe connaît aujourd'hui un climat tendu, qui se caractérise par les aspects suivants :

- a. le terrorisme islamiste qui frappe lourdement l'Europe, par le biais de personnes nées en Europe et d'individus qui partent soutenir la guerre menée par Daech ;
- b. un niveau élevé d'immigration qui est, de fait, non maîtrisée ;
- c. la montée de mouvements sociaux et politiques xénophobes.

2. Le Congrès œuvre depuis vingt ans au développement de communautés plurielles et résilientes qui puissent servir de bouclier protecteur pour prévenir et combattre la radicalisation aux niveaux local et régional. Dans le cadre de cette action, il a produit des recommandations sur les moyens de combattre le terrorisme, sur l'intégration et la participation des personnes issues de l'immigration et sur le dialogue interculturel et interreligieux, ainsi que des résolutions sur la prévention de la criminalité urbaine, la lutte contre le racisme aux niveaux local et régional et l'éducation à la citoyenneté démocratique.

3. Dans le prolongement des politiques du Conseil de l'Europe contre la radicalisation, le Bureau du Congrès a adopté le 2 février 2015 une « Stratégie de lutte contre la radicalisation au niveau local », proposant une série d'activités à mener à court, moyen et long terme aux niveaux local et régional, autour de trois piliers d'action : la sensibilisation, les synergies avec les organes du Conseil de

³ Le présent exposé des motifs s'appuie sur le document rédigé par le consultant Philippe Gaudin, directeur adjoint de l'IESR-EPHE, Paris (France), il est disponible sur demande auprès du Secrétariat.

l'Europe et les synergies avec d'autres institutions. Pour appliquer cette stratégie, le Congrès a adopté lors de sa 28^e session une résolution intitulée « Combattre la radicalisation au plus près des citoyens : le rôle des collectivités locales et régionales », dans laquelle il définit son programme de travail sur ce thème⁴.

4. Le Congrès a chargé ses commissions des questions d'actualité et de la gouvernance de préparer à l'intention des collectivités locales et régionales des lignes directrices sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine à l'échelon local. Il a aussi adopté le mandat pour la conception d'une boîte à outils pédagogique à l'usage des élus locaux lors de l'organisation d'activités interculturelles et interreligieuses.

5. Le Congrès a adopté la Résolution 384(2015)⁵ « Lignes directrices à l'intention des collectivités locales et régionales sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine au niveau local », le 20 octobre 2015, lors de sa 29^e session. Il a ensuite adopté la Résolution 397(2016)⁶ « Boîte à outils à l'usage des élus locaux lors de l'organisation d'activités interculturelles et interreligieuses », le 22 mars 2016, lors de sa 30^e session.

6. Le présent rapport, préparé par les co-rapporteurs Bert Bouwmeester et Josef Neumann, est un document de réflexion conjoint, visant à assurer le suivi de la Stratégie du Congrès pour combattre la radicalisation au niveau local, et notamment à proposer une relecture des textes juridiques pertinents du Congrès concernant la participation citoyenne, le vivre ensemble dans la diversité, l'inclusion et la cohésion sociales et le dialogue interculturel et interreligieux.

2. Un climat européen tendu

a. Le terrorisme islamiste en Europe

7. Le terrorisme islamiste a frappé l'Europe par le biais de personnes nées en Europe et d'individus qui partent soutenir la guerre menée par Daech en Syrie et en Irak. Il est difficile d'établir un « profil-type » des personnes radicalisées. Les seules données disponibles actuellement reposent sur les appels de familles qui craignent qu'un enfant ou un autre de leurs membres les quitte ou qui signalent son départ ou sa disparition. Ce qui est frappant, et mérite d'être mentionné, c'est que la plupart des personnes radicalisées ont pour caractéristique première d'être nées en Europe. De plus, la proportion des convertis et des femmes est importante, et elle l'est d'autant plus que leur âge diminue.

8. En France, le ministère de l'Intérieur a créé en 2014⁷ une plate-forme téléphonique permettant de signaler les cas de radicalisation, et a développé une stratégie pour combattre le phénomène. Les appels se sont multipliés, avec une augmentation de 40 % depuis avril 2015 et un pic en novembre 2015, après les attentats de Paris. Sur les 4 576 personnes signalées depuis avril 2014, 61 % étaient des hommes, pour la plupart âgés de 26 ans ou plus. Les femmes signalées étaient au contraire le plus souvent âgées de 18 à 25 ans. La proportion des convertis parmi les personnes signalées était de 48 %. Un signalement sur cinq concernait un mineur, et un sur dix un soupçon de départ pour la Syrie.

9. Aux Pays-Bas, des bénévoles ont lancé en janvier 2015 la Dutch Radicalization Hotline. Cette plate-forme téléphonique fait office de centre de ressources pour les parents et les proches de ceux qui serait susceptible de tomber/d'être tombés dans la radicalisation et les mets en lien avec des services sociaux et religieux. Depuis 2010, le gouvernement allemand gère des lignes téléphoniques similaires, dirigeant les appelants vers les services communautaires locaux ou, le cas échéant, vers les autorités. Le BfV (Bureau fédéral pour la protection de la Constitution) est responsable depuis juillet 2010 de la hotline nationale HATIF, qui a pour objectif d'aider les individus à rompre avec leur environnement djihadiste violent. Le BAMF (Bureau fédéral pour la migration et les réfugiés) a décidé d'offrir une seconde plateforme téléphonique de crise, Centre de conseil radicalisation (Beratungsstelle Radikalisierung), en janvier 2012. Semblable au service HATIF géré par le BfV, cette

4 Résolution 381 (2015) « Combattre la radicalisation au plus près des citoyens : le rôle des collectivités locales et régionales », <http://tinyurl.com/jq4sgyf>

5 Résolution 384 (2015) « Lignes directrices à l'intention des collectivités locales et régionales sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine au niveau local », <http://tinyurl.com/j27nwg>

6 Résolution 397(2016) « Boîte à outils à l'usage des élus locaux lors de l'organisation d'activités interculturelles et interreligieuses », <http://tinyurl.com/zdd3ps7>

7 www.stop-djihadisme.gouv.fr/

ligne téléphonique encourage la famille, les amis, les proches et les enseignants à signaler des amis ou des proches qui se seraient récemment radicalisés⁸.

10. Nous devons nous garder de tirer des conclusions hâtives et définitives des chiffres recueillis auprès de ces plateformes téléphoniques, pour plusieurs raisons : ils ne concernent que ces pays en particulier, ont été recueillis en l'espace de quelques mois, reposent uniquement sur des cas de signalement volontaire, etc. Toutefois, ces chiffres ont le mérite d'exister, et ils révèlent un certain nombre de réalités stables sur le plan qualitatif, même s'ils doivent être traités avec prudence sur le plan quantitatif.

