

30e SESSION
Strasbourg, 22-24 mars 2016

CG30(2016)04-final
24 mars 2016

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

Commission de la gouvernance
Commission des questions d'actualité
Rapport conjoint

Co-rapporteur¹ : Bert BOUWMEESTER, Pays-Bas (L, GILD)
Co-rapporteur : Josef NEUMANN, Allemagne (R, SOC)

Résolution. 397(2016)	2
Exposé des motifs	3

Résumé

Le rapport met l'accent sur la promotion du dialogue interculturel et interreligieux comme moyen de prévenir la radicalisation dans le contexte actuel de montée de l'extrémisme et dans le cadre de la stratégie du Congrès pour combattre la radicalisation au plus près des citoyens. A cet égard, les rapporteurs proposent une série d'instruments à l'usage des autorités locales et leurs associations régionales et nationales lors de l'organisation d'activités interculturelles et interreligieuses, notamment une boîte à outils, qui rassemble des ressources numériques et sera mise à leur disposition dans 36 langues sur un site web dédié.

Les rapporteurs recommandent aux collectivités territoriales, en tant qu'autorités publiques les plus proches des citoyens, de refléter leur engagement à rapprocher les différentes communautés dans leurs politiques sociales, éducatives, sportives et culturelles. Il leur est recommandé de mener des activités de sensibilisation, de prévention et d'éducation telles que des programmes de formation à destination des fonctionnaires, des campagnes "anti-rumeur", des débats et des événements culturels sur les questions du dialogue interculturel et interreligieux. Les villes et les régions sont aussi encouragées à échanger les bonnes pratiques relatives aux initiatives existantes.

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 libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RÉSOLUTION²

1. L'une des priorités de la Stratégie du Congrès pour lutter contre la radicalisation au niveau local, adoptée en février 2015, est de combattre la radicalisation religieuse, ainsi que de stimuler et d'encourager la mise en œuvre d'activités interculturelles et interreligieuses au niveau local. Le but est de promouvoir les valeurs du Conseil de l'Europe et en particulier la nécessité de respecter la diversité et le pluralisme culturels et religieux, et d'avoir conscience de leur valeur pour la cohésion sociale.
2. Le Congrès s'est engagé à concevoir, à l'intention des collectivités locales, une boîte à outils qui leur permettra d'organiser de telles activités.
3. À cette fin, le Congrès :
 - a. charge son Secrétariat de réaliser une telle boîte à outils sur la base des éléments énoncés dans l'exposé des motifs de la présente résolution ;
 - b. décide de diffuser cette boîte à outils aussi largement que possible ;
 - c. demande à ses associations nationales (et régionales) de pouvoirs locaux et régionaux de soutenir cette initiative, en particulier en assurant la traduction dans leur langue et en diffusant la boîte à outils ;
 - d. invite le Porte-parole thématique sur les droits de l'homme du Congrès à inclure cette dimension et la boîte à outils dans son travail de sensibilisation des autorités locales aux droits de l'homme.

² Discussion et adoption par le Congrès le 22 mars 2016, 1^{er} séance (voir le document CG30(2016)04-final, exposé des motifs), co-rapporteurs : Bert BOUWMEESTER, Pays-Bas (L, GILD) et Josef NEUMANN, Allemagne (R, SOC)

EXPOSÉ DES MOTIFS³

A. INTRODUCTION

1. Nos sociétés sont de plus en plus polarisées, comme l'ont montré les attaques terroristes perpétrées par des djihadistes en Europe en 2015, mettant en évidence les problèmes liés à la radicalisation croissante et accompagnés dans nos villes d'une montée de l'extrémisme violent et du sectarisme. La stigmatisation de certaines communautés, la progression des discours de haine sur les médias sociaux et le risque de censure – et d'autocensure – sont autant de dangers auxquels nos villes sont aujourd'hui confrontées.

2. Dans le prolongement des politiques conçues par le Conseil de l'Europe pour combattre la radicalisation menant au terrorisme, le Bureau du Congrès a adopté, le 2 février 2015, une « stratégie de lutte contre la radicalisation au plus près des citoyens », suivie de sa Résolution 381(2015)⁴, qui propose une série d'activités à mener à court, moyen ou long terme aux niveaux local et régional, autour de trois piliers d'action : la sensibilisation, les synergies avec les organes du Conseil de l'Europe et les synergies avec d'autres institutions. Le Congrès a chargé sa commission des questions d'actualité et sa commission de la gouvernance d'élaborer des lignes directrices à l'intention des collectivités locales et régionales sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine au niveau territorial. Il a également adopté le mandat pour la réalisation d'une boîte à outils destinée à aider les élus locaux à organiser des activités interculturelles et interreligieuses.

3. La commission des questions d'actualité du Congrès a approuvé le 1^{er} juillet 2015 une résolution intitulée « 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 ». Ce texte a été adopté lors de la 29^e session du Congrès, le 20 octobre 2015.

4. Le présent rapport, préparé par les co-rapporteurs Bert Bouwmeester et Josef Neumann, porte en particulier sur l'un des aspects de la lutte contre la radicalisation mettant en avant le rôle des collectivités locales pour faciliter le dialogue entre les communautés culturelles et religieuses. Le thème du dialogue interculturel et interreligieux n'est pas nouveau, que ce soit pour le Conseil de l'Europe ou pour le Congrès. Les recommandations (voir section 1.1), les publications (par exemple « Des dieux dans la ville », publié par le Congrès en 2007) et les rencontres (rencontres annuelles du Conseil de l'Europe sur la dimension interreligieuse du dialogue interculturel) sur ce thème témoignent de l'importance que le Conseil de l'Europe lui accorde.

