

**LE CONGRES**  
DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX

Conseil de l'Europe  
F – 67075 Strasbourg Cedex  
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00  
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51/ 37  
<http://www.coe.int/cplre>



**12<sup>ème</sup> SESSION PLENIERE**  
*de la Chambre des pouvoirs locaux*

Strasbourg, le 10 mai 2005

CPL (12) 4  
Partie II

**DOUXIEME SESSION**

(Strasbourg, 31 mai – 2 juin 2005)

**Le dialogue interculturel et interreligieux :  
initiatives et responsabilités des autorités locales**

**Rapporteurs: Mary HUNT, Royaume Uni**  
**Chambre des pouvoirs locaux**  
**Groupe politique : GILD**

**Brith FÄLDT, Suède**  
**Chambre des pouvoirs locaux**  
**Groupe politique : SOC**

-----

**EXPOSE DES MOTIFS**

SOMMAIRE	
INTRODUCTION	4
1.1    Origine du rapport	4
COMPLEXITE DES SITUATIONS	5
2.1    « Anciennes » et « nouvelles » minorités culturelles	5
2.2    Minorités culturelles et minorités religieuses	6
PROBLEMATIQUE DE LA GESTION DE LA DIVERSITE CULTURELLE	7
3.1    La préservation de la diversité culturelle	7
3.2    Le renforcement social	7
LES INCERTITUDES DU DIALOGUE INTERCULTUREL ET INTERRELIGIEUX	8
4.1    Le dialogue des autorités locales avec les groupes particuliers	8
4.2    Le dialogue entre groupes particuliers	9
4.3    Les exigences du dialogue interreligieux/interculturel	9
4.4    Dialogue interculturel et problèmes sociaux	10
LES OUTILS D'ANALYSE	10
5.1    Le droit des minorités	11
5.2    Les voies de la reconnaissance réciproque	11
5.3    La question des valeurs communes	12
5.3.1    Définition des valeurs communes	12
5.3.2    Attitude à l'égard des groupes qui refusent les valeurs communes	13
PRINCIPES DE CONDUITE DES AUTORITES LOCALES FACE A LA DEMANDE RELIGIEUSE OU CULTURELLE	13
6.1    Principe de la liberté religieuse	14
6.2    Principe de la neutralité religieuse	14
6.3    Principe de la liberté d'expression	14
6.4    Principe de légalité	15
6.5    Principe de proportionnalité	15
6.6    Principe de transparence	15
6.7    Principe de non-discrimination	15
GUIDE POUR L'ACTION	16
QUELQUES DEMARCHES DE BASE	17
8.1    Disposition des « outils » permettant de connaître et de dialoguer avec les différents groupes culturels et religieux présents sur leur territoire	17
8.2    Création de rapports de confiance entre l'autorité locale et les groupes concernés	17

8.3	Mise au point d'un système d'écoute, de conseils, d'information et d'aide aux projets	17
8.4	Organisation de rencontres interculturelles et interreligieuses	18
8.5	Constitution d'un Conseil local interreligieux (voir aussi annexe 2)	18
CONCLUSION		19
ANNEXES		
	Annexe 1 (Audition de mars 2003)	20
	Annexe 2 (L'expérience du Royaume Uni)	23

## **1. INTRODUCTION**

### **1.1. Origine du rapport**

Les sociétés européennes sont de plus en plus multiculturelles. Cet environnement multiculturel est à la fois une richesse mais peut également être source de tensions voire de conflits. Ces tensions ont été portées sur la scène internationale avec les tragiques événements du 11 septembre 2001 ou ceux du 11 mars 2004. Mais les tensions se font également sentir dans les contextes nationaux et à l'échelle locale et régionale lorsque l'on constate la persistance des délits à caractère raciste, des actes de vandalisme liés à l'antisémitisme, une radicalisation de certains discours politiques.

Les événements du 11 septembre ont produit dans le monde un état de choc qui a amené les hommes et les femmes politiques à se poser la question du pourquoi et comment éviter que de tels actes ne se reproduisent. Différents secteurs du Conseil de l'Europe ont voulu dans leurs domaines de compétences se pencher sur cette question. L'ensemble des réponses à apporter aux problèmes de tensions interculturelles et interreligieuses ont été regroupées sous le chapitre de « la promotion du dialogue interculturel et interreligieux ».

De son côté le Congrès a souhaité apporter une contribution à cette réflexion en gardant sa spécificité.

La Commission de la culture et de l'éducation de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès a ainsi décidé d'organiser dans un premier temps une audition sur « le rôle des autorités locales pour la promotion du dialogue interculturel et interreligieux ». Cette audition organisée le 20 mars 2003 (voir l'ordre de jour en annexe) a permis d'écouter quelques exemples concrets d'initiatives locales au Royaume Uni, London Borough of Islington ; à Friedrichshafen, Allemagne ; à Marseille, France ; à Tuzla, Bosnie-Herzégovine ; à Tumen, Fédération de Russie.

Suites à cette audition, la Commission de la culture et de l'éducation de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès a poursuivi ses réflexions afin d'essayer de dégager des principes pouvant guider l'action des autorités locales dans ce domaine. Le présent rapport fait le point de ces réflexions à ce stade ; la Commission a toutefois conscience que l'objet du rapport est extrêmement ambitieux et que le sujet ne peut être épuisé sur la base de ces réflexions.

Il s'agit d'un bilan des réflexions à ce stade sachant que la Commission souhaiterait poursuivre ces travaux dans ce domaine en particulier en élargissant l'échanges d'expériences à d'autres villes d'Europe, et en tenant compte des activités qui se poursuivent dans d'autres organisations européennes. La Commission envisage donc une poursuite de ce travail et demande le soutien du Congrès pour le faire. Les rapporteurs remercient les deux experts consultants qui ont permis de réaliser ce rapport : Geza Tessenyi, Président de « Intercultural leadership School » de Strasbourg, et Jean-Marie Woehrling, expert de Strasbourg.

Les rapporteurs et la Commission ont souhaité donner un caractère pragmatique à ce rapport de façon à aider les autorités locales à définir leur politique et leur action en la matière. Ainsi le rapport cherche à fournir un cadre de réflexion qui, à leur avis, sera plus utile qu'une compilation d'exemples de bonnes pratiques.

En effet, ces notions de dialogue interreligieux et de dialogue interculturel sont utilisées de manière intensive mais souvent sans qu'il en résulte des applications concrètes utilisables par les autorités locales<sup>1</sup>. Malgré leur succès, loin de désigner une méthode concrète de mise en œuvre de la diversité culturelle européenne, elles expriment plutôt le constat d'une difficulté croissante à gérer des situations complexes et parfois conflictuelles de relation entre groupes culturels distincts.

Ces difficultés sont illustrées par les problèmes rencontrés par les autorités locales dans la gestion de la diversité culturelle et religieuse. Les exemples d'initiatives développées au plan local sont nombreux mais difficiles à transposer et ne permettent que partiellement de dégager des recommandations pratiques.

## **2. COMPLEXITE DES SITUATIONS**

Le terme de « diversité culturelle et religieuse » pourrait laisser penser que l'expression de spécificités culturelles ou religieuses constitue une réalité homogène qui pourrait s'analyser de manière unitaire.

En réalité, derrière cette notion, se trouvent des situations très dissemblables dont il faut d'emblée relever les différences essentielles, car la « gestion » des diverses catégories de groupes culturels ou religieux soulève des questions très différentes.