11. Enfin, il n'y a pas de chiffres officiels concernant le nombre total de combattant européens partis soutenir la guerre en Syrie et en Irak et qui sont depuis morts, ou revenus en Europe dans les dernières années. Cependant, une hausse du volume de ces individus de retour de Syrie et d'Irak a été observée dans certains pays européens, parmi lesquels la Finlande, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Les Etats européens signalent que cette augmentation représente une menace importante sur le plan de la sécurité⁹.

b. L'immigration non contrôlée

12. La migration irrégulière et l'afflux de réfugiés sont aussi un phénomène complexe et préoccupant, qui soumet les autorités nationales, régionales et locales de tous les pays de la région euro-méditerranéenne à une forte pression. L'étendue du problème est considérable. Des Etats européens ont vu affluer des dizaines de milliers de migrants – le plus souvent sans papiers – provenant de régions du Proche-Orient et d'Afrique du Nord déchirées par des conflits. L'un des problèmes de ce phénomène tient au sentiment des populations que les nouveaux-venus bénéficient d'un accès préférentiel aux programmes nationaux de protection sociale financés par les contribuables. Ce sentiment découle de l'austérité budgétaire, du resserrement des marchés nationaux de l'emploi, de la hausse du chômage et de l'augmentation du coût de la vie¹⁰.

c. La montée des mouvements sociaux et politiques xénophobes

13. Enfin, bien qu'il s'agisse de deux problèmes très distincts, la radicalisation islamiste d'un nombre croissant de personnes nées en Europe et la crise des réfugiés que connaît l'Europe actuellement ont une conséquence commune : la montée des mouvements sociaux et politiques xénophobes. Comme le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe l'a déclaré dans son Rapport de 2016 sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe, « [d]ans un contexte d'insécurité et de peur croissantes, les discours populistes qui font le lien entre terrorisme, migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, et, plus généralement, la hausse de l'intolérance, des crimes et des discours de haine sont de plus en plus préoccupants.¹¹ »

14. De fait, ces dernières années ont vu une évolution inquiétante vers l'extrême-droite et les idéologies stigmatisant les minorités et les migrants dans la plus grande partie de l'Europe et du monde. « Si la plupart des partis xénophobes n'atteignaient pas, il y a trente ans, le seuil minimal de 5 % de l'électorat requis pour participer au gouvernement, les mouvements populistes d'extrême droite représentent aujourd'hui dans certains pays européens une importante partie de l'électorat »¹². Tel est le cas de Jobbik (Mouvement pour une meilleure Hongrie) en Hongrie et du Parti populaire danois (DPP) au Danemark. En Autriche, des partis politiques extrémistes ont aussi bénéficié d'un soutien accru dû principalement à la crise des migrants. Le parti d'extrême-droite FPÖ (Parti de la liberté) s'est engouffré dans le vide politique chaotique qui s'en est suivi, se positionnant lentement mais sûrement comme le protecteur du patrimoine et des frontières de l'Autriche contre une marée de réfugiés.

15. Des mouvements sociaux, comme le PEGIDA allemand (Patriotes européens contre l'islamisation de l'Occident), apparaissent et progressent aussi en Europe. Les musulmans sont de plus en plus considérés comme un collectif imaginaire ayant certaines caractéristiques spécifiques, tenues pour être étrangères à « notre culture nationale »¹³.

8 Dorle Hellmuth, Countering Islamist Radicalization in Germany, January 14, 2013,

<https://www.ctc.usma.edu/posts/countering-islamist-radicalization-in-germany>

9 Rapport de 2015 sur la situation et les tendances du terrorisme dans l'Union européenne (TE-SAT)

10 www.policyforum.net/events/uncontrolled-migration-world-summit/#sthash.ce40vKIG.dpuf

11 La situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe, Rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Thorbjørn Jagland, 126e Session du Comité des Ministres, Sofia, 18 mai 2016, <http://tinyurl.com/jgsiugb>

12 Ibid.

13 Cathrine Thorleifsson, Europe's thriving xenophobia, 2 février 2015, <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/cathrine-thorleifsson/europe-s-thriving-xenophobia>

16. La montée des mouvements sociaux et politiques xénophobes est préoccupante. Pour citer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, « [la situation] ne peut que s'aggraver si nous ne défendons pas nos principes démocratiques et n'affrontons pas nos problèmes dans le plein respect des droits de l'homme »¹⁴.

3. L'universalité des droits de l'homme en Europe

17. La principale question théorique aujourd'hui concernant l'universalité des droits de l'homme est devenue un sujet d'importance pratique et politique directe en Europe. L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁵ énonce un droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, sous réserve de certaines restrictions « prévues par la loi » et « nécessaires dans une société démocratique ».

18. Il y a par conséquent trois types de liberté interdépendants. La liberté de pensée est, évidemment, une forme de liberté d'opinion, mais elle est aussi la liberté de penser par soi-même. Cette liberté n'est pas purement imaginaire : elle dépend de tout ce que l'humanité a produit dans les domaines de la philosophie, des sciences et des arts. Si les religions ont souvent été une ressource majeure pour la culture, la liberté de pensée/liberté de penser par soi-même a aussi dû s'affirmer contre le dogmatisme religieux aspirant à la restreindre. La liberté de conscience est la liberté de croire ou de ne pas croire et aussi celle d'avoir des croyances différentes. La liberté de religion est une liberté publique de manifester ses croyances et ses pratiques.

19. Il convient toutefois d'ajouter qu'il n'existe pas de liberté absolue, et que ces libertés sont à la fois garanties et circonscrites par la loi. Dans une démocratie, la loi est l'expression de la volonté du peuple et doit respecter les droits fondamentaux, qui sont soumis au contrôle des tribunaux. Cette position philosophique, morale et politique est le fondement de la démocratie.

20. La citoyenneté européenne exige de connaître et comprendre cette position philosophique, morale et politique. Elle s'applique à toute personne née en Europe, quelle que soit son origine, et à toute personne qui souhaite s'y établir. S'il est nécessaire de combattre les préjugés existant en Europe vis-à-vis des minorités culturelles et religieuses, il l'est tout autant de combattre les préjugés des personnes d'origine non-européenne vis-à-vis des cultures de leur pays d'accueil.