5. Le présent rapport ne porte pas directement sur la radicalisation proprement dite, mais il est indéniable que les attentats commis récemment en Europe, lourdement influencés par la montée du fondamentalisme religieux au Proche-Orient, ont été un facteur déterminant dans la décision de revenir sur cette question. Le dialogue entre les communautés religieuses en vue de prévenir les conflits a pris un caractère d'urgence ; toutefois, au moment d'engager un dialogue, les rapprochements effectués actuellement entre la radicalisation et une certaine interprétation de l'islam doivent être mis en perspective. L'Europe a été le champ de bataille de multiples formes d'extrémisme violent par le passé, fondées sur des différences non pas religieuses mais nationales, idéologiques ou ethniques. Le fait que la forme de radicalisation la plus récente est d'ordre religieux ne doit pas nous faire oublier que la religion n'est qu'un des nombreux sujets d'affrontement entre groupes sociaux. De même, le fait que l'islam se trouve aujourd'hui au centre de violences religieuses ne doit pas nous faire oublier l'histoire récente de l'Europe, où la foi chrétienne a été instrumentalisée pour rejeter et éliminer les personnes de confession juive.

6. La situation actuelle en Europe risque de se détériorer du fait de la crise humanitaire liée à l'arrivée de réfugiés venus de Syrie, d'Irak et d'autres zones de guerre, fuyant le terrorisme et les violations des droits de l'homme, de l'Etat de droit et des normes démocratiques dans leur pays d'origine. L'intégration des nouveaux arrivants sera difficile de multiples points de vue, mais l'acceptation de personnes ayant d'autres racines religieuses sera probablement l'un des aspects les plus délicats du processus. L'avertissement lancé récemment en Allemagne, par le président de l'Office fédéral pour la protection constitutionnelle, contre la radicalisation des réfugiés vivant en Allemagne (en particulier les

³ Le présent exposé des motifs est basé sur la contribution du consultant du Conseil de l'Europe M. Philip Gaudin, directeur de recherche et d'enseignement à l'Institut européen des sciences religieuses, Ecole pratique des hautes études (EPHE), Paris. Cette contribution est disponible auprès du Secrétariat sur demande.
⁴ https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG/2015%2828%2914PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C#P41_2342

jeunes non accompagnés) de la part de prosélytes islamistes est un indice de ce que l'avenir nous réserve, avant même que la situation des 120 000 réfugiés en attente aux portes de l'Europe n'ait été réglée⁵. Dans ce contexte de discord et de division, les autorités des Etats membres doivent répondre, de manière à la fois rapide et efficace, aux risques réels et aux éventuelles menaces ressenties par une opinion déjà anxieuse. Il faut pour cela s'employer spécifiquement à convaincre les citoyens de la nécessité d'opter pour la communication plutôt que pour le rejet.

7. Il est plus que temps de concevoir une série d'outils incluant des définitions, des textes de référence, des solutions concrètes et des exemples de bonnes pratiques. Pour être efficaces, ces outils doivent s'appliquer à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et pouvoir être utilisés dans diverses situations de conflit appelant une intervention des élus locaux pour rassembler les individus. Pour promouvoir le dialogue interculturel et interreligieux axé sur la prévention des conflits, nous devons être clairs sur ce que nous entendons par ces différents concepts et sur la manière dont nous prévoyons de combattre la radicalisation grâce à ce dialogue.

Textes adoptés par le Conseil de l'Europe et le Congrès

8. Le Conseil de l'Europe promeut des initiatives et activités visant à bâtir des sociétés inclusives afin d'éviter la fragmentation sociale, le conflit et le risque d'atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux. Il met l'accent sur l'importance de prendre en considération la dimension religieuse de l'éducation interculturelle afin de promouvoir la compréhension mutuelle, la tolérance et une culture du « vivre ensemble ». Le Conseil de l'Europe a produit ces deux dernières décennies une série de recommandations et de documents centrés sur la dimension religieuse de l'éducation interculturelle et le dialogue interreligieux :

- Livre blanc sur le dialogue interculturel « Vivre ensemble dans l'égalité » (2008), rappelant que la vision de notre diversité culturelle devrait reposer sur la connaissance et la compréhension des principales religions et convictions non religieuses existant dans le monde et de leur rôle dans la société ;
- Recommandation 1805 (2007) de l'Assemblée parlementaire « Blasphème, insultes à caractère religieux et incitation à la haine contre des personnes au motif de leur religion », appelant à l'élaboration de lignes directrices à l'intention des ministères nationaux de l'éducation, destinées à accroître la compréhension et la tolérance entre élèves de religions différentes ;
- Recommandation 1720 (2005) de l'Assemblée parlementaire « Education et religion », selon laquelle l'éducation est essentielle pour combattre l'ignorance, les stéréotypes et l'incompréhension des religions ;
- Déclaration de Wrocław sur cinquante ans de coopération culturelle européenne (10 décembre 2004), soulignant l'importance d'encourager systématiquement le dialogue interculturel et interreligieux fondé sur la primauté des valeurs communes, en tant que moyen de promouvoir la connaissance et la compréhension mutuelles, de prévenir les conflits, d'encourager la réconciliation et de garantir la cohésion sociale, par l'éducation formelle et non formelle ;
- Recommandation 1396 (1999) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Religion et démocratie », invitant les Etats membres à promouvoir de meilleures relations avec et entre les religions et à assurer à tous les citoyens la liberté et l'égalité du droit à l'instruction, sans distinction de leurs croyances et coutumes.