### **2.1. « Anciennes » et « nouvelles » minorités culturelles**

De nombreuses régions européennes connaissent des groupes de population liés par une culture spécifique et présents de longue date (il s'agit souvent des populations d'origine). Ces minorités se distinguent le plus souvent par des spécificités linguistiques, mais aussi historiques, religieuses, etc. Parfois qualifiés de « minorités nationales » (parce que ses membres ont la nationalité de l'Etat ou parce qu'ils ont un sentiment d'identité nationale), ces groupes n'ont généralement pas de problèmes particuliers d'intégration sociale, mais revendiquent un statut particulier pour la gestion de leur spécificité culturelle, parfois pour leur autonomie politique. Même s'ils sont dispersés, ces groupes disposent souvent aussi de territoires où ils bénéficient d'une certaine concentration, voire représentent la majorité de la population locale.

A côté de ces minorités traditionnelles, se sont développées dans la plupart des pays européens, le plus souvent dans les villes, des couches de populations issues d'une immigration récente, généralement affectées de problèmes sociaux importants (chômage, insertion, niveau de vie), ayant parfois conservé une nationalité distincte et exprimant des traits culturels perçus comme étrangers. Si ces nouvelles minorités sont parfois concentrées dans certains quartiers, elles sont le plus souvent dispersées dans toutes les parties du territoire. Des problèmes particuliers affectent les jeunes générations dans ces populations (absence d'intégration, délinquance, etc).

---

<sup>1</sup> Voir par exemple : Déclaration du 20 octobre 2003 sur le dialogue interculturel et la prévention des conflits adoptée par les ministres européens responsables des affaires culturelles (Conseil de l'Europe DGIV/CULT/PREV(2004) 1 du 16 février 2004) ; colloque dialogue interculturel de la Commission européenne DG EAC « Action Jean Monnet 20/21 Mars 2002).

Ces deux catégories de minorités soulèvent des questions très différentes. Alors que dans de nombreux pays, la situation des minorités anciennes tend à se régler, soit par la disparition, soit par la reconnaissance de statuts particuliers, les difficultés liées aux nouvelles minorités sont perçues comme grandissantes, du moins pour certaines d'entre elles. En fait, la question de la diversité culturelle suscite l'attention des autorités publiques parce qu'il y a un problème grandissant de gestion de certaines populations issues de l'immigration.

La coexistence des deux catégories de minorités peut rendre cette gestion plus difficile. Il n'est pas rare que le pouvoir politique ou la situation de fait (notamment démographique) les placent en situation de concurrence. Mais parfois l'existence de minorités traditionnelles constitue une « expérience » qui peut faciliter la prise en compte des nouvelles minorités.

En tout cas, la différence est importante<sup>2</sup> car il est rare que l'on puisse traiter de la même manière les deux catégories de situation<sup>3</sup>. Ce ne sont que certaines minorités qui présentent des caractéristiques intermédiaires<sup>4</sup>.

## **2.2 Minorités culturelles et minorités religieuses**

A bien des égards, l'expression d'une préoccupation religieuse comporte des traits semblables à l'expression d'une spécificité culturelle (existence de traditions, de références culturelles, de comportements, de valeurs, etc). On pourrait être tenté, à partir d'une approche sociologique, de considérer que le « culturel » n'est qu'une variété du « culturel ». Cependant, ces deux catégories de faits sociaux doivent être distinguées.

En premier lieu pour des raisons juridiques et politiques : les convictions religieuses font dans les Etats européens l'objet d'un traitement spécifique caractérisé par une protection particulière au niveau des droits de la personne. Par ailleurs, il existe une obligation particulière de « retenue » de la part des autorités publiques dans ce domaine. Un principe de neutralité des autorités publiques par rapport aux convictions religieuses est généralement reconnu. A l'inverse, dans le domaine culturel, l'intervention des pouvoirs publics est non seulement perçue comme légitime mais même comme nécessaire. L'existence de « politiques culturelles », également au plan local est un fait général : la protection de la langue et de la culture nationales/régionales est considérée comme une mission publique. Les droits individuels de caractère culturel ne connaissent souvent une protection juridique que dans le cadre de statuts spécifiques.

Par ailleurs, au plan des contenus, les expressions religieuses et culturelles correspondent à des contextes assez distincts. Les demandes proprement culturelles sont généralement moins rigides et plus diffuses que les demandes de nature religieuse.

Cette différence tend parfois à être gommée quand des revendications de caractère ethnique ou culturel prennent appui sur des traditions religieuses afin de bénéficier d'une plus grande force d'affirmation<sup>5</sup>. Les traditions religieuses servent alors à exprimer une appartenance

---

2 C'est la raison pour laquelle les instruments conventionnels du Conseil de l'Europe (Charte Européenne des Langues Régionales Minoritaires, Convention Cadre pour la Protection des Minorités Nationales) distinguent clairement les deux catégories de minorités.

3 Il est fréquent que cette distinction soit présentée comme une discrimination injustifiée. Mais il s'agit d'une confusion intellectuelle liée au fait que les deux phénomènes, bien que différents, sont regroupés sous le même terme de « minorités ».

4 C'est en particulier le cas des « Roms ».

5 On peut, à certains égards, voir une situation de ce type dans le port du foulard islamique.

ethnique ou politique. Par ailleurs, dans bien des cas, les convictions religieuses se sont transformées en traditions culturelles ayant plus ou moins perdu leur dimension spirituelle. Il est néanmoins important pour la gestion de ces situations de bien faire la différence.

### **3 PROBLEMATIQUE DE LA GESTION DE LA DIVERSITE CULTURELLE**

Les autorités publiques, et notamment les autorités locales se trouvent confrontées à un double objectif, qui peut, à certains égards, apparaître comme contradictoire.

#### **3.1. La préservation de la diversité culturelle**

Les conceptions « monolithiques » ou « unitaristes » de la collectivité, qui étaient autrefois dominantes cèdent de plus en plus devant la conviction que le pluralisme culturel constitue aujourd'hui à la fois un phénomène inévitable et bénéfique. Cette appréciation se fonde sur une double considération :

- *L'idée du droit à la différence culturelle*  
Les groupes qui ont une particularité culturelle doivent pouvoir la conserver et même la mettre en valeur. On considère notamment que les personnes appartenant à des minorités nationales doivent pouvoir conserver et développer leur culture, préserver les éléments essentiels de leur identité et ne pas faire l'objet d'une assimilation contre leur volonté<sup>6</sup>.
- *L'idée que la diversité culturelle est une richesse pour toute la population*  
Cette diversité permet à chaque culture particulière de prendre conscience de sa spécificité et de profiter de l'apport d'autres cultures. Les populations bénéficient d'une pluralité d'offre culturelle. Inversement les phénomènes de nivellement culturel liés à la globalisation sont considérés comme un appauvrissement. Il revient donc aux autorités locales d'entretenir et de favoriser la diversité culturelle sur leur territoire en donnant aux différents groupes qui y sont présents la possibilité de développer leur culture et leur identité<sup>7</sup>.

#### **3.2. Le renforcement du lien social**

Une question fondamentale à laquelle se trouvent confrontées nos sociétés européennes modernes est celle de « la cohésion sociale », c'est-à-dire de l'existence au sein de la société d'éléments structurants qui permettent à ses membres d'avoir le sentiment de participer à une communauté. Cette question du « lien social » est particulièrement importante au niveau local car c'est à ce niveau que les personnes expérimentent de manière concrète des situations qui renforcent ou au contraire affaiblissent ce lien. Les autorités locales, quelles que soient par ailleurs leurs compétences juridiques, sont confrontées à cette mission essentielle : faire de la population locale une collectivité locale solidaire.

---

<sup>6</sup> Article 5 de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales.

<sup>7</sup> Certaines minorités « traditionnelles » sont en voie de disparition du fait de la cessation de la transmission de leurs particularités (religion, traditions, etc.) entre les générations. Ce processus de désintégration appelle des mesures de soutien de la part de la société plus large.