4. Relecture des textes pertinents du Congrès

a. Méthodologie utilisée

21. La relecture des textes de référence du Congrès met l'accent sur le fait que pour vivre en Europe il faut comprendre les fondements de la démocratie. Cela s'applique à toute personne née en Europe, quelle que soit son origine, et à toute personne qui souhaite s'y établir. Une analyse critique de la Résolution 318 (2010) du Congrès sur l'intégration culturelle des femmes musulmanes dans les villes européennes est un bon point de départ pour cet exercice (voir annexe pour le texte complet de la résolution). Ce texte est représentatif de l'esprit général des résolutions devant être relues, et il met en évidence les principales difficultés auxquelles nous sommes confrontés. Les implications pour tous les autres textes découlent de cette première lecture critique.

b. Recommandations et résolutions pertinentes

22. Les textes sont ceux que le Congrès a adoptés ces dix dernières années concernant le dialogue interculturel et interreligieux :

- La résolution 318 (2010) sur « l'intégration culturelle des femmes musulmanes dans les villes européennes », qui invite les pouvoirs locaux et régionaux à encourager, stimuler et promouvoir des mesures spécifiques pour faciliter l'intégration des femmes musulmanes dans leur communauté. Elle appelle aussi les pouvoirs locaux et régionaux à prendre des mesures pour lutter contre la présentation stéréotypée des femmes musulmanes dans les médias et à mieux faire connaître les possibilités de recrutement et les services publics de l'emploi.

14 Communiqué de presse - DC077(2016), Thorbjørn Jagland : le nationalisme populiste menace les droits de l'homme et la sécurité en Europe, <http://tinyurl.com/hkbfowk>

15 Article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme – Liberté de pensée, de conscience et de religion

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

- La résolution 301 et la recommandation 286 (2010) « Les langues minoritaires : un atout pour le développement régional », qui soulignent que la langue est un aspect essentiel de l'identité culturelle et que les minorités linguistiques dont la langue est pleinement reconnue et qui peuvent l'utiliser dans la sphère publique comme dans l'espace privé acquièrent une confiance en elles-mêmes qui se répercute sur leur activité économique et leur créativité culturelle.

- La recommandation 365 (2014) « Promouvoir la diversité par l'éducation interculturelle et les stratégies de communication », qui appelle à la mise en place de « partenariats locaux pour la diversité » avec différents acteurs tels que les établissements d'éducation, les médias, la société civile et le secteur privé, afin de proposer une vision globale de la question, de concevoir des politiques locales et régionales favorables à l'interculturalisme, de réexaminer les fonctions administratives à travers un « prisme interculturel » et de créer des structures de gouvernance et des systèmes de médiation.

- La résolution 323 et la recommandation 304 (2011) « Relever le défi des tensions interculturelles et interreligieuses au niveau local », qui invitent les collectivités locales et les autorités nationales à entretenir des contacts formels et informels réguliers avec les organisations religieuses, notamment au moyen de rencontres périodiques et de projets communs.

- La recommandation 261 et la résolution 280 (2009) sur les « Cités interculturelles », qui appellent à une politique active d'intégration culturelle privilégiant l'insertion professionnelle, le logement et la citoyenneté et encourageant le développement d'une identité culturelle inclusive au moyen de débats publics, d'événements culturels et d'un travail avec les médias.

- La recommandation 245 (2008) « Le dialogue interculturel et interreligieux : une chance pour la démocratie locale », qui invite les pouvoirs locaux à apporter un soutien actif, passant aussi par des aides financières, afin d'encourager les organisations non gouvernementales à promouvoir l'interaction avec les modes de fonctionnement et de transmission de la culture majoritaire de la (des) confession(s) religieuse(s) historiquement implantée(s) sur le territoire de la commune, tout en permettant à de nouvelles communautés culturelles ou religieuses d'entrer en contact avec les représentants de la culture majoritaire en place, et faciliter ainsi la compréhension mutuelle ; elle les encourage aussi à porter une attention particulière à l'implication des jeunes dans le dialogue interculturel.

- La recommandation 170 et la résolution 202 (2005) « Le dialogue interculturel et interreligieux : initiatives et responsabilités des autorités locales », qui invitent les collectivités locales et régionales à s'engager publiquement et avec détermination en faveur d'un dialogue interculturel et interreligieux qui se reflétera dans tous les aspects de leurs politiques locales.

c. Lecture critique de la Résolution 318 de 2010 sur l'intégration culturelle des femmes musulmanes dans les villes européennes

23. Le préambule de la Résolution 318 met l'accent sur les difficultés auxquelles les femmes musulmanes sont souvent confrontées dans les villes européennes, se trouvant entre deux cultures : celle du pays d'origine et celle du pays d'accueil. Il souligne aussi que ce groupe des « femmes musulmanes » n'est pas homogène et que la religion n'est qu'un facteur parmi d'autres (la famille, le pays d'origine, la profession) utilisés par les femmes pour se définir.

24. Il est noté que la culture d'origine de ces femmes impose d'importantes restrictions à leur liberté. Cette observation ne doit pas être mal comprise : il s'agit seulement de reconnaître qu'aujourd'hui encore l'islam, tel qu'interprété et vécu par un grand nombre, assigne aux femmes un rôle et un statut qui ne sont pas identiques à ceux qui sont dévolus aux femmes dans les pays démocratiques de l'Europe contemporaine. Le préambule souligne aussi que les femmes musulmanes ont souvent une faible maîtrise de la langue du pays d'accueil et participent peu à des activités sportives.

25. L'islamophobie est citée comme étant responsable des difficultés d'intégration de ces femmes. Il s'agit d'une question sensible, dont dépend entièrement l'évaluation qui peut être faite de la situation de ces femmes dans des pays d'Europe. Certains Européens ont indéniablement une vision particulièrement stéréotypée de l'altérité, mais il est tout aussi vrai qu'une grande majorité des citoyens européens sont aujourd'hui très ouverts sur le reste du monde et sur la diversité de ses nombreuses cultures.

26. Il est aussi fait référence à l'incapacité des sociétés européennes à comprendre la complexité de la situation. En effet, les différences religieuses et culturelles ont été minimisées, ce qui a peut-être empêché de mener des politiques ambitieuses visant à promouvoir les valeurs du pays d'accueil et à faire connaître sa culture, laissant ainsi la voie libre aux prédicateurs fondamentalistes. A ce sujet, on

peut déplorer la réticence des pays d'accueil à consacrer des moyens à la question religieuse et culturelle.

27. La résolution indique que « l'accent doit être mis sur le dialogue plus que sur l'assimilation » et que « les communautés hôtes connaissent très mal la richesse et la diversité de l'islam ». Ici, il convient de se demander dans quelle mesure les « bonnes intentions » cachent des erreurs de jugement. Le terme « assimilation » est en effet ambivalent. « Assimiler » désigne une action liée à l'absorption, impliquant la destruction d'identités spécifiques pour obtenir une forme de société constituée d'une masse indifférenciée ; ou très simplement le terme signifie « rendre similaires ». La première signification est en complète contradiction avec l'idée même de société, qui présuppose la diversité. En revanche, la seconde signification est parfaitement compatible avec le concept des droits de l'homme, fondé sur une foncière similitude entre les personnes qui ne sont cependant pas, de fait, identiques.