Le Congrès a suivi avec des textes axés spécifiquement sur les collectivités locales et régionales :

- Résolution 323 (2011) « Relever le défi des tensions interculturelles et interreligieuses au niveau local », invitant les collectivités locales à entretenir des contacts formels et informels réguliers avec les organisations religieuses, notamment au moyen de réunions périodiques et de projets communs ;
- Résolution 318 (2010) sur « L'intégration culturelle des femmes musulmanes dans les villes européennes », invitant les collectivités locales et régionales à encourager, stimuler et promouvoir des mesures spécifiques pour faciliter l'intégration des femmes musulmanes dans leur communauté ;

⁵ http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/4826651/Deutschland_Radikalisierung-von-Fluchtlingen-droht-?from=newsletter

- Recommandation 245 (2008) « Le dialogue interculturel et interreligieux : une chance pour la démocratie locale », invitant les collectivités locales à apporter un soutien actif, passant aussi par des aides financières, aux organisations non gouvernementales afin de les encourager à faciliter la communication sur les modes de fonctionnement et de transmission de la culture majoritaire de la (des) confession(s) religieuse(s) historiquement implantée(s) sur un territoire donné, 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 ;
- Résolution 202 (2005) sur « le dialogue interculturel et interreligieux : initiatives et responsabilités des autorités locales », invitant 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.

9. Ces textes visent à s'adresser à l'ensemble de la société, aussi bien aux croyants qu'aux non-croyants, et ils invitent les personnes et les communautés à s'écouter, à se comprendre et à se parler, sur le vivre ensemble. La tâche n'est pas facile : elle exige de trouver un équilibre consistant, d'une part à bâtir des passerelles entre des groupes de personnes que leurs identités proclamées et ressenties séparent, afin de promouvoir « 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 »⁶, et, d'autre part à attirer l'attention sur la nécessité de respecter les droits de l'homme de tous, même si ces droits peuvent aller à l'encontre des systèmes de croyances de certains membres de ces groupes, voire être rejetés par ces systèmes. Néanmoins – et quelles que soient les difficultés – cette tâche doit être entreprise.

B. RADICALISME ET RELIGION : LES ASPECTS THÉOLOGIQUES, POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES D'UN PHÉNOMÈNE COMPLEXE

10. Les violences extrêmes induites par des motivations idéologiques et/ou religieuses ont existé presque tout au long de l'histoire. La résurgence contemporaine des fondamentalismes violents n'est pas nouvelle mais date des années 1980. Le phénomène de l'Etat islamique, marqué par le départ de jeunes Européens pour rejoindre le « djihad » et par les attentats terroristes de début 2015, nous oblige à repenser la manière dont nous abordons le problème et à réviser les stratégies et les tactiques déployées ces trente dernières années pour le combattre, en vue d'obtenir de meilleurs résultats.

11. Le plus souvent, les analyses des experts dans ce domaine s'appuient sur l'économie et la sociologie et abordent assez naturellement ces phénomènes sous l'angle économique et/ou sociologique (ou parfois sous l'angle de l'analyse psychologique, voire psychiatrique). Il va sans dire que ces approches restent parfaitement valides et nécessaires. Il y a toutefois un risque à continuer d'analyser les phénomènes humains en utilisant des grilles destinées à identifier des dénominateurs communs et qui ne nous permettront pas en définitive de mettre en lumière certains types de comportements extrêmes semblant échapper à toute explication raisonnable ou rationnelle. Ces approches restent valides dans une certaine mesure, pour analyser des comportements humains complexes fréquemment imputés à des « facteurs multiples ». Lorsque la religion est l'un de ces facteurs, la tentation est grande de toujours chercher à la réduire à ce qu'elle n'est pas, simplement parce que nous nous efforçons de comprendre en utilisant les instruments dont nous disposons habituellement. Nous connaissons tous l'histoire de cet homme qui cherchait sans cesse ses clés sous un lampadaire, non pas parce qu'il les avait perdues à cet endroit, mais parce que c'était le seul à être suffisamment éclairé.

12. Nous devons donc nous attarder sur le caractère spécifique de cette « radicalisation », et essayer en particulier de déterminer si elle est le reflet de l'incapacité (et si oui, dans quelle mesure) de nos sociétés européennes à prévoir et anticiper ce phénomène.

13. Dans le cas du radicalisme religieux, l'une des questions essentielles – et généralement totalement ignorée – est de nature théologique. Comment peut-on faire le lien entre cette vulnérabilité psychologique spécifique et un contenu religieux ? Nous devrions assurément chercher ce lien dans

⁶ Livre blanc du Conseil de l'Europe sur le Dialogue interculturel, http://www.coe.int/t/dq4/intercultural/whitepaper_FR.asp#TopOfPage

une représentation de Dieu comme étant sans conteste masculin et tout-puissant. Evidemment, cette tendance théologique n'est pas spécifique à l'islam et existe aussi dans le judaïsme et le christianisme, ainsi d'ailleurs que dans des réunions non monothéistes telles que celles de l'antiquité, qui accordaient une grande place au « *Jupiter omnipotens* ». La religion devient ainsi le moyen pour une personne de rétablir sa dignité. Il y a aussi une substitution essentielle : le jugement de la société (difficultés scolaires fréquentes, temps passé sur le banc des accusés) et le jugement sur soi-même (faible estime de soi) sont remplacés par le jugement d'un dieu considéré comme étant infiniment supérieur et apte à réfuter le jugement de la société et des hommes. En définitive, la radicalisation extrême, lorsqu'elle culmine dans des actes de violence emblématiques d'une dernière posture symbolique, exprime-t-elle autre chose que les instincts de vie et de mort, sous une forme davantage pathétique que pathologique ? S'affirmer soi-même en ôtant la vie à d'autres, être un martyr, bien sûr, mais en ayant d'abord fait d'autres martyrs.

