



LES DROITS DE L'HOMME DANS LA CITÉ INTERCULTURELLE

Séminaire thématique

Oslo, 14-15 juin 2017

« Et puis au fond les droits humains universels où est-ce que cela commence ?

Eh bien, ça commence près de chez vous. C'est si près de chacun et si minuscule qu'on ne peut pas mettre ça sur une carte. Et pourtant ces endroits sont un monde entier pour l'individu : le quartier où il vit ; l'école ou le collège où vont ses enfants ; l'usine, la ferme ou le bureau où il travaille.

Voilà quels sont les endroits où chaque homme, chaque femme et chaque enfant demandent que justice soit rendue, que tous aient les mêmes chances, le même respect de leur dignité – sans discrimination.

Si ces droits ne sont pas respectés là, au plus près de chacun d'entre nous, ils perdent tout leur sens ailleurs. Sans une action concertée de nos concitoyens pour défendre ces droits là où ils vivent, il n'y aura pas de progrès ailleurs dans le monde.

Eleanor Roosevelt

➤ Contexte

Les Cités interculturelles forment une coalition de municipalités qui s'efforcent de réunir les conditions permettant aux personnes et aux groupes de (bien) vivre ensemble dans leur diversité, en favorisant l'expression du pluralisme, la tolérance et la largeur de vues, dans un cadre global de défense des droits de l'homme évitant dans le même temps à la fois le conformisme stérile de l'assimilation et le relativisme moral du multiculturalisme.

Un cadre de droits de l'homme est une condition préalable au développement de sociétés plus inclusives et à une véritable intégration interculturelle. Dans le même temps, les politiques interculturelles contribuent à la mise en œuvre effective des normes liées aux droits de l'homme adoptées par les États (européens) pour se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme¹, et permettre la jouissance effective des droits de l'homme par tous les habitants.

Cependant, lors de leur dernière réunion (septembre 2016), les coordinateurs des Cités interculturelles ont estimé que les rapports mutuels entre les droits de l'homme et l'approche inclusive de l'intégration encouragée par le programme des Cités interculturelles devrait être plus affirmée et qu'une discussion approfondie sur la question permettrait un partage des bonnes pratiques, un développement des connaissances acquises et l'élaboration de lignes directrices visant à faire face aux dilemmes interculturels relativement nouveaux. En outre, un séminaire thématique sur les droits de l'homme dans la cité interculturelle permettrait de répondre à la question du hiatus présumé entre l'adhésion aux

¹ Voir : http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf



Nobel Peace Center
Nobels Fredssenter



droits de l'homme et la reconnaissance culturelle qui sous-entend l'interculturalisme, et d'encourager les Cités interculturelles à s'attacher à former des alliances avec les défenseurs des droits de l'homme et à mieux se comprendre mutuellement.

➤ **Considérations préliminaires**

Le programme des Cités interculturelles a été inspiré par l'idée que les droits individuels de la personne sont essentiels dans les sociétés qui sont inclusives, équitables et prospères et que la défense des droits de l'homme et de l'équité doit être un objectif politique premier pour les pouvoirs publics, et en particulier pour toute ville qui s'efforce d'être interculturelle.

Cependant, bien que le paradigme de politique d'intégration interculturelle suppose un cadre global de droits de l'homme à mettre en œuvre et que le programme des Cités interculturelles ait été élaboré au sein du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire au sein de la Maison même de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, la coopération entre les partisans de l'approche interculturelle et les défenseurs des droits de l'homme n'est pas toujours allée de soi.

Cela s'explique peut-être par une sorte de critique ou de manque de confiance mutuelle entre les deux groupes, certains partisans de l'interculturalisme étant quelque peu sceptiques à l'idée qu'un environnement juridique puisse être efficace. En fait, on considère que les lois à elles seules ne peuvent assurer la pleine jouissance des droits et que le cadre juridique ne suffit donc pas automatiquement pour garantir une protection effective. En outre, les lois sont présumées ne pas être suffisamment souples pour permettre l'expérimentation et l'innovation. Enfin, certaines théories ont opposé droits de l'homme, considérés comme relevant seulement de la personne, aux droits culturels, ces derniers caractérisant la « communauté » comme s'il n'était pas possible de concilier ces deux dimensions.

Et pourtant la valeur positive de la diversité est aujourd'hui mise en danger par un problème qui touche tant les systèmes de droits de l'homme mis en place en Europe après la Seconde guerre mondiale que le paradigme de politique interculturelle. On assiste à un retour à des politiques identitaires qui menacent dans le même temps certaines de nos libertés fondamentales et la cohésion de la société.

Les principales conclusions de ce séminaire ont permis de faire fi de cette critique en montrant que la cohésion sociale ne peut être atteinte sans un cadre juridique et administratif qui permet l'interaction, la participation sans discrimination, l'équité et la dignité, c'est-à-dire les droits de l'homme. Malgré tout, l'inverse est aussi vrai : les politiques interculturelles peuvent précisément renforcer, rendre effectif et servir de facteur incitatif pour l'application des lois et favoriser l'adoption d'une législation tournée vers l'avenir afin de s'adapter aux mutations sociétales ou même de les anticiper quelque peu. C'est ce à quoi a contribué le programme des Cités interculturelles par sa capacité à reprendre de nobles idéaux plutôt abstraits et à les traduire pragmatiquement en actes qui font sens dans la vie quotidienne des habitants de ces villes. Le programme a montré que les résultats liés à la diversité sociale dépendent non pas du fait que celle-ci existe ou non, mais de ce qu'elle bénéficie d'une gouvernance appropriée.