28. La résolution souligne à juste titre le rôle que les collectivités locales peuvent jouer dans ces activités. Sur ce point, le Congrès propose de nombreuses mesures locales pour encourager l'intégration des femmes musulmanes. Tout ce qui favorise le contact et le débat est une bonne chose, et cela vaut en particulier pour les rencontres avec des femmes des pays d'accueil ou des femmes d'origine musulmane pleinement « intégrées » dans le pays d'accueil. Tout ce qui favorise l'apprentissage de la langue du pays d'accueil est essentiel. On peut toutefois avoir des réserves quant à l'organisation d'activités uniquement féminines. Même si la résolution ne donne aucun détail à ce sujet, il est difficile de ne pas penser au refus de se baigner dans des piscines publiques lorsqu'elles accueillent simultanément des femmes et des hommes.

29. Les deux dernières dispositions de la résolution appellent les pouvoirs locaux et régionaux à adopter des mesures d'une part pour lutter contre la présentation stéréotypée des femmes musulmanes dans les médias et d'autre part pour promouvoir l'accès des femmes musulmanes à l'emploi en général et plus particulièrement dans la fonction publique. De telles mesures sont évidemment souhaitables.

30. Les remarques ci-après doivent être ajoutées aux commentaires qui précèdent. Il est assurément judicieux de « cibler » les femmes musulmanes dans la mesure où elles peuvent rencontrer des difficultés particulières en tant que migrantes. Cela vaut surtout pour celles qui ont émigré récemment, mais il semble que les filles issues de familles musulmanes immigrées s'adaptent plus facilement au système scolaire et qu'elles aient donc une meilleure capacité d'intégration. Le cas des « jeunes garçons musulmans » appelle aussi une attention particulière, en particulier lorsqu'ils sont élevés dans des familles dont le père, pour des raisons diverses, est absent ou en échec d'un point de vue psychologique ou social. Une attention insuffisante est ainsi accordée à cet aspect et à l'octroi d'un soutien spécifique aux femmes musulmanes qui élèvent seules leurs enfants, en particulier leurs fils.

31. Notons également qu'il n'est pas fait référence à la possibilité des « mariages mixtes » pour les femmes musulmanes, lesquels sont un facteur réel et symbolique très fort pour l'intégration dans la société du pays d'accueil, en particulier par le biais des enfants nés de ces unions. Peut-être les collectivités locales devraient-elles apporter une assistance particulière à ces familles, qui sont un message vivant d'optimisme concernant le « vivre ensemble ».

d. Conséquences pour l'interprétation de toutes les recommandations et résolutions pertinentes du Congrès

32. Toutes les résolutions et recommandations pertinentes du Congrès prônent une politique générale visant à améliorer le statut des identités et cultures spécifiques, que ce soit dans le domaine linguistique (résolution 301, 2010), en matière d'éducation et de stratégies de communication (recommandations 365, 2014) ou pour ce qui concerne les relations interculturelles et interreligieuses (recommandation 170, 2005, résolution 202, 2005, recommandation 245, 2008, recommandation 261, 2009 et recommandation 323, 2011). Bien que cette politique soit en elle-même positive, il convient de se demander si les méthodes préconisées sont toujours les plus adaptées.

33. Au vu de ce qui précède, les politiques liées aux langues semblent présenter un intérêt particulier. Le multilinguisme est évidemment une bonne chose et contribue au développement économique. La langue n'est pas seulement un outil de communication : elle est aussi le support d'une relation au monde, d'une culture (en particulier littéraire) et d'une façon d'être. Les neurologues, les spécialistes des sciences cognitives et les linguistes sont partagés quant à la capacité du multilinguisme à favoriser un meilleur apprentissage, par une personne, de sa propre langue ou de sa langue maternelle, et inversement.

34. Le programme français ELCO (enseignement de langues et cultures d'origine), basé sur la directive européenne de 1977 visant à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants¹⁶, offre un bon exemple d'une politique publique destinée à promouvoir le multilinguisme. Ce programme part du principe qu'améliorer la maîtrise de la langue maternelle du pays d'origine permettra aussi d'améliorer l'apprentissage de la langue adoptée et que l'acquisition d'une meilleure connaissance de la culture d'origine améliorera l'appropriation de la culture adoptée. Cependant, aussi séduisante que puisse paraître cette idée, il n'est pas certain qu'elle se vérifie dans les faits. Du fait qu'elle soutient la vision de groupes isolés dans des communautés distinctes, elle semble conduire dans une direction diamétralement opposée à l'objectif affiché.

35. Les recommandations et résolutions adoptées par le Congrès ces dernières années concernant le dialogue interculturel et interreligieux reposent sur des principes solidement établis. Il convient cependant d'introduire le concept de dialogue « interconvictionnel ». Le trait distinctif des sociétés démocratiques est qu'elles permettent et protègent les convictions religieuses et leurs manifestations dans les limites de la loi. De ce point de vue, l'histoire de l'Europe a été suffisamment marquée par les conflits religieux pour faire naître le souhait que les religions soient un véhicule pour le dialogue. Toutefois, une autre spécificité des sociétés démocratiques tient au fait qu'elles protègent la liberté de conscience des personnes qui n'ont pas de convictions religieuses ou qui ont des convictions résolument athées. Ces croyances ne sont cependant pas exemptes de convictions philosophiques, morales ou spirituelles.

e. Evaluation et conséquences pour les futurs textes du Congrès

36. Est-il possible de formaliser, synthétiser ou concevoir une lecture critique des textes du Congrès à la lumière des événements tragiques intervenus depuis 2015 ? Dans cette situation inédite, marquée en Europe par un nouveau pluralisme culturel et religieux, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a pour rôle essentiel de soutenir les politiques culturelles et de promouvoir les valeurs démocratiques en se fondant sur les droits de l'homme. Une fois les questions clés et les objectifs convenablement posés, il ne reste plus qu'à définir une méthode, une philosophie cohérente qui inspirera des résolutions et des recommandations.

37. L'approche adoptée jusqu'à présent peut être décrite comme allant du centre vers la périphérie, de la majorité aux minorités. Si cette méthode paraît aller de soi et être à la fois un gage d'ouverture et de générosité, le Congrès pourrait cependant choisir une autre voie pour définir son rôle.