14. Il y a aussi d'autres profils de jeunes « radicalisés », notamment ceux qui partent en Syrie avec dans leurs bagages un manuel pour débutants sur l'islam, religion dont ils ne savent presque rien, pas même par une quelconque forme d'osmose culturelle. Il est très difficile de déterminer la proportion de ces nouveaux convertis. Les seules données dont on dispose actuellement, en France par exemple, reposent sur les appels des familles qui craignent qu'un enfant les quitte ou qui signalent son départ ou sa disparition. Ces jeunes n'ont que peu d'antécédents de petite délinquance, voire aucun ; ils ont souvent un parcours scolaire « normal » ; ils ne sont pas issus d'un milieu marqué par la pauvreté ou l'exclusion sociale. Ils sont séduits par des sites de recrutement qui « parlent » à ces jeunes, même si la réalité qu'ils trouveront sur les lieux de conflits sera nettement moins « douce ». De plus, ceux qui ont été radicalisés sont soit des Européens de naissance et de culture soit des migrants de deuxième génération passés par les systèmes éducatifs européens et qui ont souvent bénéficié des politiques sociales européennes. Cela dit, nous ne devons pas nous focaliser sur ces cas marginaux et oublier la très grande majorité des jeunes qui ne soutiennent pas la violence extrémiste, quelle que soit leur origine sociale, culturelle ou religieuse.

15. Les politiques de migration appliquées en Europe depuis les années 1980 ont conduit à l'apparition de zones ou de ghettos, qui existent en particulier dans les régions industrielles désertées par leurs précédents habitants. D'après certaines interprétations de ce « phénomène de ghettoïsation », le racisme et la discrimination dont sont victimes ces communautés, en l'absence de politiques publiques énergiques et généreuses en leur faveur, ont joué un rôle important. Selon le point de vue opposé, ce phénomène est la preuve de l'incompatibilité entre des cultures trop différentes. Malheureusement, le phénomène dément toute déclaration simpliste sur l'étendue de la présence de l'islam en Europe et sur ces effets « communautaires ». Le risque est soit de verser dans un alarmisme injustifié qui exacerbe les tensions en dépit du fait que la majorité des villes, des écoles et des hôpitaux connaissent une existence paisible, soit de ne pas répondre à des situations où des minorités intolérantes prennent le contrôle des communautés défavorisées de certains quartiers, composées dans leur très grande majorité de personnes de confession musulmane.

16. Depuis les années 1980, nos sociétés semblent être prises dans une sorte de cercle vicieux, passant par les quatre grandes étapes d'une économie atone générant un haut niveau de chômage endémique dans de nombreux pays d'Europe, un contexte international agité, des revendications identitaires aux relents religieux dans les services publics ou les entreprises privées et, enfin, la montée des mouvements « populistes » dans toute l'Europe, désignant les migrants comme la source de tout problème. Vient s'ajouter à tout cela le traumatisme récent des « djihadistes » européens partant en Syrie. Il semble être impossible de sortir de ce cercle vicieux, car la condamnation des excès ou des violences commis au nom de l'islam – qui est une obligation fondamentale – paraît être une condamnation de l'islam en général et de tous les musulmans, et une position allant dans le sens des partis populistes identitaires.

17. Le problème ne peut être expliqué ni traité exclusivement en termes économiques ou en affirmant que nos démocraties et économies ne sont pas assez inclusives. La culpabilité politique – fondée sur la conviction que si certains nous haïssent tant, cela ne peut pas être sans raison – n'est pas d'une plus grande aide. Le système éducatif, les pouvoirs publics et les médias n'accordent pas une importance suffisante à la diffusion de connaissances sur les religions et les convictions non religieuses minoritaires d'une part et sur les fondements philosophiques de la démocratie et des droits de l'homme d'autre part. Négliger ainsi de former les citoyens, dès leur plus jeune âge, et ne pas leur permettre d'acquérir les principes de base de la citoyenneté démocratique n'est pas sans conséquence : nous sommes confrontés à un phénomène qui montre notre incapacité à produire des contre-discours et des actions politiques et sociales assez puissantes pour empêcher certains

groupes de rejeter la société de manière violente. De même, une plus grande attention devrait être accordée aux nombreux succès remportés dans ce domaine, de manière à ne pas céder à l'alarmisme. Il est du devoir de tous les pouvoirs publics de promouvoir les vertus des sociétés démocratiques, dont la critique et l'autocritique sont des piliers permanents, de sorte que chacun puisse y trouver sa place et y apporter sa contribution, créant ainsi un cercle vertueux⁷.

18. La participation citoyenne est un facteur essentiel pour promouvoir le dialogue. Il y a certes quelques pièges à éviter lorsqu'on réunit des personnes ou des groupes de culture différente : les attitudes discriminatoires, les préjugés et les informations erronées. Les collectivités locales et régionales ont un rôle important à jouer pour prévenir leur population contre ces pièges mais aussi pour leur donner les moyens de se rassembler pour débattre et partager leurs expériences, dans des espaces physiques ou virtuels. Elles ont aussi un rôle crucial, en tant qu'autorités politiques, pour donner une légitimité à toute action visant à débattre publiquement des convictions religieuses, des spécificités culturelles et des différences sociales, afin que celles-ci ne demeurent pas des tabous incompréhensibles et intouchables auxquels il serait politiquement incorrect de s'intéresser.

C. DIALOGUE INTERCULTUREL ET INTERRELIGIEUX : UN CONCEPT GÉNÉRAL UTILE POUR DES ACTIVITÉS COMMUNES

19. Bien que le présent rapport ne vise pas à fournir une définition absolue et immuable du dialogue interculturel, la formulation préliminaire donnée ci-après peut néanmoins aider à rendre le concept plus accessible : « Le dialogue interculturel est un échange de vues ouvert et respectueux entre des individus et des groupes appartenant à des cultures différentes, permettant de mieux comprendre la perception du monde propre à chacun »⁸. En tant que tel, il 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. Il établit un cadre où les citoyens peuvent découvrir la diversité culturelle. L'expérience a montré qu'un dialogue interculturel authentique ne mène pas à une perte d'identité, mais approfondit au contraire la compréhension de sa propre identité. Il permet en outre à tous les membres de la société de jouir des droits fondamentaux.