➤ Droits de l'homme et cités inclusives

*« Il ne peut y avoir de diversité sans justice.
Et il ne peut y avoir de justice sans diversité. »*

*M. Geir Lippestad
Adjoint au maire chargé de la diversité,
Ville d'Oslo*

Le séminaire a permis de présenter des exemples de politiques axées sur une approche interculturelle et sur les droits de l'homme, mises en œuvre par des villes européennes, qu'elles soient membres du programme des Cités interculturelles ou non. Il a aussi servi à faire état de l'expérience de mouvements et d'organisations de la société civile œuvrant dans le domaine de la liberté de religion et de la liberté de penser, de l'égalité des sexes, des droits des personnes LGBTi et de la lutte contre la discrimination. L'ensemble de ces contributions ont enrichi le débat par des exemples concrets observés sur le terrain.

Le séminaire a montré qu'il y avait un cadre commun pour bâtir des sociétés plus inclusives en se fondant sur les principes suivants :

1) « Le droit de cité » : reconnaissance, participation, représentation

Les cités inclusives reconnaissent que la diversité est un avantage potentiel et tiennent compte à la fois de l'ensemble de la population urbaine et des différentes catégories qui la constituent.

Il est essentiel que les responsables politiques et de l'administration de la ville reconnaissent officiellement la diversité et l'intérêt de la participation pour promouvoir la cohésion sociale et la sécurité urbaine ; elle permet aussi une participation effective, la représentation de tous les groupes sociaux et le renforcement de la confiance entre les communautés et au sein même des pouvoirs publics (que ce soit au niveau local ou national).

En conséquence, il importe que les collectivités locales s'attachent à développer ce processus permettant de tisser des relations et qu'elles ne s'attendent pas à des résultats immédiats. À long terme, ces politiques - fondées sur une reconnaissance réciproque et symétrique - conduiront l'ensemble des habitants à reconnaître qu'ils sont tous autant dignes de considération.

2) « Droit d'appartenance » : assurer le plein accès au droit à la citoyenneté

La citoyenneté relève de la compétence de l'État mais c'est l'un des facteurs clés d'une intégration réussie au niveau local. La limitation du droit de séjour permanent et de l'accès à la citoyenneté conduit à la précarité et à l'exclusion tandis que le droit de séjour sans citoyenneté suscite des inégalités sur le plan politique et social.

Lorsque la politique nationale n'offre pas d'outils efficaces pour s'occuper de l'inclusion civique des ressortissants étrangers, les villes peuvent innover et tester des pratiques qui – lorsqu'elles sont couronnées de succès – peuvent même susciter des modifications législatives au niveau de l'État. Au niveau local, les municipalités testent dès à présent de nouvelles pratiques dans le domaine de la

démocratie participative, ce qui permet aux résidents étrangers de participer au débat politique et même, dans une certaine mesure, aux décisions politiques.

Ainsi, certaines villes ont proposé d'accorder leur propre forme de citoyenneté parfois même à des migrants sans papiers. Cette « citoyenneté urbaine » découle directement du fait de résider sur place et donc des relations que l'on entretient avec le territoire.

Les villes sont aussi en première ligne pour traiter les situations des demandeurs d'asile ou des migrants économiques rejetés qui ne satisfont pas (ou qui ne satisfont plus) aux conditions juridiques et administratives d'entrée et/ou de séjour dans le pays hôte. Les migrants sans papiers sont des personnes qui ont droit en principe à la protection de la Convention européenne des droits de l'homme, mais qui sont en fait invisibles au niveau de l'État, sans reconnaissance légale, bien qu'ils soient physiquement présents sur le territoire.

Là encore, les Cités interculturelles et inclusives disposent d'une certaine marge de manœuvre pour innover et faire face aux besoins urgents et elles le font en garantissant l'accès universel aux services publics municipaux – en particulier les soins de santé – et en encourageant l'accès aux autres services. En outre, les villes peuvent offrir une assistance et encourager la régularisation des personnes qui vivent dans la municipalité en situation irrégulière et encourager un dialogue et un débat pour promouvoir des modifications de la législation afin de faire reconnaître d'une manière ou d'une autre la situation des migrants sans papiers.

3) « Droit d'avoir des droits » : assurer une justice effective

Sans démocratie, ni droits de l'homme ni protection contre la discrimination, il n'y aurait pas de justice. Sans reconnaissance mutuelle ni égalité d'accès aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales ni participation, il n'y aurait pas de potentiel de diversité à valoriser. Il n'y a pas de justice sans inclusion, pas d'inclusion sans justice. C'est là l'une des principales conclusions auxquelles a abouti la discussion sur la nécessité d'assurer une justice effective.

Bien que la plupart des villes ne soient pas compétentes pour légiférer ni pour s'occuper des questions judiciaires (ce sont là des prérogatives de l'État), les collectivités locales peuvent adopter des chartes de principes, des arrêtés municipaux et des lignes directrices à l'intention des fonctionnaires municipaux pour constituer un corpus cohérent de « droit souple » permettant de renforcer et de réaffirmer l'état de droit, de donner à la population des outils efficaces pour porter plainte contre l'injustice et obtenir satisfaction en cas de violation de leurs droits.

La mise en place de mécanismes destinés à dénoncer les discriminations, à obtenir réparation et à aider les victimes, renforcera le sentiment d'appartenance à une communauté inclusive et fera de l'expérience de la justice une réalité pour tous.

4) « Droit à un environnement pacifique » : assurer des sociétés durables et prospères

Les rapports mutuels entre l'approche interculturelle et la paix sont à n'en pas douter étroits : le Livre

blanc sur le dialogue interculturel » du Conseil de l'Europe² qualifie ces rapports d'outil pour « apprendre à vivre ensemble de façon paisible et constructive dans un monde multiculturel et à développer le sens de la communauté et le sentiment d'appartenance ».