38. Pour ce qui concerne les recommandations d'ordre culturel, il conviendra désormais de prendre les minorités pour points de départ, afin de leur faire comprendre les fondements de la culture majoritaire. Cela ne signifie pas qu'elles devront renoncer à leur identité, mais qu'il leur faudra néanmoins s'adapter à une nouvelle situation morale et politique. A cette fin, il est nécessaire d'avoir une connaissance minimale de ces différentes cultures – ce qui témoigne d'une forme de respect – afin de réfléchir ensuite à la manière dont ces minorités peuvent s'adapter à la culture européenne majoritaire. Il convient clairement de saluer toutes les résolutions et recommandations du Congrès qui prônent la rencontre, le débat, la connaissance réciproque, etc., mais il est essentiel de rappeler leur finalité concrète.

39. Si le but est de promouvoir des sociétés européennes plurielles et inclusives, l'objectif est donc de nature *pratique*, ce qui signifie que la promotion du statut des cultures d'origine ne sera pas une fin en soi mais un moyen de renforcer leur capacité d'adaptation au type particulier de société en question.

5. Suivi de la Stratégie

40. Outre la mise à jour des textes pertinents du Congrès visant à promouvoir la participation citoyenne, le vivre ensemble dans la diversité, l'inclusion et la cohésion sociales, le dialogue interculturel et interreligieux, la « Stratégie pour combattre la radicalisation dans les villes et les régions », adoptée par le Congrès lors de sa session de mars 2015, propose une série d'activités à mener à court, moyen et long terme aux niveaux local et régional, sur la base de trois piliers d'action, qui sont la sensibilisation, les synergies avec les organes du Conseil de l'Europe et les synergies avec d'autres institutions¹⁷. Afin d'appliquer cette stratégie, le Congrès a adopté lors de sa 28^e

16 Directive 77/486/CEE, visant à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants, adoptée par le Commission européenne le 25 juillet 1977, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977L0486&from=EN>

17 CG/BUR/2015(27)22 « Stratégie du Congrès pour combattre la radicalisation dans les villes et régions », adoptée par le Bureau du Congrès le 2 février 2015, <http://tinyurl.com/hucslzd>

session la résolution « Combattre la radicalisation au plus près des citoyens : le rôle des collectivités locales et régionales », qui détaille son programme de travail.

a. Activités de sensibilisation

i. Lignes directrices à l'intention des collectivités locales et régionales sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine au niveau local

41. Dans la résolution 381 (2015), le Congrès s'engage à « élaborer des lignes directrices à l'intention des collectivités locales et régionales sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine à l'échelon local (...) pour adoption lors de sa 29^e session en octobre 2015 »¹⁸. Comme le rapporteur l'a souligné lors de l'adoption des lignes directrices le 20 octobre 2015, « face à la radicalisation et à l'extrémisme violent, les réponses répressives ne suffisent pas. Afin de lutter contre ces phénomènes, il est indispensable d'agir de manière préventive. Ce domaine d'action est par excellence celui des collectivités locales »¹⁹. Elles peuvent être les plus efficaces et leurs compétences et leurs mandats sont les mieux adaptés.

42. L'exposé des motifs²⁰ souligne qu'il est essentiel, pour le respect des droits de l'homme, d'aborder cette question de manière équilibrée, en évaluant la nécessité et la proportionnalité de chaque action. Lors de l'introduction de nouvelles mesures pouvant menacer les droits individuels, les pouvoirs publics doivent garder à l'esprit le fait que non seulement l'Etat de droit mais aussi le but stratégique de bâtir des sociétés inclusives doivent guider leurs actions.

43. Soulignant que les villes peuvent servir d'interface entre les différents niveaux d'autorité publique, la Résolution 384 (2015) les appelle à concevoir des stratégies interinstitutionnelles globales associant des partenaires locaux et la société civile. Elles sont invitées à définir des plans d'action établissant une cartographie de la situation locale, mettant en place des organes de coordination et allouant les ressources nécessaires à la lutte contre la radicalisation.

44. La résolution met en outre l'accent sur l'importance du discours politique et appelle les pouvoirs locaux et régionaux à informer le public de leurs stratégies et de leurs actions de manière équilibrée et responsable en privilégiant un discours de cohésion, tout en veillant à ce que les questions de sécurité ne priment pas sur l'obligation de respecter les droits de l'homme et l'Etat de droit.

45. De plus, les pouvoirs locaux et régionaux sont encouragés à mettre en place des partenariats locaux en matière de sécurité et à dispenser une formation adéquate aux différents acteurs qui contribuent à prévenir et combattre la radicalisation, afin de leur permettre de mieux comprendre le processus de radicalisation et la manière d'y répondre. Ces acteurs sont notamment les personnels pénitentiaires, les travailleurs sociaux, les enseignants et les professionnels de santé.

46. La résolution insiste sur le rôle important de l'éducation, et sur l'intérêt de faire connaître les bonnes pratiques existantes afin de montrer que de nombreuses villes en Europe ont une grande expérience de projets pouvant être très utiles dans la lutte contre l'extrémisme. Enfin, elle souligne que la lutte contre la radicalisation est une entreprise de longue haleine qui requiert des mesures concrètes. Elle doit être gérée sur le long terme et devenir l'un des postes du budget ordinaire, doté d'un financement durable²¹.

ii. Boîte à outils à l'usage des élus locaux lors de l'organisation d'activités interculturelles et interreligieuses

47. Dans la résolution 381 (2015), le Congrès s'est engagé à « créer une boîte à outils pédagogique à l'usage des élus locaux pour l'organisation d'activités interculturelles et interreligieuses »²². Les Commissions des questions d'actualité et de la gouvernance ont par conséquent mis en place, en mai 2015, un groupe de réflexion composé de deux rapporteurs, deux experts et trois membres du Secrétariat du Congrès. Le rapport « Boîte à outils à l'usage des élus locaux lors de l'organisation

18 Résolution 381 (2015) « Combattre la radicalisation au plus près des citoyens : le rôle des collectivités locales et régionales », <http://tinyurl.com/jq4sgvf>

19 Communiqué de presse du Congrès - CG043(2015) « Le Congrès adopte des lignes directrices sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine au niveau local », <http://tinyurl.com/gpxkr5e>

20 CG/2015(29)5FIN « Lignes directrices à l'intention des collectivités locales et régionales sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine au niveau local », <http://tinyurl.com/hctynh8>

21 Résolution 384 (2015) « Lignes directrices à l'intention des collectivités locales et régionales sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine au niveau local », <http://tinyurl.com/j27nwqu>

22 Résolution 381 (2015) « Combattre la radicalisation au plus près des citoyens : le rôle des collectivités locales et régionales », <http://tinyurl.com/jq4sgvf>

d'activités interculturelles et interreligieuses »²³, approuvé par la commission de la gouvernance le 20 octobre 2015 et adopté par le Congrès lors de sa 30^e session, le 22 mars 2016, met en avant le rôle des collectivités locales pour faciliter le dialogue entre les communautés culturelles et religieuses.