20. La religion joue un rôle essentiel dans la vie publique au 21^e siècle et elle est souvent un aspect important de l'identité individuelle. Dans nos sociétés de plus en plus pluralistes, le dialogue et la coopération entre les religions sont essentiels pour éviter les conflits. Ils offrent un espace où différentes communautés, religieuses et autres, peuvent se rencontrer et échanger leurs expériences sur la manière de lutter contre les préjugés et l'hostilité. Le dialogue interreligieux consiste en des échanges entre pratiquants et communautés de diverses religions sur des questions de doctrine et des sujets culturels et politiques d'intérêt commun. Il convient de noter que les personnes n'ayant pas de convictions religieuses ou ayant d'autres convictions ne doivent en aucune manière être exclues de ce dialogue. Elles sont tout aussi essentielles pour la discussion et pour établir un lien entre les diverses identités.

21. 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. Un tel dialogue a ses limites, dans la mesure où il est impossible avec les personnes qui refusent d'y participer, et il reste indispensable que la participation au dialogue soit librement consentie. D'autres facteurs, comme les barrières linguistiques ou les valeurs opposées, peuvent aussi nuire au processus.

7 « Une éducation diversifiée sur les religions est souhaitable pour tous les élèves, quelle que soit leur culture religieuse ou non religieuse, pour combattre les préjugés ou l'intolérance et promouvoir la compréhension mutuelle et la citoyenneté démocratique », Conseil de l'Europe, *Signposts, Policy and Practice for teaching about religions and non-religious world views in intercultural education*, Robert Jackson, publication du Conseil de l'Europe, 2014.

8 « 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).

22. Dans ce contexte, l'hostilité grandissante à l'égard des minorités religieuses, comme les manifestations de milliers de personnes sous la bannière des Patriotes européens contre l'islamisation de l'Occident (PEGIDA est l'acronyme allemand de ce mouvement), est un sérieux motif d'inquiétude, comme l'a noté le Comité consultative de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales dans son avis publié en octobre 2015⁹.

23. Enfin, le paradoxe du dialogue interreligieux pour les collectivités locales vient de ce qu'elles doivent trouver la porte étroite entre la « non-indifférence » et le « non-ingérence ». En effet, dans nos démocraties où la dimension religieuse est régie par le concept de liberté de conscience et de religion, il n'appartient pas aux pouvoirs publics de conduire ce dialogue. Le rôle des collectivités locales est essentiellement celui d'une facilitation, d'une médiation ou, si nécessaire, d'une réglementation, sur la base d'objectifs clairement définis et négociés. Néanmoins, les collectivités locales doivent s'attacher à ce que la dimension culturelle et sociale des religions ne soit pas perçue comme un problème, mais comme un atout et une ressource. Et quels que soient les moyens utilisés, elles doivent faciliter ce dialogue en fondant leur intervention sur les valeurs fondamentales auxquelles tous nos Etats membres adhèrent en tant que signataires des principales conventions du Conseil de l'Europe : le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit.

D. ACTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES POUR LE DIALOGUE : SENSIBILISATION, ÉDUCATION, COOPÉRATION

24. Les collectivités locales peuvent jouer un rôle important pour contribuer à la production, face aux discours religieux radicaux et fondamentalistes, d'un contre-discours mettant l'accent sur le rejet de la violence afin de vivre ensemble paisiblement : de l'ouverture d'espaces où les groupes locaux peuvent se rencontrer à la diffusion d'informations sur ces rencontres, de l'aide aux établissements d'éducation et de formation pour qu'ils évoquent ces questions au soutien apporté aux dirigeants locaux favorables au dialogue, les collectivités locales disposent d'un large éventail d'actions possibles.

1. Sensibilisation et prévention

1.1. Sensibilisation au rôle de la religion dans la société

25. Le Congrès a déjà mené une réflexion sur les tâches incombant aux collectivités locales dans ce domaine, lors du colloque qu'il a tenu à Montchanin, en France, en 2006. Il y a adopté des Principes¹⁰ qui encourageaient les collectivités locales à :

- i. être conscientes du rôle de la religion dans la construction des identités individuelles et collectives et de son impact sur la socialisation et la formation des représentations sociales ;
- ii. avoir une bonne connaissance de l'importance relative et de l'organisation des confessions religieuses implantées localement et à se montrer attentives au fait que les confessions religieuses locales exercent une véritable fonction d'utilité publique ;
- iii. être conscientes du poids qu'exerce de façon latente la majorité, qui, *de facto*, exerce le plus souvent un quasi-monopole dans la direction des institutions sociales et politiques locales, afin d'éviter que les minorités se trouvent reléguées, malgré elles, dans une position défensive ; et à porter une attention particulière au rôle des familles, et notamment à celui des mères, qui contribuent à transmettre à la nouvelle génération leurs valeurs culturelles dans une attitude d'ouverture à la société ;
- iv. considérer les organisations religieuses non comme des ensembles homogènes mais comme des organisations elles-mêmes traversées par des conflits entre des courants parfois antagoniques, car cela informera le choix, par les autorités locales, d'interlocuteurs qui soient ouverts au dialogue ;

⁹ http://www.coe.int/en/web/minorities/home/-/asset_publisher/d8acUFjNI4Yx/content/germany-publication-of-the-4th-advisory-committee-opinion?redirect=%2Fen%2Fweb%2Fminorities%2Fhome&inheritRedirect=true

¹⁰ http://www.coe.int/t/congress/files/topics/interfaith/guidelines_FR.asp? ; document adopté à la suite d'un colloque international qui s'est tenu à Montchanin (France), en novembre 2006.

v. adopter une approche interconfessionnelle, qui l'emportera progressivement sur la multi-confessionnalité, l'action des collectivités locales étant commandée par l'objectif de faire en sorte qu'il soit possible, sur leur territoire, de « croire en bonne intelligence en un Dieu qui a beaucoup de visages ».