L'une des conditions d'un environnement pacifique dans une société diverse est l'aptitude des pouvoirs locaux non pas à éviter les conflits potentiels mais à y faire face en élaborant des compétences interculturelles et de médiation au sein du personnel municipal ainsi qu'une sensibilisation à la dimension interculturelle au sein de la population. En fait, le concept d'« avantage de la diversité » qui est au cœur du paradigme politique des Cités interculturelles s'appuie précisément sur l'hypothèse selon laquelle la diversité peut être un facteur de développement, de viabilité et de prospérité de la société si elle est gérée avec compétence. En effet, les politiques de gestion des migrations peuvent soit considérer les migrants comme un groupe vulnérable ayant besoin d'aide ou plutôt – et c'est là l'approche des Cités interculturelles – les considérer comme des personnes ayant des talents et des compétences qui apportent un savoir-faire pouvant être différent de celui de la société qui les accueille ou complémentaire.

Cependant, la prospérité et le développement ne peuvent véritablement exister sans une réalité plus large et plus tangible de l'égalité d'accès au travail, de la non-discrimination et de la dignité humaine pour tous.

Voici quelques exemples de bonnes pratiques dans certaines villes

Oslo : la **Charte OXLO** est une sorte de déclaration sur les droits de l'homme pour la ville. Elle réaffirme que toute personne vivant à Oslo est égale en dignité et a le droit d'être traitée avec respect et confiance. Ses grands principes directeurs sont : 1) la tolérance et les libertés individuelles ; 2) la protection contre les discriminations ; et 3) la responsabilité sociale. La Charte accorde à toute personne ayant une origine ethnique, culturelle et religieuse différente les mêmes droits fondamentaux, les mêmes obligations et les mêmes responsabilités. Les principes de la Charte inspirent les orientations de politique de la ville ; ils servent de référence pour l'octroi des mêmes services municipaux pour tous et ils inspirent les rapports et la coopération avec la société civile. Cette dernière est particulièrement utile à la ville car elle constitue souvent un pont pour assurer la participation et l'intégration de l'ensemble des habitants, y compris ceux qui sont d'ordinaire les plus difficiles à atteindre.

Vienne : En 2014, le conseil municipal a adopté la déclaration « Vienne, ville des droits de l'homme » pour inscrire les droits de l'homme dans les structures de la ville. Un an plus tard, elle a mis en place un commissaire aux droits de l'homme pour l'encouragement et la protection des droits de l'homme dans la ville. Deux organes plus spécifiques ont été créés pour traiter respectivement de l'égalité des sexes et des questions liées aux personnes LGBTi. Un plan d'action a été élaboré en 2015 pour recenser les domaines d'intervention, à savoir la participation, l'inclusion sociale et la distribution équitable de ressources, la sécurité et l'éducation. Ces deux dernières années, la ville a œuvré pour mettre en œuvre des mesures dans ces domaines politiques.

Gdansk : En juin 2016, la ville de Gdansk a adopté officiellement, après un processus de consultation participatif, un modèle d'intégration des migrants pour aider les résidents étrangers y compris les réfugiés. Le modèle sert de stratégie d'intégration à la ville. Il suit essentiellement une approche interculturelle et comprend des renseignements liés aux mesures pratiques et administratives à suivre pour le logement, l'accès à l'éducation ou à la santé, les cours de langue, etc.

² Voir : http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/policy_FR.asp?

La mise en œuvre des activités et des plans figurant dans le modèle a été intégrée dans les politiques municipales existantes de manière à ce que sa pérennité soit assurée au niveau financier. L'esprit de solidarité remarquable de la ville, une base de connaissances approfondies et un partenariat avec la société civile permettent de viser les objectifs du modèle. Désormais, la partie la plus ambitieuse du processus sera certainement le développement de la compétence interculturelle du personnel technique et administratif de la ville. Enfin, pour renforcer la participation et la représentation, la ville a aussi lancé un conseil des migrants.

Barcelone : Le « Programme des villes des droits » a été adopté en juillet 2016 afin de faire un bilan et de compiler en un seul document l'ensemble des mesures en faveur des droits de l'homme élaborées dans la ville pour 1) renforcer l'approche fondée sur les droits de l'homme des politiques publiques et leur donner une dimension interculturelle ; et 2) élaborer des lignes d'actions thématiques. Le Programme s'appuie sur la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville. La municipalité a retenu parmi ses priorités thématiques des mesures visant à prévenir et à combattre le discours de haine et la discrimination et à donner accès aux droits civils et aux libertés fondamentales dans l'espace public.

L'un des problèmes principaux des villes hôtes est de reconnaître et de garantir les droits de l'homme aux immigrés, mais dans le même temps il est difficile pour les villes d'arriver à bâtir des sociétés plus équitables et plus soudées, fondées sur un cadre de droits et de responsabilités pour tous. Le droit de faire partie de la ville est l'un des points clés du programme car il reconnaît l'égalité des chances à tous les habitants quel que soit leur statut administratif. Il distingue donc la citoyenneté et l'accès aux droits du concept de nationalité ou de séjour légal.

Reggio Emilia : la ville s'attache tout particulièrement à donner accès aux droits liés à la nationalité non seulement au niveau local mais aussi en favorisant un débat sur l'évolution de la législation concernant la reconnaissance du *jus soli* et du *jus culturae*. Au niveau de la ville, la « cérémonie de citoyenneté pour les nouveaux résidents » est sans aucun doute un outil puissant non seulement pour encourager le sentiment d'appartenance des nouveaux habitants mais aussi pour faire passer un message affirmé des institutions à la société dans son ensemble montrant que l'identité de la ville est en évolution constante et qu'elle s'appuie sur ses atouts en développant la diversité. La cérémonie est une façon de déclarer que la ville est ouverte à la diversité mais aussi de reconnaître l'existence des talents des nouveaux habitants qui en devenant « citoyens », souscrivent aux droits et aux obligations de la population locale.