Cette tâche est de plus en plus importante et de plus en plus difficile car les pays européens sont confrontés à des transformations qui modifient le contexte dans lequel cette question peut être abordée :

- une diversité croissante au sein des populations : du fait des mouvements de populations, les groupes ethniques, culturels, religieux, linguistiques se diversifient ; en raison des changements de mentalités et du rôle des médias, les aspirations sociales, les modes de vie, les convictions religieuses ou philosophiques du groupe majoritaire s'émiettent ;
- en même temps, les cadres de structuration traditionnels (église, famille, école, armée, syndicats, partis, etc) s'affaiblissent ou fonctionnent plus difficilement : le nouveau contexte économique, la forte mobilité géographique, l'individualisation croissante fragilisent la cohésion sociale ;
- en parallèle à ces évolutions, on relève un manque de référence analytique ou conceptuelle qui permettrait à la population et à ses responsables de comprendre et de maîtriser l'évolution en cours : comment concevoir l'unité d'une société culturellement plurielle ?

Dans ces conditions, il existe une grande tension entre les conceptions favorables à la promotion du pluralisme culturel et celles préoccupées par la cohésion culturelle. La discussion sur le « multiculturalisme » en est l'illustration.

La question de la cohésion sociale sur la base d'un socle de références culturelles communes concerne tout particulièrement les groupes de population issus de l'immigration, qui connaissant un risque de marginalisation du fait de leur situation économique précaire.

#### **4. LES INCERTITUDES DU DIALOGUE INTERCULTUREL ET INTERRELIGIEUX**

L'intérêt de développer le dialogue avec et entre les groupes culturels/religieux n'est pas contestable. Cette notion de dialogue recouvre cependant des questions sensiblement différentes.

##### **4.1. Le dialogue des autorités locales avec les groupes particuliers**

Le développement des contacts des autorités locales avec les groupes religieux présents sur leur territoire est particulièrement opportun car :

- Ces groupes font partie de la société locale et ne peuvent être ignorés. Ils peuvent contribuer au renforcement du lien social et à la cohérence de la collectivité plus large<sup>8</sup>.
- Ces groupes ne doivent pas être laissés à l'écart de la collectivité plus large alors qu'ils pourraient être tentés de s'en éloigner. Pour mieux entrer en relation avec des personnes d'accès difficile, il est souvent adapté de recourir à l'intermédiaire du groupe dont elles font partie.
- Cette relation est nécessaire pour définir les besoins de ces groupes et déterminer avec eux dans quelle mesure ces besoins peuvent être pris en compte.

---

<sup>8</sup> Dans les groupes religieux, il y a en général une dimension altruiste. Cette disposition à servir autrui peut être mise en valeur par les autorités locales, notamment en l'orientant vers des objectifs qui dépassent le groupe concerné.



- Seuls des contacts diversifiés avec l'ensemble des groupes présents dans la cité permettent aux autorités locales de jouer leur rôle d'instances neutres soucieuses d'une prise en compte égale de l'intérêt de tous les habitants.

Il est important que les autorités locales dans leur politique globale promeuvent ce dialogue et reconnaissent dans leur discours la réalité et la légitimité de la diversité culturelle et religieuse au sein de la collectivité locale.

#### **4.2. Le dialogue entre groupes particuliers**

Par ailleurs, le dialogue entre les différents groupes est un gage de meilleure connaissance et de compréhension réciproque. Il permet de faire accepter les traits culturels spécifiques des populations issues de l'immigration et de désarmer l'incompréhension, la crainte ou l'hostilité.

Un contact interculturel bien mené permet à la fois à chaque groupe de prendre conscience de son identité et de s'ouvrir aux spécificités d'autres groupes. Le partage interculturel est une garantie que les groupes restent attentifs les uns aux autres et que chacun reste soucieux de l'intérêt collectif de la société plus large.

Mais il faut être conscient que le vrai dialogue interculturel dépasse le stade du seul échange d'information ou de la satisfaction des curiosités réciproques.

Il ne faut pas non plus confondre dialogue interculturel et « confusion » interculturelle sous les auspices d'une globalisation qui, derrière une diversité de façade, aboutit à tout mélanger et en fin de compte à tout uniformiser. Le dialogue implique de prendre au sérieux la différence tout en surmontant les tentations sectaires.

#### **4.3. Les exigences du dialogue interreligieux/interculturel**

Beaucoup de rencontres interculturelles ne sont pas d'authentiques dialogues mais des « monologues juxtaposés » où chacun cherche seulement à exposer sa façon de voir. Le vrai dialogue est un échange dans le cadre duquel on se met en disposition d'évoluer dans ses conceptions par l'écoute de l'autre. Cet échange peut donc transformer les conceptions et les valeurs des partenaires du dialogue.

Or, pour certains groupes, notamment religieux, le dialogue véritable, entendu au sens d'une telle transformation, n'est pas souhaité :

- ces groupes veulent surtout rester tels qu'ils sont et ne pas s'exposer à des influences extérieures<sup>9</sup>,
- ils considèrent leurs valeurs comme supérieures à celles de la collectivité plus large ou à celles des autres groupes,
- ils entendent affirmer leurs droits sans vouloir composer avec les droits revendiqués par les autres groupes.

Le dialogue interculturel/interreligieux présuppose donc d'adopter des positions d'ouverture et de mobilité qui ne sont pas acceptées par toutes les cultures. Il faut aussi créer un climat de

---

<sup>9</sup> Pour tout groupe, le souci de l'intégrité, la permanence et la préservation de l'identité sont légitimes mais ils doivent se combiner avec l'intégration dans la société globale.

confiance à l'égard des minorités. Pour qu'elles se prêtent au dialogue interculturel, il faut éviter qu'elles craignent d'être noyées dans un mélange informe de croyances et de cultures. Le dialogue interculturel n'est pas le « métissage culturel ».

#### **4.4. Dialogue interculturel et problèmes sociaux**

Dans beaucoup de régions, l'attention se focalise sur les populations issues de l'immigration. Celles-ci suscitent des préoccupations grandissantes principalement en ce qui concerne celles qui sont de tradition musulmane. Plusieurs problèmes affectent ces groupes de population :

- difficultés économiques (précarité, manque de formation professionnelle, discrimination à l'emploi, etc.),
- croissance démographique rapide (familles nombreuses, problème du regroupement familial, etc.),
- phénomènes de « ghettoisation » (regroupement volontaire ou contraint dans les mêmes quartiers),
- difficultés d'intégration des jeunes générations (échec scolaire, comportements marginaux ou délinquance),
- revendications religieuses croissantes alors que le reste de la population semble souvent se détourner des pratiques religieuses.

La question du dialogue interculturel et interreligieux tend de ce fait assez souvent à se restreindre à la préoccupation de la meilleure intégration possible de ces populations, ce qui constitue une approche discutable car elle appauvrit le sens du dialogue et peut même favoriser la « stigmatisation » d'une population déterminée.

En conclusion, pour bien réaliser son travail de promotion du dialogue interculturel/interreligieux, la collectivité locale doit définir son identité, créer parmi ses membres un sentiment d'appartenance et de solidarité. Ceci implique, en dehors de toutes les différences légitimes, la définition des intérêts communs<sup>10</sup>.

### **5. LES OUTILS D'ANALYSE**

La réalité de l'existence de groupes présentant des identités particulières au sein d'une population doit être replacée dans un cadre d'analyse qui permet de diriger l'action.

On ne fera ici qu'une brève référence au cadre d'analyse fondé sur une conception monolithique de la société. Dans cette conception, l'objectif est la disparition par assimilation des cultures particulières dans la culture dominante, le dialogue avec les groupes particuliers n'étant qu'une modalité de leur dissolution. Sans entrer dans la critique de cette approche, il suffit de constater qu'elle ne correspond plus à la réalité actuelle des sociétés européennes.