48. Le rapport indique que le dialogue interculturel, conçu comme « un échange de vues ouvert et respectueux entre des individus et des groupes de cultures différentes, qui mène à une meilleure compréhension de la vision du monde d'autrui »²⁴, contribue aux actions visant à prévenir et à résoudre les conflits, permet de refléter les valeurs communes et les différences, encourage le sentiment d'appartenance à une communauté et favorise la familiarisation mutuelle avec l'image d'autrui.

49. Par la facilitation et la médiation d'un dialogue interculturel durable et fructueux, les collectivités locales et régionales peuvent favoriser la résolution des conflits lors de rencontres quotidiennes dans les quartiers et établir un cadre où les citoyens peuvent découvrir la diversité culturelle et religieuse. Cependant, le rapport signale aussi que les pouvoirs locaux et régionaux craignent souvent de ne pas avoir tous les outils nécessaires pour promouvoir le dialogue et les activités entre les cultures et les religions. En conséquence, le Congrès a conçu une série d'outils destinés à leur donner un accès direct aux informations et connaissances disponibles sur cette question.

50. Un élément capital de cette boîte à outils est le site web <http://www.coe.int/congress-intercultural> lancé par le Congrès. Ce site a été conçu de manière à ce que les collectivités locales et régionales accèdent facilement aux informations et ressources disponibles concernant la promotion du dialogue interculturel et interreligieux, la lutte contre la radicalisation, la citoyenneté démocratique et la construction de sociétés inclusives. Le site vise aussi à fournir une base de données générale sur la question. Les ressources disponibles sont recensées, organisées par pays ou par thème et régulièrement mises à jour, selon quatre catégories : les textes juridiques du Conseil de l'Europe, les principaux travaux d'experts, les programmes et formations universitaires et les bonnes pratiques. On y trouve aussi les textes de référence du Congrès, notamment les Lignes directrices à l'intention des collectivités locales et régionales sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine à l'échelon local susmentionnées et les Douze principes du dialogue interreligieux au niveau local²⁵.

51. La boîte à outil est maintenant proposée en ligne et en format papier, et elle a été traduite dans les six langues de travail du Conseil de l'Europe (anglais, français, allemand, italien, russe et turc) et dans trente autres langues européennes. Comme le prévoit la résolution²⁶, la version écrite de la boîte à outil a été réalisée et compilée par un organisme externe, dans un ensemble de supports que le Congrès met à disposition et souhaite diffuser aussi largement que possible.

iii. Conférence des pouvoirs locaux sur la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent

52. Dans le cadre de ses activités de sensibilisation, le Congrès a aussi organisé, en collaboration avec le Forum européen pour la sécurité urbaine (EFUS), une conférence d'une journée des collectivités locales sur la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, qui s'est tenue le 18 novembre 2015 à Aarhus, au Danemark. Sous l'intitulé « Vers une alliance des villes européennes contre l'extrémisme violent », la conférence a réuni des maires et des représentants de villes et de régions de 22 pays européens. Elle avait pour but de sensibiliser les pouvoirs locaux et régionaux, de leur permettre de faire entendre leur point de vue et de renforcer leur capacité à prévenir et traiter toutes les formes de radicalisation conduisant à l'extrémisme violent. L'initiative visait à fournir un espace européen pour l'échange d'expériences et d'informations sur les pratiques prometteuses et les programmes et outils existants.

23 CG30(2016)04-Final « Boîte à outils à l'usage des élus locaux lors de l'organisation d'activités interculturelles et interreligieuses », <http://tinyurl.com/zybkc85>

24 « Ouvert et respectueux » signifie « fondé sur l'égalité des partenaires » ; « échange de vues » correspond à toute sorte d'interaction constructive qui révèle des particularités culturelles » ; « groupe » recouvre tous les types de collectifs pouvant agir par le biais de leurs représentants (famille, communauté, associations, peuples) ; « culture » comprend tout ce qui est lié aux modes de vie, coutumes, croyances et autres choses qui nous ont été transmis de génération en génération, ainsi que les diverses formes de création artistique ; « perception du monde » signifie les valeurs et les modes de pensée ; Voir : http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/concept_FR.asp (consulté le 28 septembre 2015).

25 Afin de mieux comprendre le rôle des pouvoirs locaux et régionaux, le Congrès a organisé deux conférences qui ont réuni des élus locaux, des universitaires, des organisations internationales et des chefs religieux, à Montchanin, en France, en 2006 et 2010. Les douze principes définis à la suite de ces conférences s'articulent autour de quatre axes : 1) connaître et comprendre le contexte religieux local ; 2) promouvoir la compréhension entre les personnes participant au dialogue ; 3) établir un partenariat ; 4) évaluer.

26 Résolution 397(2016) « Boîte à outils à l'usage des élus locaux lors de l'organisation d'activités interculturelles et interreligieuses », <http://tinyurl.com/hqb6tvj>

53. Au terme des débats, les participants ont adopté la « déclaration d'Aarhus », qui souligne que les collectivités locales d'Europe ont un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent. Leur réseau unique de millions d'élus locaux peut contribuer, grâce à la connaissance qu'ont ses membres de leur territoire et de sa population, à un dispositif d'alerte précoce pour toute dérive vers la radicalisation. Ils ont aussi décidé de poursuivre l'initiative et de se réunir de nouveau dans le cadre d'un sommet européen des maires, qui sera co-organisé par le Congrès et l'EFUS en novembre 2016 à Rotterdam, aux Pays-Bas.

iv. Porte-parole du Congrès sur la Radicalisation

54. Enfin, le Bureau du Congrès a nommé (le 24 mars 2016) un porte-parole thématique sur la radicalisation, chargé d'une part de représenter le Congrès lors de tous les événements majeurs organisés par le secteur intergouvernemental et les partenaires extérieurs du Conseil de l'Europe sur la question de la radicalisation et de l'extrémisme violent, de présenter ses activités dans ce domaine et de proposer de nouvelles initiatives éventuelles, et d'autre part de mieux faire connaître la boîte à outils à l'usage des élus locaux lors de l'organisation d'activités interculturelles et interreligieuses.

b. Synergies et partenariats avec d'autres organes du Conseil de l'Europe

55. Le deuxième pilier d'action identifié par la Stratégie du Congrès pour combattre la radicalisation dans les villes et régions concerne les synergies avec les organes du Conseil de l'Europe²⁷. Le Congrès participera désormais à la plateforme de dialogue entre le Conseil de l'Europe et les hauts représentants des religions et organisations non confessionnelles, établie à l'initiative de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe conformément à sa recommandation 2080 (2015) « Liberté de religion et vivre ensemble dans une société démocratique »²⁸.