Botkyrka : la ville suédoise de Botkyrka a fait des droits de l'homme et du développement durable ses priorités politiques depuis 2007, en particulier dans les domaines suivants : droit au travail, à l'éducation, à la santé, à l'identité / aux identités, au logement et à la participation. Depuis, les politiques en faveur des droits de l'homme mises en œuvre par la municipalité sont liées aux objectifs de développement durable local : la ville considère qu'une société viable n'est possible que si les droits de l'homme sont respectés par tous et si aucun groupe n'est structurellement désavantagé. Aujourd'hui, Botkyrka a entrepris de revoir ses objectifs de développement durable local. Le nouveau programme de travail sera élargi par un renvoi plus explicite au prisme des Cités interculturelles et aux droits de l'homme. Parmi les mesures principales réalisées jusqu'ici figurent : l'intégration des principes liés aux droits de l'homme dans le concept de l'atelier portant sur le dilemme interculturel ; le renforcement des capacités du personnel recruté récemment, y compris les directeurs ; une sensibilisation générale aux politiques interculturelles et aux stratégies d'intégration. Plus récemment, en mai 2017, la ville a adopté une nouvelle stratégie en faveur de l'égalité marquée par les principes d'égalité, de participation, d'inclusion, de non-discrimination, de transparence et de responsabilité.

➤ **Groupes de travail thématiques :**

1) Droits civils et non-discrimination

Modérateur et auteur : Toralv Moe, Oslo

Questions

Pourquoi les droits civils et la lutte contre les discriminations sont-ils un problème dans votre ville dans une perspective interculturelle ?

Le groupe de travail a brièvement examiné ce thème. Les droits civils et la lutte contre les discriminations sont un problème pour trois raisons :

- Ce sujet peut dresser les minorités les unes contre les autres, en particulier la communauté LGBTi et les minorités religieuses ;
- En outre, ce clivage peut se creuser lorsque la discussion sur les droits civils en vient aux droits des femmes et des enfants au sein de certains groupes minoritaires traditionnellement conservateurs ;
- Enfin, la question des droits civils des minorités met en cause la majorité – sur le marché du travail, dans l'éducation et sur le plan du logement.

Pour les responsables politiques, ces problèmes se combinent pour rendre difficile la question des droits de l'homme. À Oslo, par exemple, cela a conduit à repenser la politique d'inclusion.

Qu'a fait la municipalité pour que la voix des femmes/des personnes LGBTi/des migrants/des minorités soit mieux entendue alors qu'était façonnée la vie de la Cité interculturelle ?

Dans certaines villes, les groupes minoritaires disposent d'un pouvoir politique par le vote, la représentation au sein des conseils municipaux et au sein des partis politiques. À Oslo, les deux minorités ethniques et la communauté LGBTi sont très présentes dans la vie politique de la ville.

Dans beaucoup de villes comme Barcelone et San Sebastian, les communautés de migrants disposent de comités statutaires qui sont consultés lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques.

Dans ces villes, ainsi qu'à Botkyrka (centre Mångkulturellt) et à Reggio Emilia (Centre interculturel Mondinsieme), les institutions civiques ayant un programme interculturel jouent le rôle de lieux de rencontre, de consultation et de réalisation de mesures.

Quels sont les problèmes principaux auxquels l'administration municipale est confrontée en termes de droits civils et de non-discrimination dans les politiques et mesures de la ville ?

Le groupe en a brièvement débattu.

Les municipalités sont confrontées à trois grands problèmes quand elles traitent le sujet des droits civils et de la lutte contre les discriminations :

- Le premier est politique (voir plus haut). Les responsables politiques craignent qu'en soulevant les questions liées aux droits civils des personnes LGBTi ou des femmes, par exemple, et en mettant en œuvre un programme soutenant la diversité, ils favorisent les partis xénophobes anti-migrants.
- Le deuxième problème est lié à la compétence. Légiférer, assurer la sécurité par des mesures policières et protéger les droits des minorités en justice, tout cela relève normalement de la compétence des États, des gouvernements et des parlements en Europe.
- Troisièmement, il y a les contraintes liées aux budgets et aux ressources humaines des villes à la fois pour financer les institutions locales de défense des droits de l'homme, documenter les discriminations et les violations de droits de l'homme, et pour recruter du personnel compétent afin d'offrir une protection judiciaire et autres à la population.

Ces facteurs ont eu une grande influence aux Pays-Bas notamment où le droit des femmes, des enfants et des personnes LGBTi a été utilisé par des partis nationalistes, xénophobes et islamophobes.

L'ensemble des villes représentées au sein du groupe de travail ont lancé des initiatives pour combler le fossé entre l'injustice et l'absence de protection que certaines personnes rencontrent dans nos villes et les cadres juridiques nationaux et internationaux (par exemple la Déclaration des droits de l'homme consacrée dans des lois nationales sur les droits civils et la lutte contre les discriminations).

