

Introduction

La migration est un phénomène qui a jalonné l'histoire de l'humanité. En mettant en relation des peuples de traditions différentes, elle s'est en même temps accompagnée de préjugés et d'incompréhension dans la société d'accueil.

Sans remonter trop loin dans l'Histoire, de nombreux immigrants étaient encouragés à venir en Europe à la fin de la seconde guerre mondiale lorsque les besoins de reconstruction du continent avaient conduit les Etats à adopter une politique de porte ouverte en matière de migration. Le phénomène s'est accentué après la décolonisation des années 1960. Face à l'augmentation du nombre d'étrangers dans les pays européens, une xénophobie populaire commençait à s'élever et appelait les gouvernements à restreindre l'immigration. Mais ce fut finalement la crise pétrolière de la première moitié des années 1970 et la récession économique qui s'ensuivit qui amenèrent la mise en place d'une politique migratoire restrictive. Cela provoqua le retour dans leur pays d'un certain nombre de migrants, et en même temps le chômage de milliers d'immigrants qui avaient choisi de rester. La reprise économique des années 1980 suscita une nouvelle vague d'immigration. A la fin de la guerre froide, de nouvelles formes de migration sont apparues, avec des immigrants fuyant, ici, les conflits internes qui avaient éclaté un peu partout dans le monde et, là, les difficultés économiques et sociales dans leur pays, dans un contexte où l'autorisation de sortie du territoire national n'était plus exigée dans de nombreux pays, à l'Est comme en Afrique. Dans ce panorama, la mondialisation, avec sa circulation planétaire des biens et services, a accentué le désir de mobilité des personnes de tous pays, légalement là où c'est possible ou de toute autre manière quand les législations sur l'admission des étrangers se font de plus en plus restrictives.

Ainsi et à côté des migrations forcées, la présence actuelle des populations étrangères en Europe résulte de la migration de décolonisation, la migration de «peuplements» en Europe centrale et orientale, ou les «migrations ethniques», la migration professionnelle, et la migration familiale lorsque les migrants, principalement des hommes au début, ont fait venir femmes, enfants et autres

personnes à charge pour avoir une vie familiale comme les autres membres de la société¹.

Sur la base des récents rapports et études, sept principaux facteurs se trouvent à la base des différents types de migrations que l'on vient d'évoquer, parmi d'autres classifications possibles :

- la situation d'exclusion sociale et économique dans le pays d'origine, qui provient autant des modes de gouvernance des autorités locales que des effets des mesures d'austérité imposées par les institutions internationales, qui obligent les pauvres à envisager l'émigration – domestique, régionale ou internationale – comme stratégie de survie ;
- les violations des droits de l'homme et les discriminations envers une partie de la population ;
- les effets des conflits internes ou des opérations militaires étrangères, poussant la population à fuir dans des pays plus sûrs ;
- la demande d'immigration pour le travail qui existe dans les pays d'accueil, notamment dans le domaine des nouvelles technologies de l'information, dans la construction et la restauration, sans oublier les travaux domestiques où les demandes – rarement reconnues de manière officielle – sont en général satisfaites par l'emploi non déclaré ;
- l'attraction qu'exercent certains pays pour leur culture et les conditions de vie qui y existent ;
- les accords de libre-échange qui, renforçant les flux de capitaux, de services et d'informations transfrontaliers, impliquent la circulation transfrontalière de travailleurs spécialisés ; et
- les catastrophes naturelles, à la base généralement de migration temporaire².

Selon les dernières statistiques de la Division de la population du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, établies en 2005, il y

1. Pour un survol de l'histoire de la migration en Europe, voir – entre autres – Bade, Klaus J., *L'Europe en mouvement: la migration de la fin du XVIII^e siècle à nos jours*, Seuil, Paris, 2002.

2. Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, sur « Migrations internationales et développement », A/60/871, 18 mai 2006, paragraphes 103-110 ; rapport de M^{me} Gabriela Rodríguez Pizarro, rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants, E/CN.4/2002/94, 15 février 2002, paragraphe 24 ; communication COM(2002)703 final de la Commission de l'UE, 3 décembre 2002, paragraphe 2 ; Sassen, S., « Le travail mondialisé : mais pourquoi émigrent-ils ? », *Le Monde diplomatique*, novembre 2000, pp. 4-5. Il est à préciser que les causes présentées ici ne sont pas classées par ordre d'importance. Un tel ordre est d'ailleurs sujet à modification au fil des années, en fonction des motivations personnelles de ceux qui immigrent et des législations sur l'immigration des pays de destination.

a dans le monde 190 633 654 migrants internationaux, soit 3 % de la population mondiale, dont 49,6 % sont des femmes³. Ces chiffres représentent le nombre de personnes nées dans un pays autre que celui où elles vivent. 52 % de ces migrants se trouvent dans dix pays, dont cinq Etats membres du Conseil de l'Europe, à savoir la Fédération de Russie avec 12 080 000 migrants (au deuxième rang des dix pays ayant le plus de migrants sur leur territoire), l'Allemagne (10 144 000, au troisième rang), la France (6 471 000, au quatrième rang), le Royaume-Uni (5 408 000, au huitième rang) et l'Espagne (4 790 000, au neuvième rang)⁴.

Dans l'ensemble, les pays du continent européen ont accueilli 64 115 850 de ces migrants internationaux, ce qui représente 33,6 % du nombre total des migrants dans le monde, faisant de l'Europe le premier continent de migration⁵. Parmi ces migrants européens, 34 264 611 sont des femmes, soit 53,4 % du nombre total. Ces migrants représentent 8,8 % de la population totale de l'Europe.