c. Synergies et partenariats avec d'autres institutions/organes

56. Dans sa résolution 381 (2015), le Congrès s'est engagé à « s'appuyer sur la coopération déjà mise en place avec des réseaux pertinents tels que le Forum urbain pour la sécurité urbaine (EFUS) »²⁹.

i. Coopération avec le Forum européen pour la sécurité urbaine (EFUS)

57. L'EFUS est un réseau de 250 collectivités locales de 16 pays qui a pour objectif de renforcer les politiques de prévention de la criminalité et de promouvoir le rôle des collectivités locales dans les politiques nationales et européennes dans ce domaine. Tout en s'occupant de questions de sécurité, il partage l'intérêt du Conseil de l'Europe pour le respect des droits de l'homme et affirme que la mise en œuvre de politiques sécuritaires ne doit pas aboutir à l'exclusion et à la répression des catégories les plus vulnérables de la population. L'EFUS s'occupe de l'ensemble de thématiques liées à la sécurité urbaine, en tissant des liens entre les collectivités locales européennes et avec des instances internationales, en encourageant les débats avec des citoyens de toute l'Europe et en échangeant des pratiques et des connaissances, par le soutien et la formation, les publications et la recherche.

58. Le 14 septembre 2015, le Congrès et l'EFUS ont signé un « Protocole d'accord sur la coopération en vue de mettre en œuvre la Stratégie du Congrès pour combattre la radicalisation et sur des questions liées à la violence urbaine », afin d'associer l'action politique du Congrès et l'expertise technique de l'EFUS.

59. Depuis la signature de ce Protocole d'accord, l'EFUS a contribué à l'élaboration des « Lignes directrices à l'intention des collectivités locales et régionales sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine au niveau local ». Le Congrès et l'EFUS ont aussi travaillé à l'organisation en 2015 de la Conférence d'Aarhus susmentionnée, qui sera suivie en novembre 2016 d'un Sommet des maires européens pour la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, co-organisé par les deux organisations à Rotterdam, aux Pays-Bas.

ii. Alliance des villes européennes contre l'extrémisme violent

60. Ainsi qu'il est indiqué ci-dessus, les maires et les élus des villes et régions de 22 Etats européens ont participé à la Conférence d'Aarhus le 18 novembre 2015. Appelant les participants et les membres du Congrès à poursuivre leur action contre l'extrémisme en créant une alliance des

27 CG/BUR/2015(27)22 « Stratégie du Congrès pour combattre la radicalisation dans les villes et régions », <http://tinyurl.com/hucslgz>

28 Recommandation 2080 (2015) de l'Assemblée parlementaire, Liberté de religion et vivre ensemble dans une société démocratique, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=22200&lang=FR>

29 Résolution 381 (2015) « Combattre la radicalisation au plus près des citoyens : le rôle des collectivités locales et régionales », <http://tinyurl.com/jq4sgvf>

collectivités locales européennes, le Vice-Président du Congrès a indiqué que cette alliance se voudrait « une plateforme destinée à faciliter la coopération entre les villes pour la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent »³⁰. La déclaration d'Aarhus adoptée à la fin de la conférence soutient la proposition de lancer une alliance des villes contre l'extrémisme violent³¹.

61. Créée à l'initiative du Congrès et de l'EFUS, l'Alliance est un réseau européen destiné à fournir aux élus locaux un espace pour l'échange d'expériences et d'informations sur les pratiques prometteuses, les programmes existants et les outils permettant de lutter contre la radicalisation et l'extrémisme violent. Elle vise aussi à entreprendre des activités de renforcement des capacités dans le domaine de la sécurité urbaine et du « vivre ensemble ». A ce sujet, la formation des élus a été choisie en tant que priorité pour l'Alliance. Le Congrès et l'EFUS uniront leur expertise et leur connaissance du niveau local pour proposer une formation sur des questions telles que l'utilisation de la vidéo-surveillance, la prévention de la radicalisation et la promotion du dialogue interculturel et interreligieux.

62. Il est proposé de recruter un agent qui sera chargé à plein temps de travailler avec le Secrétariat du Congrès à la création et la gestion de ce réseau, et notamment de la plateforme numérique sur laquelle il s'appuiera.

30 Prévention du terrorisme endogène et de l'extrémisme : l'Alliance des villes européennes et le modèle d'Aarhus, Fatma Genç Ünay, 16 décembre 2015, <http://www.dailysabah.com/op-ed/2015/12/16/prevention-of-home-grown-terrorism-and-extremism-the-alliance-of-european-cities-and-the-aarhus-model>

31 Déclaration finale de la Conférence, adoptée à Aarhus le 18 novembre 2018 : « Nous, maires et représentants des villes et des régions de 22 pays européens, réunis à Aarhus, au Danemark, [...]

Convaincus que la lutte contre ces menaces doit être menée à tous les niveaux de gouvernement, qu'ils soient européen, national ou territorial : [...]

-soulignons que les collectivités locales, à travers l'immense réseau que représentent les millions d'élus locaux, ont un rôle de premier plan à jouer ; [...]

-soutenons la proposition de lancer une alliance des villes pour la prévention de la radicalisation menant à l'extrémisme violent ; »

ANNEXE : Résolution 318 (2010) sur l'intégration culturelle des femmes musulmane dans les villes européennes

1. En Europe, aujourd'hui, et en particulier dans les pays où les musulmans sont minoritaires, les femmes immigrées musulmanes sont confrontées à de multiples difficultés. Celles-ci sont souvent d'ordre culturel et liées à la culture dominante de leur pays d'origine comme à celle de leur pays d'accueil, mais aussi aux diverses sensibilités culturelles qui s'expriment parmi les différents groupes de chacune de ces sociétés. Les femmes musulmanes souffrent souvent d'une double désaffiliation culturelle, perdant le lien avec leur culture d'origine sans pouvoir s'identifier à la culture dominante du pays d'accueil. Les collectivités locales peuvent jouer un rôle déterminant pour remédier à ce déficit d'intégration.

2. Les femmes musulmanes ne forment pas un groupe homogène: leurs profils sociaux, éducatifs et culturels, leurs situations familiales et professionnelles sont très variables et déterminent pour une large part leur intégration et leur rapport à la communauté d'accueil. Le qualificatif «musulman», utilisé ici pour distinguer un groupe d'immigrés, doit être défini plus précisément. Dans la pratique, ces femmes sont des individus, qui ont des besoins individuels et se trouvent dans des situations spécifiques, et elles doivent être traitées en tant que tels. Elles préfèrent souvent se définir en référence à leur famille, à leur pays d'origine ou à leur profession plutôt qu'à une quelconque appartenance religieuse.