Les concepts proposés pour « approcher la diversité » culturelle et religieuse sont ceux de minorité, de reconnaissance et de valeurs communes. Ces notions méritent d'être explicitées :

---

<sup>10</sup> Il y a de nombreuses variantes pour cette expression : intérêt général, bien commun, valeurs communes, etc, voir aussi ci-après le point 5.3.1.

## 5.1. Le droit des minorités

Beaucoup de groupes culturels peuvent être compris comme des minorités au sens où ce mot est utilisé par les instruments de protection juridique des minorités<sup>11</sup>. Les autorités locales doivent donc se poser la question de la protection due aux minorités par le cadre légal.

Mais cette approche est insuffisante à bien des égards :

- La gestion de la diversité culturelle et religieuse par les autorités locales va au-delà de ce qui est réglé par le cadre légal. Celui-ci est souvent imprécis et incomplet.
- Une partie du fait culturel ou religieux ne relève pas du concept de minorité dans la mesure où par exemple il concerne aussi des majorités ou des situations qui ne peuvent se rapporter à des groupes déterminés.
- Cette approche doit se combiner avec une autre, celle visant à promouvoir les intérêts de la collectivité dans son ensemble et les relations entre les différents éléments qui la composent.

Pour les autorités publiques, s'il est important que les groupes culturels ou religieux particuliers soient protégés, il est tout aussi important qu'ils s'insèrent de manière positive dans le cadre plus vaste de la société dont elles font partie.

## 5.2. Les voies de la reconnaissance réciproque

La bonne insertion des minorités est fondée sur le principe du cercle vertueux « loyauté-générosité » ou « donner et recevoir » : la majorité<sup>12</sup> reconnaît la minorité et lui donne des avantages ; réciproquement, la minorité reconnaît la majorité et respecte les règles que celle-ci fixe. Plus la minorité est loyale, plus la majorité sera généreuse, et inversement : la collectivité a le souci d'une position confortable de la minorité mais la minorité a le souci des intérêts de la collectivité<sup>13</sup>.

Le principe de cercle vertueux exige bien davantage que la seule attribution des droits minimaux à la minorité et le respect du cadre légal par celle-ci. Il faut la « reconnaissance » réciproque, donc une conception englobante<sup>14</sup> de la société : les deux côtés (majorité/minorité) considèrent la minorité comme une composante de la collectivité au sens fort du terme.

Réussir le cercle vertueux minorité/majorité suppose un équilibre qui n'est jamais stable entre « distinguer » et « échanger » :

- la minorité veut sauvegarder sa spécificité,
- mais elle doit aussi vouloir échanger avec la collectivité et avec les autres minorités.

Le dialogue interculturel ou interreligieux constitue ainsi un test très important de ce que l'équilibre délicat majorité/minorité est sauvegardé.

---

11 Groupe plus restreint que la majorité manifestant un caractère distinctif de caractère culturel, religieux, linguistique ou autre et voulant le conserver.

12 Il faudrait dire la collectivité plus large mais on retient ici la formule plus simple de majorité car pour un groupe minoritaire, les relations sont généralement perçues comme concernant la majorité. Les intérêts de la collectivité sont de fait souvent ceux de la majorité.

13 Sinon, se met en route le « cercle vicieux » : provocation-répression qui va entraîner le refus réciproque et la rupture entre collectivité et minorité.

14 Terme préférable à unitaire.

Ces questions sont celles de la société globale, nationale et européenne. Mais, c'est seulement au niveau des collectivités locales que le « fine tuning », l'ajustement détaillé des principes, peut se faire. Ce n'est qu'au niveau des collectivités locales que les individus peuvent « expérimenter » la réalité qu'il existe une collectivité large dont tous font partie et dont la cohérence conditionne l'intérêt des individus comme des communautés restreintes qui ont leur légitimité dans ce cadre.

### **5.3 La question des valeurs communes**

Beaucoup de responsables locaux estiment que pour que l'insertion des groupes culturels et religieux dans la société plus large et le dialogue interreligieux et interculturel soient possibles, il est nécessaire de partager un socle de valeurs communes.

Cette conception paraît relever du bon sens mais n'est pas toujours aisée à mettre en œuvre.

#### **5.3.1 Définition des valeurs communes**

Les valeurs communes considérées comme indispensables aux sociétés européennes sont généralement les suivantes :

- ✓ l'acceptation de l'appartenance de tous les groupes particuliers à la société plus large (principe d'adhésion),
- ✓ la reconnaissance de la liberté de chaque personne d'adhérer ou non à un groupe particulier (principe d'autonomie),
- ✓ la reconnaissance de l'égalité fondamentale de tous les membres de la société (principe de non-discrimination).

Or, ces valeurs ne sont pas nécessairement acceptées par tous les groupes. Certains groupes se considèrent comme une société distincte et séparée. Par ailleurs, des groupes particuliers estiment qu'ils peuvent légitimement décourager leurs membres de les quitter. Enfin, certains groupes ont une conception précise des rôles sociaux (notamment entre les sexes) qui peut compromettre l'égalité effective entre les membres.

Ces dernières conceptions ne sont pas aberrantes car les groupes minoritaires ne peuvent sauvegarder leur existence et leur spécificité qu'en pratiquant une certaine dose de séparation et de particularisme par rapport à la société plus large.

De façon plus générale, il faut constater que les valeurs de liberté et d'autonomie, si elles sont perçues comme universelles, ne le sont pas. A côté des conceptions intégratives des sociétés (visions universalistes et individualistes fondées sur des valeurs abstraites), il y a des conceptions culturalistes et séparatives (organisation autour de croyances et cultures spécifiques dont la conservation prime sur la liberté des membres du groupe).

Il faut constater que le principe de neutralité religieuse ou philosophique dont se prévalent généralement nos sociétés, ne vise que la neutralité par rapport aux conceptions et philosophies qui s'intègrent dans les valeurs communes et non une neutralité générale à l'égard de toutes les conceptions quelles qu'elles soient.

### 5.3.2 Attitude à l'égard des groupes qui refusent les valeurs communes

Quelle attitude adopter à l'égard des groupes qui refusent d'adhérer aux valeurs communes ? (Certains groupes peuvent se plier formellement aux règles mais néanmoins les considérer comme illégitimes en ce qui les concerne, demander des dérogations ou chercher à les renverser).

Le choix des autorités peut être difficile :

- Adopter une position trop laxiste risque de compromettre les intérêts collectifs de la société plus large et d'atteindre la cohésion sociale.
- Adopter une position répressive est contradictoire avec les principes libéraux et pluralistes qui sont ceux de la société plus large.

Il faut donc adopter une position plus complexe :

- Certains comportements doivent faire l'objet d'une répression nécessaire (par exemple : violences des groupes contre leurs membres pour les contraindre à la discipline du groupe).
- Des attitudes non répressives mais incitatives peuvent inciter les groupes « séparatistes » à opter pour l'adhésion aux valeurs de la société plus large (des avantages financiers ou des soutiens matériels peuvent être subordonnés à une telle adhésion).
- L'acceptation d'options différentes dans le domaine des valeurs peut être acceptée si ces options ne compromettent pas l'ordre public et si le dialogue est accepté par le groupe particulier.

C'est en particulier dans la mise en œuvre des deux dernières stratégies que le dialogue interculturel et interreligieux peut être très utile. Mais il ne faut pas en sous-estimer la complexité.

## 6. PRINCIPES DE CONDUITE DES AUTORITES LOCALES FACE A LA DEMANDE RELIGIEUSE OU CULTURELLE

Les autorités locales sont confrontées à une diversité croissante de demandes ou de questions émanant des groupes religieux ou culturels. Il peut être difficile pour elles de déterminer comment gérer ces demandes, compte-tenu des considérations de coût, de complexité, de la question de l'égalité et de la préoccupation de sauvegarder la cohésion et les intérêts communs à l'ensemble de la collectivité.