Le groupe a partagé dans le détail des expériences de villes et est parvenu à des solutions – d'ordre politique/législatif, administratif et informel – qui ont permis aux villes de remédier aux lacunes identifiées :

Au niveau politique – le droit souple

Botkyrka, Oslo et Barcelone ont inscrit les principes de l'approche interculturelle et des droits de l'homme dans des décisions du conseil municipal, produisant ainsi du droit souple :

- Botkyrka a fait preuve d'imagination pour créer une politique globale de développement durable – sur le plan de la croissance économique, de la viabilité environnementale et de la cohésion sociale – politique qui intègre la dimension des droits de l'homme et l'approche interculturelle.
- Oslo a élaboré une politique favorisant l'inclusion fondée sur le principe d'égalité des chances - sachant que ceux qui sont dissuadés par des pratiques discriminatoires et des violations des droits civiques laissent souvent passer la chance.
- Barcelone a repris l'institution établie du « *padron* » (registre municipal d'habitants) pour donner aux migrants le droit aux services municipaux.

Sur le plan administratif – des services pour les droits civils

- San Sebastian, Barcelone, Botkyrka, Rotterdam et Forlì ont ouvert des services de lutte contre les discriminations qui conseillent et aident les victimes de discriminations à porter plainte auprès de la police et des tribunaux. Dans certaines villes comme Rotterdam, ces services sont gérés par des organisations de la société civile comme RADAR, alors que dans les villes espagnoles et italiennes, c'est un mélange de fonctionnaires (médiateurs) et d'ONG. Parmi les autres villes concernées

figurent Vienne, Stockholm, Paris et Reykjavik (qui n'étaient pas représentées dans ce groupe de travail), qui ont des services municipaux consacrés aux droits de l'homme.

- La plupart des villes – comme Oslo et Botkyrka – soutiennent les ONG de conseil judiciaire qui aident les victimes dans leurs procès devant les tribunaux.

Sur le plan de stratégies informelles et créatives – réseaux de villes

- En Italie, un réseau national de Cités interculturelles se réunit régulièrement pour avoir des échanges d'idées et pour coordonner des initiatives communes. Les villes de ce réseau ont soutenu des mouvements politiques populaires pour les droits civiques et politiques – comme le droit des migrants de voter au niveau local et le « *jus soli* » – droit des enfants de migrants de devenir Italiens. Dans ce domaine, beaucoup de villes font preuve de créativité – utilisant des enquêtes faisant appel à Internet comme référendums, pratiquant la démocratie de jeunesse à l'école où tous peuvent participer.
- Un nouveau programme a été défini – par exemple par Senigallia – pour promouvoir les droits des réfugiés : actuellement, la plupart des migrants qui sont contraints de devenir des personnes déplacées et de fuir la guerre civile en Afrique ne sont pas reconnus par l'État italien comme réfugiés – ce qui les laisse sans droits.
- En Norvège, le réseau national de villes sert à s'assurer un soutien politique à l'échelle des villes en faveur de politiques inclusives et interculturelles. Celles-ci partent du constat que certaines mesures nationales destinées à réduire l'immigration nuisent à l'intégration et à la cohésion sociale des villes.

Sur le plan des stratégies informelles et créatives – dialogue avec les autorités de l'État

Dans certains pays – à savoir la Suède, la Norvège et les Pays-Bas – la législation et des organes d'État servent à protéger les droits civils et les groupes vulnérables.

- Aux Pays-Bas, la loi sur la non-discrimination donne aux villes les moyens juridiques de coopérer avec des ONG militantes et avec la police pour combattre les discriminations.
- En Norvège, des institutions comme le Médiateur chargé de l'égalité et le Service national chargé de la médiation ainsi que les directions des migrations, de la diversité, des enfants et des familles (y compris le Centre LGBTi) collaborent pour promouvoir les droits civils des minorités ethniques ainsi que ceux de la communauté LGBTi.
- En Suède, le Médiateur chargé des discriminations, le Comité contre les discriminations et l'Autorité pour la participation sont tous considérés par les villes comme des partenaires.

Quels sont les obstacles auxquels votre ville est confrontée en raison du cadre juridique national et/ou de politiques étatiques ?

Voir la description des problèmes.

Selon l'ensemble des villes, l'État protège les frontières et considère que l'octroi de droits aux migrants est une invitation à davantage d'immigration (économique).

La politique de l'État et la loi réglementent la citoyenneté comme si c'était un type d'accès à la protection sociale.

Les politiques des villes destinées à encourager l'inclusion et le dialogue interculturel favorisent l'emploi et un sentiment d'appartenance, ce qui est capital pour tirer parti des avantages de la diversité et pour encourager la stabilité et la cohésion sociales.

Pourriez-vous nous dire comment et pourquoi la situation pourrait être améliorée ? Et quelles mesures devraient être prises dans une perspective interculturelle ?

À Oslo, on est en train de réexaminer les mesures, la diversité et l'inclusion, pour prendre en considération le concept de ville juste : les politiques interculturelles contribuent à rendre les villes plus prospères, plus attrayantes pour la main-d'œuvre et les entreprises et plus dynamiques et inventives. C'est ce qu'apportent les avantages de la diversité. Lors de la discussion en groupe, il a été reconnu que les politiques interculturelles contribuent aussi à assurer la stabilité de la société et à la rendre plus soudée et plus sûre ainsi que le montre la politique de développement durable de Botkyrka.

À Oslo, ce type d'argument a conduit à prendre davantage conscience des droits civils et de la lutte contre la discrimination. Les conséquences manifestes des violations de droits civils et de la discrimination constituent une perte de chance que ce soit en matière de croissance personnelle ou de développement de la ville. C'est pourquoi ce qui caractérise véritablement une Cité interculturelle, c'est un large éventail de chances. Ainsi que l'a déclaré l'adjoint au maire d'Oslo dans son message de bienvenue : il ne peut y avoir de diversité sans justice ni de justice sans diversité car cela est contraire au concept d'égalité des chances.

Voir aussi les discussions sur les questions ci-dessus.

L'Index des Cités interculturelles devrait-il être renforcé pour comprendre une enquête plus rigoureuse sur les discriminations dans des domaines comme l'emploi, le logement et la justice ?