1.2. Sensibilisation au rôle des nouvelles technologies

26. Ainsi qu'il a été mentionné, les médias et réseaux sociaux sont souvent utilisés pour radicaliser les jeunes et recruter des combattants étrangers. Les collectivités locales peuvent bénéficier de l'expertise des personnels des services de renseignement nationaux, qui ont la capacité et sont hautement qualifiés pour expliquer comment des réseaux sociaux et des sites web spécifiques fonctionnent et comment comprendre/interpréter leurs contenus. Il pourrait leur être demandé de prendre en charge la formation de formateurs, lesquels pourront à leur tour assurer la sensibilisation des collectivités locales à la manière dont les médias et réseaux sociaux sont utilisés pour radicaliser les jeunes et recruter des combattants étrangers. Ce type de sensibilisation peut être utile pour orienter les initiatives locales visant en particulier les jeunes.

27. Les collectivités locales devraient être encouragées à utiliser les nouvelles technologies pouvant améliorer la diffusion d'informations. Dans chaque Etat membre du Conseil de l'Europe, elles devraient être incitées à mettre en ligne un document recensant la législation nationale en vigueur en matière de liberté religieuse, non seulement pour le grand public mais aussi pour les élus locaux ; seraient également mis en ligne les textes et traités internationaux pertinents, ainsi que les ressources pertinentes et fiables concernant le dialogue interreligieux.

2. L'éducation sur les pratiques religieuses et l'éducation à la citoyenneté démocratique doivent aller de pair

28. L'éducation est la solution par excellence aux problèmes sociaux. Malheureusement, nous savons que cette solution présente l'inconvénient d'être une tâche complexe et sans fin, requiert des personnels qualifiés et présente donc un coût en termes de temps, d'énergie et d'argent. Cette tâche doit cependant être accomplie. L'éducation sur la religion, la formation sur la laïcité, la démocratie et les droits de l'homme pour toutes les collectivités locales et régionales et la formation des responsables religieux sont trois domaines qui relèvent de la compétence des collectivités locales et régionales.

29. En matière d'éducation, l'accent est souvent mis sur l'école. Pourtant, du fait des défis auxquels la société est aujourd'hui confrontée, en particulier dans le contexte de la radicalisation, c'est l'ensemble de la société – et notamment les pouvoirs publics – qui doit avoir une meilleure connaissance de la religion. Ce qui est nécessaire ici, ce n'est pas l'éducation religieuse elle-même, mais le fait de donner accès à tous au large spectre des connaissances et de la culture qui existent dans toutes les disciplines liées d'une manière ou d'une autre à la religion (l'histoire, l'histoire de l'art, l'anthropologie, la sociologie, la philologie, la philosophie, etc.). Dans certains pays européens, on observe une tendance à transformer l'enseignement de la religion, dans le système éducatif public, en un enseignement de l'éthique et de la culture religieuse ou de la science religieuse. Les arguments invoqués pour ce type d'enseignement ont trait à la fois à la qualité intellectuelle de l'éducation et à l'éducation civique d'élèves vivant dans des sociétés marquées par le pluralisme des religions et des croyances, deux arguments difficilement séparables.

30. Sans une connaissance des religions, on ne peut pas véritablement comprendre l'histoire et la civilisation, ni même le monde contemporain, ou appréhender véritablement le patrimoine culturel, qu'il soit littéraire, musical ou du domaine des arts graphiques. Cette forme de connaissance n'est pas une entorse à la laïcité, mais elle constitue au contraire son prolongement, son véritable aboutissement, car il s'agit de donner aux citoyens un accès, par-delà leurs affiliations religieuses ou l'absence de telles affiliations, à une culture commune fondée sur des critères de connaissance laïques construits progressivement sur la force de l'analyse critique.

31. L'éducation de la jeunesse sur des thèmes généraux tels que la tolérance, le respect d'autrui et les droits de l'homme est aussi importante. Les écoles ont un rôle à jouer pour renforcer la capacité d'adaptation et prévenir la radicalisation indépendamment des idéologies. Les jeunes sont particulièrement vulnérables aux discours incitant à la haine et la violence, parce qu'ils sont dans une

période de formation impliquant une construction conflictuelle de leur identité. Ces crises d'identités peuvent être mises à profit par les recruteurs de groupes extrémistes capables de fournir aux jeunes des réponses claires et tranchées sur les problèmes qu'ils rencontrent dans leur vie. D'un autre côté, s'ils peuvent être vulnérables, les jeunes sont aussi de puissants alliés dans la lutte contre les manifestations de haine (comme le montre leur participation active, via les médias sociaux, à la campagne du Conseil de l'Europe contre le discours de haine).

32. En mai 2015, dans une déclaration politique adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, les ministres des affaires étrangères de toute l'Europe ont appelé au développement et à l'utilisation d'outils pour l'éducation à la citoyenneté démocratique, à l'éducation interculturelle et à l'enseignement de l'histoire, comme faisant partie de la stratégie de l'organisation pour combattre la radicalisation¹¹.