Quelques exemples des demandes pouvant émaner des groupes particuliers :

- ouverture de lieux de culte,
- organisation d'un enseignement dans une langue étrangère,
- prise en compte des traditions culturelles et religieuses dans les cantines scolaires ou publiques,
- heures de baignade réservées aux femmes dans les piscines publiques,
- ports de vêtements traditionnels ou religieux à l'école ou dans les administrations publiques,
- création de secteurs confessionnels dans les cimetières,
- accès des groupes particuliers aux médias locaux (émissions de radio et télévision),
- abattage rituel des animaux notamment à l'occasion des grandes fêtes,

- enseignement religieux à l'école,
- prise en compte des fêtes religieuses traditionnelles propres à certains groupes,
- aménagement des prestations hospitalières en fonction des traditions religieuses ou culturelles,
- etc.

Pour mieux s'orienter dans ces choix délicats, les autorités locales doivent prendre en compte certains principes.

### **6.1. Principe de la liberté religieuse**

Ce principe implique non seulement la tolérance à l'égard des convictions religieuses, mais aussi l'obligation de créer les conditions positives nécessaires à l'exercice effectif de la liberté religieuse. Ceci implique notamment que les autorités publiques permettent, dans leurs domaines et compétences, aux groupes religieux de vivre leurs convictions dans des conditions satisfaisantes, de disposer de locaux appropriés, de manifester leurs convictions et de les transmettre. L'étendue de cette obligation peut être interprétée de manière plus ou moins extensive selon les traditions et législations nationales.

### **6.2. Principe de la neutralité religieuse**

En vertu de ce principe, les autorités publiques gardent leur distance par rapport aux convictions religieuses en omettant de s'engager positivement ou négativement dans les questions de foi.

Mais ce principe est compris de manière variable selon les pays. En effet, aucune autorité publique ne peut s'abstenir totalement, car :

- Elle peut être conduite à intervenir négativement à l'encontre de groupes religieux considérés comme présentant un danger pour l'ordre public (mais souvent, ce concept de dangerosité est difficile à appréhender objectivement).
- Le soutien de la liberté religieuse peut rendre nécessaire des interventions positives. De plus, une collectivité publique peut avoir des intérêts communs légitimes avec certains groupes religieux. Il peut s'agir d'intérêts culturels si la culture religieuse et la culture publique se confondent (ex. : beaucoup de monuments religieux sont aussi des monuments culturels emblématiques d'une région). Il peut s'agir aussi d'intérêts sociaux si un groupe religieux a une activité en faveur de l'intégration sociale et peut ainsi contribuer à résoudre des problèmes sociaux.

Le principe de neutralité n'exclut donc pas des attitudes variables des collectivités locales face aux différents groupes religieux. Mais ces attitudes doivent être justifiées objectivement et raisonnablement.

### **6.3. Principe de la liberté d'expression**

En tout état de cause, la gestion par les autorités locales de la diversité culturelle s'inscrit dans le cadre juridique des libertés fondamentales. Elle doit donc respecter les principes de :

- liberté d'expression et de communication
- liberté de réunion et d'association

L'exercice de ces libertés exclut des mesures d'entrave si elles ne sont pas justifiées par des raisons sérieuses d'ordre public mais implique aussi des actions positives pour rendre effective la possibilité de mettre en oeuvre ces libertés. Les autorités locales ont donc l'obligation d'adopter, dans leur domaine de compétence juridique, des mesures adéquates pour faciliter par exemple l'accès de tous ces groupes culturels aux médias.

#### **6.4. Principe de légalité**

Les autorités locales doivent, bien sûr, appliquer la loi. Celle-ci peut comporter des règles précises sur les droits et obligations des groupes culturels et religieux. Même si la règle de droit est contestée, elle doit être appliquée loyalement car, en particulier, quand il y a des différences de conception, elle constitue une référence objective commune. Cependant, la loi n'est pas toujours claire. Elle peut comporter des dispositions contradictoires. Cette situation n'est pas anormale car le principe de légalité ne s'identifie pas à un catalogage de consignes ; il est un processus d'intégration qui se nourrit de la réflexion commune et du débat.

#### **6.5. Principe de proportionnalité**

Dans l'examen des demandes exprimées par les groupes culturels ou religieux, il est légitime de prendre en compte d'une part l'importance de la mesure demandée et de l'autre le coût (financier, social ou autre) de cette mesure pour la collectivité. Si la mesure demandée n'entraîne pas ou peu de coût ou de gêne, il n'y a pas de raison de refuser la mesure ; si la mesure demandée comporte des inconvénients sérieux, il faut que le groupe démontre que la mesure correspond pour lui à un besoin essentiel ou très important. Cette règle de proportionnalité s'exprime dans le concept « d'accommodement raisonnable » développé par la jurisprudence de certains pays dans le domaine des pratiques religieuses : même lorsqu'une demande ne peut s'appuyer sur un droit, elle mérite d'être prise en compte si elle correspond à une préoccupation sérieuse et si sa prise en compte peut se faire sans grande difficulté.

En tout état de cause, le refus de principe à un groupe religieux ou culturel d'une facilité qui ne crée par ailleurs pas de gêne significative serait illégitime.

#### **6.6. Principe de transparence**

Quelles que soient les positions prises par les autorités locales sur les demandes des groupes culturels ou religieux, elles doivent être motivées : les autorités locales doivent expliquer clairement et loyalement leur prise de position en particulier si elles font usage d'un pouvoir d'appréciation « discrétionnaire » sur les demandes qui lui sont adressées. Cette règle d'explicitation des motifs des décisions sur des questions culturelles ou religieuses peut être exigeante et difficile. Mais elle est nécessaire à un débat loyal et contradictoire.

#### **6.7. Principe de non-discrimination**

Ce principe reconnu par tous les Etats européens est cependant particulièrement délicat à mettre en oeuvre. En effet, d'une part, l'égalité ne signifie pas l'application uniforme d'une même mesure à toutes les situations, mais l'adaptation d'une règle aux situations particulières de manière à aboutir à une égalité des perspectives d'épanouissement culturel ou religieux. D'autre part, des différences de traitement peuvent être justifiées par des considérations d'intérêt général. La non-discrimination n'implique donc pas l'identité de traitement, mais la vérification que les mesures particulières sont adaptées et justifiées.

Une vraie égalité peut donc impliquer des mesures positives spécifiques en faveur de certains groupes culturels ou religieux. Il en est ainsi lorsqu'il y a lieu de tenir compte d'une caractéristique culturelle particulière (par exemple : aménagement du système scolaire pour permettre la transmission de la langue, de la culture, de l'histoire, etc., d'une communauté déterminée).

## 7. GUIDE POUR L'ACTION

Il est difficile de définir des lignes d'action générales compte tenu de la diversité des situations locales. Quelques éléments peuvent néanmoins être suggérés :