Le groupe a reconnu que les droits de l'homme, les droits civils des personnes LGBTi et des femmes et la question de la lutte contre les discriminations devraient être un élément essentiel du programme des Cités interculturelles et donc être pris en considération dans l'Index des Cités interculturelles.

Est-il possible de prouver que l'approche interculturelle constitue un moyen efficace d'empêcher les discriminations ?

Certaines méthodes d'économie sociale évaluent le coût d'opportunités de décisions et de l'utilisation de chances, ce qui pourrait servir à évaluer le coût d'une perte de chance due aux discriminations.

Voir l'argument sur les possibilités et les avantages liés à la diversité

2) Droits démocratiques et participation

Modérateur et auteur : Solve Saetre, Bergen

Il y avait une vingtaine de participants venus de villes aussi différentes que Klaksvik et Paris. Le débat sur les droits démocratiques et la participation dans une Cité interculturelle était malgré tout intéressant. Les Cités interculturelles considèrent les minorités comme des ressources – il est donc capital d'associer les minorités à la représentation démocratique et à la prise de décision. La démocratie suppose la

participation et la participation renforce la démocratie. Cette question concerne non seulement les processus électoraux mais aussi la participation de la population à la vie de la cité qui est au cœur du programme des Cités interculturelles. Le politologue norvégien Stein Rokkan écrivait dans les années 1960 que « *Les scrutins contribuent au choix du personnel politique, mais d'autres ressources décident des politiques réelles suivies par les autorités* ». Les villes de l'atelier ont présenté des exemples de participation d'habitants qui ne peuvent être associés aux systèmes électoraux démocratiques. Nous mentionnerons ici certains de ces exemples.

Néanmoins, les participants de l'atelier ont jugé problématique le fait qu'un grand nombre d'habitants des villes soient exclus de la participation aux élections et du système politique traditionnel. Même s'ils s'engagent activement et participent à des ONG et à des activités lancées par les villes, ils se heurtent finalement à un « plafond de verre » parce qu'ils n'ont pas la citoyenneté de la ville ou du pays où ils habitent. Il y a des divergences entre les pays européens pour ce qui est du droit de vote des migrants. Les migrants de l'Espace économique européen (EEE) peuvent voter en général aux niveaux local et régional tandis que les ressortissants de pays tiers ne peuvent le faire s'ils ne sont pas naturalisés. En Norvège, les ressortissants de pays tiers peuvent participer aux élections régionales et locales après avoir obtenu un permis de séjour permanent (d'ordinaire trois ans après avoir reçu leur premier permis). C'est ce qui a été instauré en 1983. Dans l'ensemble des pays participant à l'atelier, les ressortissants étrangers doivent être naturalisés pour participer aux élections nationales.

La Ville de Vienne a essayé de surmonter cet obstacle en permettant aux ressortissants étrangers qui vivent légalement depuis trois ans ou plus en Autriche de participer aux élections locales. Cependant, cette décision n'a pas été tolérée par le gouvernement fédéral autrichien qui l'a contestée devant les tribunaux. Ceux-ci ont donné tort à la capitale. Aujourd'hui, près d'un quart de la population de Vienne se compose de ressortissants étrangers qui ne sont pas autorisés à voter aux élections locales. C'est là un grave problème démocratique.

Bien qu'elles appartiennent à différents pays, la plupart des villes qui ont participé à l'atelier se heurtent à des problèmes analogues en raison du cadre juridique national et / ou de politiques visant les migrants / les étrangers. Beaucoup d'habitants des villes ont du mal à obtenir des permis de travail, des permis de séjour ou à régler des problèmes liés au droit de l'immigration. La participation active à la société n'est pas nécessairement suivie par la naturalisation. Il est difficile de mobiliser la population pour qu'elle prenne une part active à la vie sociale, si dans le même temps, elle se sent exclue.

Les villes utilisent différents systèmes pour associer les migrants non naturalisés aux processus démocratiques à l'échelle locale. Ainsi, la ville italienne de Senigallia. Deux conseillers municipaux émanant de la population de migrants sont élus lors de chaque élection. Ils ont le droit d'intervenir sur toute question au conseil municipal même s'ils ne peuvent pas voter. Pour faire participer les minorités aux processus de décision, les villes recourent aussi aux solutions suivantes : comités consultatifs de migrants, coopération formelle entre pouvoirs publics et organisations de migrants, forums de dialogue, ateliers, auditions publiques, parlements de jeunes / conseils de minorité. La plupart des villes membres du réseau de Cités interculturelles ont mis en place ce type de mécanismes de consultation.

Pour ce qui est de six villes d'Ukraine : à ce jour, les Ukrainiens sont de plus en plus conscients des droits démocratiques et des libertés ; cependant, il est souvent difficile de les convaincre de s'engager véritablement dans un processus participatif et d'assumer les responsabilités de la vie sociale. La société

civile n'en est toujours qu'à un stade de développement précoce et elle ne dispose pas toujours des crédits nécessaires pour mener certaines actions, si bien que le traitement de questions sociales est souvent subordonné à l'octroi de subventions.

Langue

Pour plusieurs villes, le fait que les migrants ne puissent pas apprendre la langue est un obstacle majeur à la participation. Le fait de pouvoir comprendre la langue dominante de la société où l'on vit et de pouvoir s'exprimer dans celle-ci est capital pour être à même de participer aux processus démocratiques. Beaucoup de villes ont mis en place des cours de langue bien qu'elles ne reçoivent pour ce faire pas ou guère de financements de l'Etat. Plusieurs villes proposent des cours de langue à l'ensemble des migrants et certaines en prévoient même dans les centres de rétention de demandeurs d'asile. Paris gère plusieurs programmes à cette fin. A Bergen, les migrants dont le statut est reconnu légalement par l'Etat ont accès à des cours de langue gratuits, tandis que la ville finance aussi des cours de langue collectifs pour les personnes qui ne disposent pas de permis de séjour.