3. Les difficultés culturelles auxquelles de nombreuses femmes musulmanes arrivées récemment en Europe sont confrontées sont de plusieurs types: elles doivent composer avec les restrictions imposées par leur culture traditionnelle et faire face au fossé de plus en plus large qui sépare leurs conceptions de celles que leurs enfants peuvent acquérir dans le système éducatif du pays d'accueil. Elles viennent souvent de pays, de régions ou de localités qui n'ont pas, en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, les mêmes traditions que les pays ou les localités d'accueil. Cela peut entraîner un degré relativement élevé d'isolement, d'insécurité affective et d'exclusion sociale. Les femmes musulmanes sont aussi plus exposées au chômage et aux violences domestiques.

4. La langue et l'éducation sont deux éléments clés du processus d'intégration. L'ignorance nourrit les préjugés et la suspicion. Les femmes sont souvent isolées du fait de leur faible maîtrise de la langue du pays d'accueil. Dans le même temps, elles jouent un rôle clé dans la transmission de leur langue maternelle à leurs enfants.

5. La faible représentation des filles musulmanes dans la pratique sportive les prive d'activités offrant un fort potentiel d'intégration.

6. Ces obstacles à l'intégration sont encore aggravés par la montée récente de l'islamophobie, de la xénophobie, de l'extrémisme politique et des stéréotypes dans les médias, accompagnée de dispositions restrictives et discriminatoires en matière de visa et d'exigences linguistiques, ce qui peut engendrer chez les femmes musulmanes le sentiment de ne pas être les bienvenues et de ne pas être à leur place dans le pays d'accueil.

7. L'incapacité des sociétés européennes à comprendre la complexité de la situation où se trouve, en leur sein, ce groupe important et vulnérable constitue une perte pour ces sociétés dans leur ensemble. D'une part, elles ne tirent pas parti de l'expérience, des compétences et du potentiel créatif des personnes concernées, mais surtout, la présence d'un vaste groupe de personnes perçues, d'une certaine manière, comme extérieures à la culture du pays d'accueil peut avoir des conséquences néfastes pour les communautés de ce pays, qui risquent de s'enfermer dans un syndrome de forteresse assiégée.

8. Loin d'être inéluctable, cette situation peut être combattue. L'adoption de mesures et de politiques intelligentes peut contribuer fortement à aider les nouvelles vagues d'immigration à s'adapter et trouver leur place dans les sociétés d'accueil, comme d'autres immigrants l'ont fait avant eux.

9. L'accent doit être mis sur le dialogue plus que sur l'assimilation. Les communautés hôtes connaissent très mal la richesse et la diversité de l'Islam, qui sont trop souvent occultées par la rhétorique de l'islamisation et de l'islamophobie.

10. L'accent devrait aussi être mis sur l'émancipation et la libération des capacités, plutôt que sur l'interdiction. Si on leur en donne la possibilité, les femmes musulmanes immigrées prendront en charge leur propre développement et trouveront leur place dans les communautés d'accueil.

11. L'Islam présente une diversité et un patrimoine culturels d'une extrême richesse, qui peuvent nourrir de multiples activités culturelles communes dans les sociétés d'accueil.

12. Puisque c'est à l'échelle locale que sont organisées la plupart des activités qui favorisent l'intégration, les collectivités locales occupent une place stratégique pour contribuer à ces activités.

13. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe invite par conséquent les pouvoirs locaux et régionaux à encourager, stimuler et promouvoir des mesures spécifiques pour faciliter l'intégration des femmes musulmanes immigrées dans leur communauté, notamment:

a. en offrant des possibilités pour que les femmes musulmanes immigrées puissent rencontrer les autorités locales et régionales afin de recueillir des informations et exprimer leurs besoins et leurs souhaits;

b. en proposant des formations linguistiques appropriées de la langue du pays d'accueil, de préférence dans le pays d'accueil;

c. en proposant des services de crèche et un soutien linguistique en langue maternelle pour les jeunes enfants;

d. en sensibilisant les employés municipaux aux questions d'intégration propres aux femmes musulmanes;

e. en sensibilisant les agents de la fonction publique et la population majoritaire, afin d'éviter les pratiques illégales et discriminatoires consistant à demander aux femmes musulmanes portant le foulard de se découvrir ou de renoncer à fréquenter les lieux publics;

f. en proposant des services d'accueil spécifiques pour les immigrés récents, en leur fournissant des informations sur les différences culturelles et en leur apportant des conseils et des informations sur les services publics;

g. en offrant des possibilités de rencontre et d'échange avec les femmes de la communauté hôte;

h. en créant des espaces où les femmes musulmanes puissent rencontrer d'autres femmes, communiquer avec elles et débattre de questions d'intérêt commun, telles que les différences de culture, l'éducation des enfants, les traditions matrimoniales et les violences domestiques;

i. en fournissant des possibilités de rencontre et d'échange avec des femmes musulmanes offrant l'exemple d'une intégration professionnelle réussie;

j. en proposant une aide pour la création et la gestion d'associations;

k. en prenant des mesures pour promouvoir la pleine participation des femmes musulmanes aux activités sportives, telles que des campagnes éducatives, et en proposant plus d'activités réservées aux femmes;

l. en offrant aux femmes musulmanes la possibilité d'affirmer et d'explorer leurs identités culturelles, dans le cadre d'activités et d'associations culturelles et éducatives, en célébrant les divers événements culturels des pays d'origine, en soulignant la richesse culturelle de ces groupes ethniques – au moyen des arts du spectacle, par la découverte du patrimoine culturel, au moyen de la culture et des arts populaires;

m. en proposant aux immigrés âgés des services spéciaux tels que des centres de dialogue et des activités culturelles spécifiques.

14. Le Congrès demande aux pouvoirs locaux et régionaux de prendre des mesures pour lutter contre la présentation stéréotypée des femmes musulmanes dans les médias, notamment:

a. en utilisant leurs propres médias et en s'associant aux autres médias locaux pour présenter une vision réaliste et approfondie des catégories et populations locales, et favoriser ainsi la confiance et développer des contacts au sein des communautés concernées;

b. en sensibilisant à la diversité et aux différences d'origine et de mentalité des communautés immigrées;

c. en encourageant le débat sur les différences liées à la culture et aux valeurs, sur les divergences entre les cultures traditionnelles et les valeurs des démocraties libérales; en encourageant aussi le débat sur le pluralisme et la tolérance en relation avec la religion, la politique et les valeurs personnelles.

15. Sachant qu'une des clés d'une intégration réussie réside dans l'exercice d'une activité professionnelle, les collectivités locales sont invitées à utiliser les services éducatifs et les événements locaux pour mieux faire connaître les possibilités de recrutement et les services publics de l'emploi.