- 1) Un bon critère pour déterminer si une mesure spécifique en faveur d'une minorité est ou non appropriée peut résider dans ses effets intégratifs : une mesure qui favorise l'insertion d'un groupe minoritaire dans la communauté plus large est a priori une mesure utile, même si elle constitue une dérogation à la règle générale.  
Ex. : Faut-il autoriser les sikhs qui veulent entrer dans la police montée canadienne à porter leur turban à la place du couvre-chef correspondant à leur uniforme ? La réponse des autorités canadiennes a été positive car cette dérogation facilite la participation des sikhs à des fonctions publiques. Par contre, si la mesure sollicitée conduit à marginaliser ou à isoler une communauté, il faut plutôt être réticent.
- 2) Les mesures qui sont de nature à déstabiliser un groupe minoritaire doivent être considérées de manière défavorable car elles risquent de le radicaliser et de le rendre intolérant. Par contre, des mesures qui lui permettent de mieux profiter des institutions collectives et de faire valoir de manière loyale ses intérêts sont de nature à renforcer sa confiance dans les institutions et à accepter une plus grande intégration, sans devoir craindre sa dilution.
- 3) Les aménagements reconnus à une minorité doivent dans la mesure du possible être convenus dans un contexte transactionnel où le groupe minoritaire se voit attribuer certains avantages en même temps qu'il s'engage en faveur de mesures utiles pour la collectivité plus large ou favorables à son insertion dans cette collectivité.  
Ex. : Des mesures sont prises par les autorités locales en faveur de la connaissance de la langue d'origine en même temps que les représentants du groupe minoritaire s'engagent en faveur d'actions pour la connaissance de la langue commune (nationale ou régionale). Ainsi se trouve concrétisé le principe de réciprocité entre la reconnaissance de la minorité et la reconnaissance de la communauté plus large.  
Dans cet ordre d'idée, il peut être conseillé de recourir à la technique de « conventions » conclues entre l'autorité locale et les groupes particuliers pour formaliser les engagements réciproques.
- 4) Il est possible d'inviter les différentes minorités culturelles ou religieuses à participer à la rédaction d'une « charte commune des valeurs » de la collectivité plus large consistant à :
  - définir les intérêts et les objectifs communs de l'ensemble de la collectivité
  - convenir des comportements souhaitables entre groupes culturels ou religieux dans un esprit de tolérance et de respect réciproque
  - participer à des structures de dialogues et de médiation
- 5) S'agissant de l'attribution d'aides financières et de subventions, il est souhaitable qu'un cadre général fixant les conditions générales d'intervention des collectivités locales à



l'égard des groupes culturels ou religieux soit mis en place afin de garantir une approche objective et impartiale.

- 6) Parmi les « techniques » qui ont montré leur efficacité dans le cas de minorités traditionnelles pour améliorer leur insertion dans la collectivité plus large, il faut conseiller la constitution de structures représentatives capables d'exprimer de manière constructive les besoins du groupe, de jouer le rôle d'instances de consultation, de dialoguer avec les autorités publiques et d'assumer des responsabilités envers la collectivité plus large<sup>15</sup>.

## **8. QUELQUES DEMARCHES DE BASE**

Les premières étapes pour nouer le dialogue entre les groupes et les autorités locales peuvent être similaires quelles que soient les différences de situations.

### **8.1. Disposition des « outils » permettant de connaître et de dialoguer avec les différents groupes culturels et religieux présents sur leur territoire**

Ceci suppose deux mesures élémentaires :

- Une étude et une analyse sérieuse de la situation de chaque autorité locale au regard de la diversité religieuse et culturelle présente sur son territoire (connaissance des différents groupes, de leurs caractéristiques, de leurs attentes, capacités des personnes ayant des responsabilités au sein des groupes, etc., analyse de la situation pour déterminer la nature des principaux problèmes rencontrés, définition des actions souhaitables et moyens nécessaires).
- Une organisation des services administratifs de la collectivité locale, de manière à disposer, au sein de ces services, de personnes chargées de la responsabilité de cette activité et ayant les compétences et ressources appropriées.

### **8.2. Création de rapports de confiance entre l'autorité locale et les groupes concernés**

Les responsables des autorités locales doivent manifester leur disponibilité au dialogue en entrant en contact avec les différents groupes existants sur leur territoire :

- Il s'agit d'abord de connaître les responsables de ces groupes et de créer avec eux les conditions d'une bonne communication.
- Puis, il s'agit de procéder à un examen en commun de la situation du groupe et de ses attentes.

### **8.3. Mise au point d'un système d'écoute, de conseils, d'information et d'aide aux projets**

Dans ce cadre, il sera par exemple possible d'élaborer une publication commune de présentation des groupes concernés.

A ce stade, il peut être judicieux de désigner les personnalités qui vont conduire cette action. Très fréquemment le succès dépendra des personnes capables de jouer le rôle

---

<sup>15</sup> Voir notamment le Manuel sur les structures consultatives locales pour résidents étrangers, ISBN 92-871-5454-6. Voir aussi la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (traité n° 144).

de « médiateurs interculturels » et auxquelles pourra être confié la mission de diriger le dialogue<sup>16</sup>.

Par ailleurs, l'action des autorités locales peut être utilement synthétisée dans un « programme local pour la coopération interculturelle » destiné à constituer un plan d'ensemble pour l'action de la collectivité locale dans ce domaine.

#### **8.4. Organisation de rencontres interculturelles et interreligieuses**

Elles permettent aux groupes de se rencontrer, de se présenter les uns aux autres et de réaliser des actions communes. Ces rencontres peuvent être un préalable pour la création d'un cadre plus formel de collaboration interreligieuse.

#### **8.5. Constitution d'un Conseil local interreligieux<sup>17</sup> (voir aussi annexe 2)**

Un tel organisme devrait être créé sans précipitation en prenant un certain nombre de précautions :

- s'assurer que les cultes invités à participer à cette organisation correspondent à la réalité du paysage religieux local,
- veiller à ce que les représentants des cultes concernés soient vraiment représentatifs,
- donner à l'organisation un statut de réelle indépendance par rapport à l'autorité locale qui l'institue,
- faire en sorte que ces groupes religieux se reconnaissent dans cette organisation et se sentent correctement représentés, compte tenu du poids respectif des différentes convictions,
- instituer un climat de confiance qui garantit une volonté de collaboration positive des participants à cette organisation avec les autorités publiques,
- proposer des activités à cette organisation qui soient conformes aux préoccupations de l'ensemble des groupes représentés.

Il s'agit là d'un ensemble de conditions délicates. Il peut être prudent d'organiser le Conseil interreligieux dans un premier temps sur une base informelle et de ne formaliser que progressivement la structure au fur et à mesure qu'elle aura acquis une expérience.

Missions pouvant être confiées à ce Conseil :

- donner des avis à l'autorité locale sur la gestion de la diversité religieuse et culturelle
- examiner les demandes formulées par les groupes
- adapter les principes communs et les règles de bonne conduite en matière d'expression de la diversité religieuse et culturelle

---

<sup>16</sup> Cf. par exemple le dialogue entre juifs et musulmans organisé dans le quartier de Baarsjes à Amsterdam sous l'égide de Erwin Brugmans et Mustafa Laboui.

<sup>17</sup> A ce sujet il convient de noter la publication en 2002 au Royaume Uni de « good practices guidelines - interfaith structures and local government » par l'Association des pouvoirs locaux. ISBN 1 84049 278 3. Au Royaume Uni en 2003 il existait 130 local interfaith groups ou structures apparentées.

## **CONCLUSION**

La diversité culturelle est actuellement invoquée de toute part. Mais certaines formes de diversité superficielles nuisent à la sauvegarde de la diversité authentique. Il faut se garder de participer à la banalisation de ce terme pour désigner les formes de la communication et de la consommation culturelle globalisée. C'est un progrès que chacun puisse choisir à quelles valeurs il entend s'identifier, mais le risque existe que cette liberté facilite, sous le vocable de la diversité culturelle, un bric à brac de modes diversifiés dans leur composition mais de plus en plus uniformes au niveau de l'ensemble de la planète. Pour éviter cette évolution, il faut aborder avec rigueur et souci d'authenticité la gestion des héritages culturels. Les autorités locales sont bien placées pour cela.