ONG et associations de migrants

Les étrangers ne sont pas seulement incités à participer et à exercer une influence par les moyens politiques traditionnels au niveau local, régional ou national, mais les associations et les activités à la base sont elles aussi essentielles. Cependant, les associations dépendent souvent de financements publics pour mener leurs activités. L'action des ONG est fréquemment déterminée par l'existence de financements publics. D'ordinaire, les pouvoirs publics sont disposés à financer les projets liés à la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme, à l'éradication des MGF et la lutte contre tout contrôle social extrême etc. Ce sont là des sujets très importants, mais les acteurs ont tendance à concevoir les projets d'une manière qui correspond à une certaine présentation pour obtenir des subventions, ce qui peut être un problème pour la démocratie.

Beaucoup de villes et de régions ont créé des conseils de coopération entre les pouvoirs locaux et les migrants. Dans certaines d'entre elles, ces mécanismes fonctionnent de façon satisfaisante, dans d'autres non. Un conseil des migrants avait été mis en place il y a plusieurs années à Paris. Il a suscité des attentes qui n'ont pas été satisfaites et fait naître une certaine perplexité : qui devait être élu membre de cet organe consultatif ? L'organe devait-il être territorial, politique ou culturel ? A Paris, les pouvoirs publics ont eu plus de succès en faisant participer les groupes minoritaires par le biais du système scolaire.

La ville de Fuenlabrada (Communauté de Madrid) a reçu beaucoup de migrants venus d'autres régions d'Espagne pendant l'après-guerre. Ces personnes déplacées ont créé plusieurs associations régionales. Ces dernières années, les nouveaux arrivants viennent de l'étranger. Ils ont eux aussi créé des associations de migrants. Ces nouvelles associations œuvrent aujourd'hui avec celles qui sont plus anciennes au sein d'un Comité de la coexistence et forment un environnement interculturel bien vivant dans la ville.

Elles œuvrent maintenant à Barcelone pour faire participer les habitants à la gestion courante de la ville et à la prise de décisions importantes. La ville fait appel aux technologies et à l'innovation sociale pour mobiliser la population. Voir : <https://www.decidim.barcelona/>.

Certains participants de l'atelier ont aussi déclaré qu'il était difficile de faire participer les groupes de migrants / issus de minorités. Il était parfois difficile de discerner les questions qui les incitaient à réagir. On a dit que les migrants pouvaient paraître suffisants. Une ONG norvégienne a souligné que les migrantes disaient parfois qu'elles ne voient pas pourquoi voter ni pourquoi participer à la vie politique / sociale « parce qu'ici tout est parfait de toute manière ».

3) Conclusions du groupe de travail “droits des personnes LGBTi dans une perspective interculturelle”

Modérateur et auteur : Juul van Hoof, réseau Movisie / villes arc-en-ciel

Les Cités interculturelles ont une population diverse comprenant des personnes de nationalité, d'origine de langue ou de religions / confessions différentes. Ces personnes ont des orientations sexuelles et des identités de genre diverses qui ne sont pas nécessairement visibles.

Selon plusieurs travaux de recherche européens et nationaux, les personnes LGBTi se heurteraient à des problèmes même au niveau local. Lors de l'atelier, nous avons examiné ces problèmes, ainsi que les possibilités et la responsabilité des fonctionnaires municipaux de faire la différence par l'élaboration de politiques inclusives.

Il y avait davantage de participants à l'atelier parallèle sur la démocratie, mais ceux qui ont pris part à cet atelier-ci étaient intéressés par le sujet et déterminés à inscrire les droits des personnes LGBTi dans leurs approches locales.

L'atelier a travaillé en élaborant un « portrait-robot » : une personne fictive se disant LGBTi et ayant au moins une autre identité. Cela pouvait être un handicap, une appartenance religieuse ou un statut de réfugié, tout trait particulier pouvant être réaliste dans les villes d'où provenaient les participants. Ceux-ci lui ont donné un nom, un âge, une identité de genre, des caractéristiques liées à son rôle social (rôle familial, situation professionnelle, poursuite d'études, religion etc.) Après avoir établi un portrait-robot tel que celui-ci, ils ont examiné différentes situations dans la ville à travers les yeux de la personne correspondant au portrait-robot.

Grâce à cet exercice, les participants ont compris que personne n'est que LGBTi, mais que l'identité d'une personne se compose en fait de plusieurs facettes identitaires et d'un certain nombre de rôles sociaux. Ces rôles interagissent aussi bien au sein de la personne, que vers l'extérieur. L'exercice a incité les participants à endosser les habits des personnes correspondant au portrait-robot qu'ils avaient créés et à réfléchir sur les questions liées à la nature inclusive, la sécurité et l'accessibilité de leur ville.