2.1. L'éducation à la laïcité (liberté de conscience et de religion dans le cadre de la loi), à la démocratie et aux droits de l'homme pour les citoyens de tous âges

33. La laïcité, la démocratie et les droits de l'homme forment un tout cohérent. Les principes juridiques et les codes d'éthique sont indispensables. C'est un espace d'apprentissage à la fois pour le personnel des collectivités locales et pour le public. Les fonctionnaires locaux et régionaux eux-mêmes doivent acquérir une perspective historique et philosophique leur permettant de comprendre convenablement un état d'esprit général et de trouver pour et par eux-mêmes une attitude à adopter dans leurs contacts avec le public, une attitude à la fois d'ouverture, d'attention et de fermeté sur les principes. D'un autre côté, les collectivités locales et en particulier régionales dotées d'un vaste mandat concernant l'organisation et les structures de l'enseignement primaire et secondaire sont bien placées pour utiliser les fonds et les moyens dont elles disposent pour ajouter aux curriculums éducatifs nationaux des programmes spéciaux d'éducation et de formation adaptés aux différentes catégories d'âge, afin de dispenser un enseignement cohérent sur la religion et les droits fondamentaux.

2.2. L'éducation pour les responsables religieux

34. L'éducation et la formation des responsables religieux sont très variables d'un Etat européen à l'autre. Il est clair qu'il serait extrêmement bénéfique que tous les représentants des principales religions présentes dans un pays puissent partager une culture commune, indépendamment de leurs propres ressources et systèmes de formation spécifiques. Cette tâche se heurte à certaines difficultés : dans le cas de l'islam (et aussi des nouvelles religions), on observe dans de nombreux Etats membres une absence de formation des responsables religieux, ainsi que l'absence de ce que certains auteurs ont appelé un « islam européen », suffisamment stable et attractif à la fois en termes religieux et matériels pour que des candidats hautement qualifiés deviennent membres du clergé musulman.

35. Malgré cette spécificité, les responsables des communautés musulmanes, et leurs communautés elles-mêmes, sont bien placés pour exercer une influence active sur les jeunes qui se sont tournés vers l'extrémisme ; les collectivités locales doivent donc les considérer comme des partenaires dans la prévention de la violence. Dans le cas des mosquées radicales, les villes doivent être en mesure d'exercer des pressions si nécessaire et de défendre clairement les valeurs de liberté et de démocratie. Les collectivités locales peuvent jouer un rôle en la matière en facilitant les rencontres entre les représentants de diverses communautés religieuses, afin de permettre le transfert d'informations et de connaissances. Elles peuvent créer des structures et charger des fonctionnaires des questions relatives au dialogue interreligieux, à la laïcité et à la diversité culturelle dans leurs communes.

36. Dans tous les cas, il est certain qu'il y a un réel besoin de services d'aumônerie dans les hôpitaux, dans l'armée et dans les prisons, et ces services peuvent être financés par les pouvoirs publics. Par exemple, en France, l'article 2 de la loi de 1905 dispose que la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. Toutefois, les dépenses liées aux services d'une aumônerie et destinées à garantir le libre exercice d'une religion dans des établissements publics tels qu'un collège ou un lycée, une école primaire, un hôpital, un asile ou une prison peuvent être incluses dans ces budgets.

¹¹ http://www.coe.int/fr/web/edc/-/european-ministers-call-for-a-competence-framework-for-the-exercise-of-democratic-citizenship?redirect=http://www.coe.int/en/web/edc/news?p_p_id=101_INSTANCE_noRbLG3dmWqr&p_p_lifecycle=0&p_p_stat_e=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1

2.3. L'éducation pour les employés municipaux et les personnels de sécurité

37. Comme mentionné précédemment au point 4.2.1, les agents des collectivités locales, qui sont appelés à interagir avec les habitants dans les quartiers et dans les bureaux de la municipalité, ont besoin d'être formés sur les principes juridiques et d'acquiescer une mise en perspective historique et philosophique leur permettant de bien comprendre l'état d'esprit général de leurs concitoyens et ainsi d'adopter la juste posture dans leurs relations avec les usagers. Les représentants élus devraient également garder à l'esprit que la sécurité de leur personnel (notamment celle des agents de sécurité municipaux) est également en question et sensibiliser les conseillers municipaux à cet aspect des formations relatives à la sécurité. Les autorités locales devraient prévoir et allouer les ressources nécessaires dans leurs budgets pour les frais liés aux actions de formation.

3. Dialoguer et travailler ensemble

38. Travailler ensemble signifie rassembler des groupes de personnes qui n'ont pas les mêmes convictions religieuses en vue de mettre en œuvre des projets communs. Il ne suffit pas de parler en termes abstraits du « vivre ensemble ». Les collectivités locales doivent prendre des mesures pour fédérer les initiatives de personnes de cultures et de religions différentes. Les activités pourront consister en des visites de divers lieux de culte ou en la création d'un forum ou festival interculturel et interreligieux annuel. Elles pourront aussi s'accompagner de l'instauration d'un conseil pour les relations interculturelles et interreligieuses, en tant que lieu pour les échanges de vues multilatéraux. Tous les types d'événements qui réunissent et rassemblent (repas de quartier pris en commun, concerts, festivals, voyages, initiatives de solidarité avec les personnes seules ou malades, projets de protection de l'environnement) sont aussi adaptés à cette fin, et d'ailleurs ils sont déjà mis en œuvre par des associations, des initiatives citoyennes ou des ONG dans tous les Etats membres. Un certain nombre d'associations travaillent déjà dans ce sens. Ces initiatives méritent d'être recensées et soutenues. Les collectivités locales assurer leur coordination, en apportant leur soutien aux citoyens, y compris sous la forme de financements, de locaux pour se réunir, de programmes de formation, d'enseignants, etc. Elles doivent aussi envisager ces questions comme des postes de leur budget ordinaire, dotés d'un financement stable à long terme.