## ANNEXE 1

Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe  
CHAMBRE DES POUVOIRS LOCAUX  
Congress of Local and Regional Authorities of Europe  
CHAMBER OF LOCAL AUTHORITIES



Council of Europe/Conseil de l'Europe  
F – 67075 Strasbourg Cedex  
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00  
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51 / +33 (0) 3 88 41 37 47  
<http://www.coe.fr/cplre/>

Strasbourg, 14 mars 2003 CPL/SP (9) OJ 1

### **SESSION DE PRINTEMPS DE LA CHAMBRE DES POUVOIRS LOCAUX**

**(Réunion conjointe de la  
Commission de la Culture et de l'Education  
et de la Commission Permanente)**

#### **PROJET D'ORDRE DU JOUR**

de la réunion qui aura lieu

le 20 mars 2003

9 h 30 - 11 h 30 (Salle 3)

#### **I. OUVERTURE DE LA REUNION PAR LE PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES POUVOIRS LOCAUX**

**M. Halvdan SKARD** (Norvège), Président de la Chambre, ouvrira la Session.

#### **II. ADOPTION DU PROJET D'ORDRE DU JOUR**

[CPL/SP (9) OJ 1]

Pour adoption.

#### **III. ADOPTION DU PROJET DE RAPPORT DE LA DERNIERE MINI-SESSION DE LA CHAMBRE, 14 NOVEMBRE 2002** [MS/CPL (9) PV 1]

Pour adoption.

#### **IV. ACTIVITES DE LA CHAMBRE DEPUIS LA SESSION D'AUTOMNE 2002**

Information par le Président et le Secrétariat.

**V. INTRODUCTION DE L'AUDITION PAR Mme HELENE LUND (DANEMARK), PRESIDENTE DE LA COMMISSION DE LA CULTURE ET DE L'EDUCATION DE LA CHAMBRE ET INTRODUCTION SUR LES ACTIVITES DE LA COMMISSION DE LA CHAMBRE**

**VI. AUDITION SUR "LE ROLE ET LES INITIATIVES DES POUVOIRS LOCAUX POUR LA PROMOTION DU DIALOGUE INTERCULTUREL ET INTER-RELIGIEUX" (organisée avec le soutien du Project Intégré N° 2 du Conseil de l'Europe<sup>18</sup>)**

**VI.1. Interventions de:**

1. Councillor Laura Willoughby, Chair of the Local Government Association Equalities Executive, Executive member for Communities, London Borough of Islington, présentation de la publication "Faith and communities: a good practice guide for local authorities".
2. Mme Margarita Kaufmann, Maire de Friedrichshafen, Allemagne, et ancienne fonctionnaire de l'UNESCO.
3. Dr Michel Bourgat, Adjoint au Maire, Délégué à la citoyenneté de la Jeunesse, Contrat éducatif local, Conseil communal de Prévention de la délinquance, Ville de Marseille, France
4. Mme Maria Hadjipavlou, Professeur, Division des Sciences Sociales et Politiques, Université de Chypre, Co-fondatrice du Centre de résolution des conflits internationaux
5. M. Jasmin Imamovic, Maire de Tuzla, Bosnie et Herzégovine
6. M. Stepan Kirichuk, Maire de la ville de Tumen, Fédération de Russie

**VI.2. Débat général avec les membres de la Commission Permanente et de la Commission de la Culture et de l'Education de la Chambre des Pouvoirs Locaux**

**VI.3. Conclusions par le Rapporteur général, M. Geza Tessenyi, Président, Intercultural Leadership School, Strasbourg**

**VII. QUESTIONS DIVERSES**

**VIII. CLOTURE DE LA SESSION DE PRINTEMPS DE LA CHAMBRE DES POUVOIRS LOCAUX PAR M. SKARD, PRESIDENT**

---

<sup>18</sup> Projet Intégré N° 2 "Réponses à la violence quotidienne dans une société démocratique"

## **ANNEXE 2**

### **Dialogue interconfessionnel L'expérience du Royaume-Uni**

**par Peter Smith, Expert  
(Association des collectivités territoriales – Local Government Association,  
Royaume-Uni)**

## **1. Les communautés religieuses au Royaume-Uni**

1.1 L'enquête de recensement national de 2001 a montré que près de 75% des personnes vivant au Royaume-Uni s'identifient en termes d'appartenance à une confession religieuse. Bien que 70% d'entre eux s'identifient en tant que chrétiens, il existe un large éventail d'autres convictions religieuses au Royaume-Uni, avec notamment 1,5 million de musulmans, un demi-million d'hindous, plus de 300000 sikhs, 250000 juifs et 150000 bouddhistes, sans compter des communautés plus restreintes de béhaïstes, de jaïns et de zoroastriens.

1.2 Ces communautés religieuses, riches d'une grande diversité, s'engagent de plus en plus dans la voie du dialogue interconfessionnel et dans la mise en place de structures et de réseaux interreligieux. Le Réseau interreligieux du Royaume-Uni a été fondé en 1987 ; il joue le rôle d'un organisme de coordination des structures interconfessionnelles locales. Il collabore étroitement avec l'Association des collectivités territoriales en vue d'inciter ces dernières à favoriser la mise en place de réseaux interreligieux au niveau local et de les conseiller sur la manière de nouer le dialogue avec les différents groupes confessionnels. Aujourd'hui, il existe au Royaume-Uni plus de 130 groupes, conseils et forums interconfessionnels locaux, dont la moitié ont été créés au cours des quatre dernières années – voir « *Local Inter Faith Activity in the UK: A Survey* » (Réseau interreligieux du Royaume-Uni, octobre 2003).

## **2. Collectivités locales et communautés religieuses**

2.1 En novembre 2003, l'Association des collectivités territoriales a transmis un guide des bonnes pratiques à tous ses membres. Ce guide, intitulé « *Partnership for the Common Good: inter faith structures and local government* » (Réseau interreligieux du Royaume-Uni, octobre 2003), donnait en exemple plusieurs initiatives qui ont vu le jour grâce au dialogue entre les autorités locales et les communautés religieuses. Ces exemples étaient tirés de l'étude réalisée par le Réseau interreligieux sur les pouvoirs locaux et les groupes confessionnels, et allaient d'initiatives visant à apaiser les tensions à la mise en place de mécanismes de consultation avec les organisations multiconfessionnelles.

2.2 Les conclusions de l'enquête du Réseau interreligieux témoignent de l'extrême diversité des formes d'entrée en relation des autorités locales avec les communautés religieuses au Royaume-Uni. L'étude atteste également de la grande variété des voies empruntées pour instaurer ce dialogue. Ces voies sont choisies en fonction de nombreux facteurs locaux, tels que le dynamisme et les moyens des secteurs communautaire et associatif dans la zone géographique considérée, le poids des responsables politiques et des chefs communautaires/religieux locaux, ou l'étendue de l'activité interconfessionnelle au niveau local.

2.3 Une partie de la délégation britannique à la Conférence interministérielle de l'Union européenne de Rome en octobre dernier a été frappée par les divergences de vues entre gouvernements européens quant à ce qu'il fallait entendre par dialogue interconfessionnel. Certains gouvernements l'interprétaient comme un dialogue entre les pouvoirs publics et différentes communautés religieuses, tandis que d'autres l'envisageaient comme un dialogue entre différentes communautés confessionnelles et au sein de ces communautés. Ces deux formes de dialogue sont importantes tant au niveau national qu'au niveau local mais il faut être conscient de la différence qui existe entre elles et s'efforcer de les promouvoir toutes les deux.

### **Le dialogue avec les communautés religieuses**

2.4 La consultation des communautés et le dialogue avec celles-ci ont été placés au cœur de la modernisation des collectivités territoriales au Royaume-Uni depuis la fin des années 1990. Les pouvoirs locaux ont ainsi dû mettre en place des mécanismes de consultation de grande portée et inclusifs afin d'impliquer l'ensemble de la population locale dans les débats sur les stratégies gouvernementales et locales futures. Les autorités locales sont de plus en plus conscientes que les communautés religieuses peuvent être particulièrement utiles à ces débats. Les recommandations « Foi et communauté » de 2002 prodiguaient des conseils aux autorités locales sur le dialogue avec les différents groupes confessionnels et, aujourd'hui, nombre de collectivités locales emploient des fonctionnaires spécialement chargés des questions religieuses ou qui se voient confier un mandat dans ce domaine en plus de leurs attributions ; il leur incombe de maintenir des contacts avec les groupes confessionnels et de nouer le dialogue avec les réseaux interreligieux.