Il a ouvert les yeux des participants sur un certain nombre de points :

- Les personnes LGBTi doivent supputer souvent ou en permanence la nécessité de se faire remarquer ou non, ce qui est cause de stress. Le choix de ne pas se faire remarquer implique que l'on dissimule (une partie de) son identité et que l'on ne se sent pas parfaitement à l'aise avec autrui ;
- Certaines personnes n'osent pas faire leur coming out et se faire remarquer, surtout si elles ont des origines culturelles ou religieuses traditionnelles ;

- Ceux qui servent de modèles, parmi les personnes LGBTi et leurs alliés hétérosexuels, sont très importants. En usant d'un discours positif et en manifestant leur volonté de les associer à leur démarche, les responsables municipaux et l'administration peuvent faire la différence ;
- Certaines personnes ne se reconnaissent pas comme LGBTi, mais elles se livrent à des activités homosexuelles. En particulier, les personnes n'ayant pas une origine occidentale ne définissent pas toujours les activités homosexuelles comme relevant d'une identité. Pour eux, donc, le « coming out » selon la pratique traditionnelle occidentale ne va pas de soi et dans certains cas, il peut même être dangereux ;
- les réfugiés qui se rendent dans des pays plus sûrs peuvent toujours ne pas se sentir en sécurité parmi d'autres réfugiés dans les centres d'accueil ou dans d'autres logements ;
- Les événements marquants comme le fait de déménager avec son partenaire, de devenir parent ou de devenir dépendant de soins de santé peuvent influencer dans une grande mesure la volonté ou non de révéler que l'on est LGBTi.

En qualité de prestataires de services, les villes doivent tout particulièrement assurer l'égalité de traitement de tous les habitants. L'atelier sur les droits des personnes LGBTi dans une perspective interculturelle a permis de formuler les conclusions et les recommandations suivantes :

- Faire participer les ONG locales et régionales de personnes LGBTi et les groupes de plaidoyer en leur faveur à l'élaboration de politiques (évaluation des besoins, état des lieux, légitimation et effet des mesures) ;
- Etre conscient de la sécurité des espaces pour les personnes LGBTi : y a-t-il dans la ville des zones qui sont moins sûres que d'autres ? Dans quelle mesure les espaces publics de la ville sont-ils sûrs ? La ville est-elle informée sur les quartiers ou sur les zones où s'observent des tensions liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre ?
- Eviter l'hétéronormalité dans les politiques et pas seulement dans le discours ;
- L'homonationalisme se développe (les causes des personnes LGBTi sont utilisées pour caractériser négativement d'autres minorités comme les personnes d'origine immigrée ou les musulmans). Dans l'élaboration de politiques, il convient d'empêcher que l'on joue certaines catégories contre d'autres et d'encourager la coopération.
- Etre conscient des problèmes spécifiques des personnes LGBTi ayant une origine culturelle ou religieuse traditionnelle : (la menace de) la violence liée à l'honneur peut compromettre le bien-être et la sécurité des personnes LGBTi de certaines communautés. Les prestataires de services dans le domaine de la santé et de la protection sociale devraient aussi y être sensibilisés par exemple par l'éducation et la formation ;
- Ne pas croire que certaines catégories ne peuvent s'entendre ou qu'il y aura des tensions et des malentendus, mais vérifier de telles affirmations avec les personnes concernées ;
- Soutenir et faire participer les organisations œuvrant sur l'intersectionnalité et les discriminations multiples ;
- Soutenir et faire participer les organisations représentant un éventail divers de personnes ;
- Soutenir et faire participer les organisations coopérant au niveau régional et local et encourager la constitution de réseaux locaux et régionaux.

➤ Conclusions générales

« L'une des raisons principales pour lesquelles des personnes sont privées de droits de l'homme, c'est qu'elles font l'objet de discriminations en raison de leurs spécificités culturelles ou parce que l'Etat refuse de les reconnaître, si bien que ces deux aspects sont intimement liés ».

Charles Taylor

Il y a des rapports étroits entre l'approche inclusive de l'intégration des Cités interculturelles et les droits de l'homme :

- Les Cités interculturelles reconnaissent que la culture et l'identité ne sont pas statiques : elles mènent leur politique pour satisfaire une société en développement constant et considèrent le changement comme une occasion à saisir ;
- Elles ont été fondées sur les mêmes principes que les droits de l'homme, à savoir l'égalité, la non-discrimination, la justice, la participation, l'inclusion et la symétrie culturelle ;
- Elles encouragent l'ouverture et les espaces d'interaction (physique), l'organisation et la participation, qui sont fondamentaux pour la jouissance effective des droits de l'homme ;
- Elles jouent le rôle de ferments afin de faire des droits de l'homme une préoccupation pour tous, car elles encouragent le dialogue, les échanges et l'apprentissage mutuel, ce qui fait progresser les deux groupes et le cadre juridique et cela permet d'anticiper les évolutions sociales afin de satisfaire les besoins des habitants.

De plus en plus de villes œuvrent déjà de façon plus ou moins explicite pour mettre en œuvre les droits de l'homme en utilisant comme outil l'optique interculturelle. Cependant, il est nécessaire de prévoir dans le programme des Cités interculturelles la collecte et le partage des bonnes pratiques dans ce domaine, d'approfondir nos connaissances et d'élaborer des lignes directrices sur des questions spécifiques comme les droits des personnes LGBTi, l'égalité des sexes, la non-discrimination et la démocratie participative.

En outre, il importe de s'attacher à renforcer la collaboration entre les niveaux local et national : cela permettrait aux villes d'une part de remédier aux lacunes des engagements pris par les Etats et d'autre part, de favoriser une révision de la législation par une approche (pilote) de droit souple mise en œuvre dans les villes en supprimant certains obstacles juridiques et administratifs qui empêchent les acteurs locaux de mettre en œuvre des politiques d'intégration davantage tournées vers l'avenir.

Les participants ont proposé que les rapports entre droits de l'homme et approche interculturelle soient réaffirmés avec force lors de l'événement marquant des Cités interculturelles, qui doit se tenir les 28-29 novembre 2017 à Lisbonne et qu'un groupe de travail permanent soit créé sur « droits de l'homme et Cité interculturelle » pour les villes volontaires qui souhaiteraient approfondir cette question et contribuer à l'élaboration de lignes directrices dans ce domaine.