39. Comme le Congrès l'a déjà souligné dans ses Lignes directrices sur la lutte contre la radicalisation, le choix de partenaires fiables pour une telle coordination est crucial. La transparence des relations entre les collectivités locales et les associations ethniques et religieuses pour l'octroi d'une aide financière est importante. Les collectivités locales doivent veiller à conclure des alliances avec des partenaires non parce qu'ils sont puissants, mais parce qu'ils sont fiables, et s'efforcer d'appliquer des pratiques de transparence bien établies concernant la manière dont les ressources allouées sont dépensées. Dans certains cas, les villes auront du mal à gérer la situation elles-mêmes, et l'aide du niveau régional, voire national, pourra alors être utile.

40. Le rôle des collectivités locales en matière de promotion du dialogue et de création de partenariats sera plus efficace et durable si certaines conditions sont réunies dès le départ : le respect de la légalité, la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, la neutralité religieuse et la non-discrimination, la transparence dans toutes leurs activités¹². Les collectivités locales devraient renforcer leurs politiques en y incluant une dimension de genre prenant en considération la situation des femmes et en y intégrant les pratiques efficaces sur le terrain.

4. Exemples de bonnes pratiques : des villes à l'initiative du dialogue

41. La diffusion de bonnes pratiques mises en œuvre par des villes dans différentes parties de l'Europe est un aspect capital de cette entreprise. Les exemples d'initiatives locales et régionales sont nombreux. Pour n'en citer que quelques-uns : Vilvoorde, en Belgique, où la commune a créé des structures et nommé un fonctionnaire local s'occupant exclusivement des questions relatives au dialogue interreligieux, à la laïcité et au « vivre ensemble » ; Rotterdam, aux Pays-Bas, où les grandes villes et les régions essaient de recenser les problèmes qui se posent au sein des diverses communautés, y compris parmi les jeunes musulmans ; en Catalogne, en Espagne, où un « Parlement des religions » s'est réuni en 2011 pour débattre de la religion et de la modernité ; en

¹² 12 Principes du dialogue interreligieux au niveau local, Des dieux dans la ville, 2007.

Rhénanie du Nord-Westphalie, en Allemagne, où les collectivités locales proposent des séances d'accompagnement aux familles des jeunes radicalisés ; à Aarhus, au Danemark, où la municipalité opère un nouveau découpage des quartiers afin de faire disparaître les ghettos, ou à Copenhague, où un concours de photographie destiné aux jeunes, sur le thème « La religion à Copenhague », a remporté un large succès ; à Botkyrka, en Suède, où une stratégie est mise en œuvre par le Réseau anti-rumeurs pour la diversité, contre les préjugés, les rumeurs et les stéréotypes ; en Bosnie-Herzégovine, où l'initiative *Héros ordinaires* vise à surmonter la méfiance réciproque qui fait obstacle à la coexistence pacifique, etc.

42. Le Réseau des Cités interculturelles¹³ du Conseil de l'Europe, qui aide les villes à réviser leurs politiques sous l'angle interculturel et à concevoir des stratégies interculturelles globales en vue d'une gestion positive de la diversité et d'une prise de conscience des avantages qu'elle présente, est une précieuse source d'informations sur les bonnes pratiques en matière de diversité et d'activités interculturelles et interreligieuses.

E. CONCLUSIONS

43. Les rapporteurs soulignent que le Conseil de l'Europe et le Congrès, ces dix dernières années, ont mis à la disposition de tous les niveaux d'autorité publique un large choix de textes de référence, d'espaces de débat, d'informations et de données sur les activités interculturelles et interreligieuses. Le triste contexte international actuel a incité le Congrès à rappeler les principes qui devraient guider les travaux des collectivités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe.

44. L'intérêt des collectivités locales pour la diversité religieuse et le dialogue interreligieux doit trouver une expression concrète dans les politiques sociales, éducatives, sportives, culturelles et de planification des collectivités locales et dans leurs relations avec les associations locales, de manière à leur donner une dimension transversale. Plutôt que de constituer un domaine spécifique, cette préoccupation doit influencer et inspirer tous les secteurs d'activité.

45. Les collectivités locales doivent avoir une meilleure connaissance des bonnes pratiques existantes, afin de montrer à celles qui pensent ne pas être en mesure d'organiser un dialogue interculturel ou interreligieux que des villes et des associations locales, partout en Europe, ont durablement appliqué des projets pouvant être une ressource utile.

46. Les rapporteurs proposent d'inclure dans la boîte à outils décrite dans le présent rapport les documents et informations suivants :

- Informations sur le contexte de la boîte à outils, c'est-à-dire la stratégie du Congrès contre la radicalisation ;
- Lignes directrices sur la lutte contre la radicalisation au niveau local, sous la forme d'une brochure ;
- 12 Principes du dialogue interreligieux au niveau local, sous la forme d'un dépliant ;
- Principaux textes de références du Congrès et du Conseil de l'Europe, téléchargés sur une clé USB ;
- Trois fiches d'information intitulées « Sensibiliser », « Eduquer » et « Dialoguer et travailler ensemble », résumant les parties correspondantes du présent rapport.

47. Ces documents seront réalisés et rassemblés par une agence extérieure, dans un dossier attrayant que le Congrès proposera sur son site web et s'emploiera à faire traduire dans autant de langues européennes que les ressources le permettront, si possible par le biais de contributions volontaires des Etats membres.

48. Les rapporteurs invitent les autorités locales à exploiter tout le potentiel de cet outil concret afin qu'il contribue à un enjeu qui pose un grand défi aux pouvoirs locaux européens. Ils encouragent les autorités locales à continuer de concevoir leurs propres outils, adaptés au contexte local, et à partager ceux-ci avec leurs homologues d'autres pays.

13 Voir la page web : http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/default_FR.asp?