2.5 Des partenariats stratégiques locaux existent désormais dans la plupart des circonscriptions territoriales et constituent le principal mécanisme de coordination des actions menées par les secteurs public, privé et associatif. Les autorités locales associent toujours ces différents secteurs ; en vertu de la Loi de 2000 relative à l'autonomie locale, elles ont pour mission de concevoir des stratégies de proximité. Pour les mettre au point, il est conseillé de recourir aux partenariats stratégiques locaux. Les groupes confessionnels, et en particulier les instances interreligieuses, sont, dans certaines régions, une composante associative essentielle de ces partenariats. Le partenariat stratégique local de Bradford (**Bradford Vision**) a nommé un responsable pour faciliter la mise en place d'un large espace de discussion ouvert aux diverses confessions religieuses du district.

2.6 Le développement des groupes et structures interconfessionnels au niveau local peut contribuer à renforcer la participation des communautés religieuses à l'élaboration de politiques locales et de stratégies de proximité. Lorsque les diverses communautés religieuses parviennent à s'entendre et à s'exprimer d'une seule voix sur des questions politiques, il va de soi qu'elles ont un impact plus important que si elles émettent toutes des points de vue différents, faute de s'être concertées.

### **Promouvoir le dialogue interconfessionnel**

2.7 Dans certaines régions, des enceintes pluriconfessionnelles et des réseaux interreligieux ont été établis sans la participation ni le soutien directs des pouvoirs locaux. Dans d'autres, en revanche, ceux-ci ont eu un rôle déterminant pour le rapprochement des différents groupes confessionnels et ont favorisé l'apparition de réseaux interreligieux. C'est là une illustration de l'exercice, par les collectivités, de leurs « responsabilités locales », telles que définies par la Loi de 2000 relative à l'autonomie locale.

2.8 Dès 1986, le **Conseil confessionnel de Leicester** a été constitué, à l'occasion de la rencontre des membres de diverses communautés religieuses à l'Hôtel de ville, à l'initiative du Lord maire. Le Conseil fournit les crédits nécessaires à la location de locaux, au financement d'une partie des frais de fonctionnement et à la rémunération d'un coordinateur à mi-temps. Le Conseil confessionnel de Leicester est considéré comme une instance consultative précieuse par le Conseil ainsi que de nombreuses autres institutions publiques.



2.9 La première réunion des **communautés religieuses de Wandsworth** a eu lieu en février 2002, à la suite d'une initiative des autorités locales ; elle a rassemblé divers chefs religieux en vue d'une rencontre avec le responsable du Conseil et son directeur général. Le groupe réunit des représentants des communautés chrétienne, musulmane, sikhe, hindoue, bouddhiste, juive et béhaïe, et existe désormais formellement en tant que sous-groupe du partenariat stratégique local de Wandsworth.

2.10 Le **Forum confessionnel de Kensington et Chelsea** a été créé au début de l'année 2002 ; il est issu des rencontres du plus haut responsable local avec les notables de la commune. Le forum est devenu un organe pluriconfessionnel ; il est régulièrement utilisé comme enceinte de concertation par divers services municipaux ainsi que d'autres institutions locales, telles que la police.

### **Développer la cohésion communautaire**

2.11 L'existence de lieux d'échanges interreligieux et pluriconfessionnels dans une région peut être un facteur important pour le développement et le maintien de la cohésion au sein de la communauté. Lorsque le dialogue interconfessionnel fait défaut, les différentes communautés religieuses peuvent se montrer circonspectes et devenir méfiantes les unes à l'égard des autres, et il peut s'avérer difficile alors d'atténuer les tensions lorsqu'elles surgissent, et ce, qu'elles résultent d'une décision locale de planification ou de financement ou d'un conflit militaire à l'autre bout du monde.

2.12 A la suite des attentats terroristes survenus aux Etats-Unis le 11 septembre 2001, et pour répondre à la crainte qu'ils ne débouchent sur des violences et des atteintes aux droits des musulmans et des membres d'autres communautés par des personnes ignorantes et malavisées, le **Groupe interconfessionnel de Wolverhampton** a organisé une série de réunions publiques (auxquelles ont participé le conseil municipal, la police et les médias locaux) en vue de faire un sort aux mythes et de donner la parole aux communautés minoritaires qui, sinon, auraient risqué d'être présentées sous un faux jour. Wolverhampton est parvenu à maintenir des relations positives entre ses différentes communautés ethniques et religieuses et n'a connu aucune augmentation significative des tensions ou des agressions à caractère raciste.

## **3. Les mesures prises par le gouvernement central**

3.1 En octobre 2003, l'Association des collectivités territoriales a accueilli un colloque destiné à examiner un certain nombre de questions relatives au dialogue des autorités locales avec les diverses communautés religieuses. Fiona MacTaggart, ministre chargée des questions religieuses, a reconnu que le gouvernement central avait beaucoup à apprendre du travail réalisé par les collectivités locales en termes de dialogue avec les communautés religieuses. Quelque temps plus tard, elle s'est exprimée sur le dialogue interconfessionnel lors de la Conférence interministérielle de l'Union européenne sur ce thème à Rome et, en novembre, elle a présidé la première réunion gouvernementale d'évaluation des modes de dialogue du gouvernement avec les communautés religieuses en Angleterre. Le comité directeur qui a supervisé l'étude était composé des ministres compétents, de responsables religieux nationaux, de l'Association des collectivités territoriales et du Réseau interreligieux du Royaume-Uni. L'évaluation s'est achevée en février 2004 et le ministère de l'Intérieur a produit un rapport formulant des recommandations d'action à l'adresse de tous les services gouvernementaux.

3.2 Le rapport recommande notamment que les services gouvernementaux organisent des concertations aux niveaux national, régional et local, ainsi que des rencontres et des manifestations. Il adresse également des conseils aux communautés religieuses ; ces conseils devraient leur être utiles dans leurs relations avec le gouvernement central.

3.3 L'un des principaux problèmes apparus lors de l'étude, s'agissant de la consultation des communautés religieuses, était le manque de moyens dont souffrent bien des groupes confessionnels pour traiter la somme considérable de documents de concertation émanant du gouvernement central et des collectivités territoriales. Le rapport recommande aux services gouvernementaux de se montrer sélectifs et de consulter des groupes confessionnels différents sur des questions différentes. L'un des chefs religieux participant au comité directeur a déploré qu'on l'ait consulté au sujet du projet de modification des quotas de pêche en mer du Nord. D'autres regrettaient de ne pas avoir été consultés sur des questions qu'ils jugeaient importantes pour leur communauté.

#### **4. Recommandations aux collectivités locales**

4.1 Sur la base des travaux réalisés par l'Association des collectivités territoriales et ses partenaires au Royaume-Uni, les recommandations suivantes s'adressent à leurs homologues des collectivités locales d'autres Etats membres de l'Union européenne :

- Donner des conseils aux autorités locales sur la manière de nouer le dialogue avec les diverses communautés religieuses. Ces conseils devraient être étayés par des concertations avec les divers groupes confessionnels et devraient aider les collectivités à comprendre les différences de structures des diverses communautés religieuses et les problèmes qui les touchent le plus.
- Inciter les pouvoirs locaux à promouvoir le développement de réseaux interreligieux là où ils font encore défaut.
- Dans les cas où le gouvernement central n'a pas établi de relations avec les divers responsables religieux au niveau national, les collectivités territoriales peuvent leur montrer l'exemple. Les associations de collectivités territoriales devraient s'efforcer d'impliquer le gouvernement central dans les débats avec les chefs religieux des diverses communautés confessionnelles du pays.