Pour ce qui est du pourcentage au niveau étatique, on constate qu'aucun des cinq pays européens ayant accueilli le plus de migrants ne fait partie des dix pays qui ont le plus fort pourcentage de migrants dans sa population. Sur les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, seule la Suisse figure au huitième rang, avec 22,9 % de migrants sur sa population totale. Ce classement est limité aux pays ayant plus d'un million d'habitants⁶. Si l'on tient compte des pays moins peuplés, on relèvera que le taux au Luxembourg est de 37,4 %, soit 173 645 migrants sur une population totale de 465 000⁷. Ces chiffres sont toutefois à relativiser car ils correspondent au nombre de résidents nés en dehors du pays concerné, ce qui inclut dans les exemples ci-dessus aussi bien des étrangers que des Suisses et Luxembourgeois d'origine étrangère. En outre, ces forts pourcentages s'expliquent par la taille et la position géographique des deux pays, enserrés par de plus grands pays dont les ressortissants constituent d'ailleurs la majorité des migrants.

Ces deux cas mis à part, la part des populations migrantes dans la population totale des autres pays européens varie entre 2,1 et 12,5 %, un pourcentage qui

3. <http://esa.un.org/migration/p2k0data.asp>. La page web citée ainsi que les autres qui vont suivre dans cette étude ont été toutes consultées le 29 octobre 2008 pour vérifier leur continuelle disponibilité. Cela ayant été le cas pour tous les sites web cités (sauf deux dont la dernière visite est indiquée), aucune indication de date ne sera plus faite par la suite.

4. *Migration Policy Institute*, www.migrationinformation.org/datahub/charts/6.1.shtml. Les autres pays de ce « top 10 » sont les Etats-Unis d'Amérique (premier), l'Arabie Saoudite (cinquième), le Canada (sixième), l'Inde (septième) et l'Australie (dixième).

5. Par comparaison continentale, l'Asie accueille 28 % du total des migrants ; l'Amérique 26,8 % (dont 23,3 % en Amérique du Nord et 3,5 % en Amérique latine et dans les Caraïbes) ; l'Afrique 9 % ; et l'Océanie 2,6 %.

6. www.migrationinformation.org/datahub/charts/6.2.shtml.

7. <http://esa.un.org/migration/p2k0data.asp>.

inclut les étrangers qui ont été naturalisés par la suite⁸. C'est dire que si migration il y a, elle est loin de bouleverser la composition démographique du pays de destination. Et il faut encore préciser que la majorité de ces migrants passent plus ou moins inaperçus puisqu'ils proviennent des pays européens.

Malgré ces données, la présence des migrants internationaux suscite des réactions négatives dans la société, parmi lesquelles la crainte de l'« envahissement » par certaines personnes migrantes considérées comme différentes de la population locale. Les rencontres de cultures amenées par ce phénomène migratoire ont toujours provoqué des troubles dans les certitudes coutumières des pays d'accueil et les ont conduits à se poser des questions :

« Peut-on transiter vers une société pluriculturelle sans perdre ses originalités propres ? Existe-t-il un seuil de tolérance des différences ? Comment évoluer dans nos certitudes mentales quand le contraste physique est évident, quand les discordances comportementales nous affrontent ? »⁹

Ces questionnements amènent des personnes à voir certains groupes de migrants comme un danger pour l'identité culturelle – sinon nationale – de la société d'accueil, à les considérer comme difficilement « assimilables » à la population majoritaire en raison de leurs modes de vie différents, de leurs traits physiques, de leur couleur, et d'autres encore. Au-delà de ces questionnements, on reproche également aux migrants de prendre des postes de travail aux dépens des nationaux, de profiter des aides sociales, ou d'aggraver la criminalité et d'accroître l'insécurité¹⁰. Ces craintes, griefs et maux associés aux migrants font naître des sentiments d'exclusion et entraînent des discrimination et stigmatisation des migrants et de tous ceux qui, physiquement, leur ressemblent.

La présente étude a pour objet d'analyser ces phénomènes de racisme, de discrimination, de xénophobie et d'intolérance à l'égard des migrants. Il faut rappeler qu'à leur premier Sommet tenu à Vienne en 1993, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe,

« [a]larmés par la résurgence [...] des phénomènes de racisme, de xénophobie et d'antisémitisme, le développement d'un climat d'intolérance, la multiplication des actes de violence, notamment à l'égard des migrants et des personnes issues de l'immigration, des traitements dégradants et des pratiques discriminatoires qui les accompagnent »,

8. Salt, John, *Evolution actuelle des migrations internationales en Europe*, rapport au Conseil de l'Europe, CDMG (2006) 22f, tableau 6, p. 50.

9. Cetlin, Josiane, « Livres pour enfants et interculturelisme en Suisse : un point de vue », *Tangram*, n° 5, septembre 1998, p. 30.

10. Voir Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Recommandation 1768 (2006), « L'image des demandeurs d'asile, des migrants et des réfugiés véhiculée par les médias », 5 octobre 2006, paragraphe 3.

ont décidé de créer la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (Ecri) pour combattre les problèmes croissants du racisme tels qu'évoqués, lesquels représentent une menace pour les droits de l'homme et les valeurs démocratiques en Europe¹¹.

Plus d'une décennie plus tard, les rapports de l'Ecri et d'autres organismes internationaux et nationaux de lutte contre le racisme continuent à faire état d'une recrudescence en Europe de faits racistes à l'égard des migrants, malgré l'énorme travail accompli. Dans son rapport annuel de 2006, l'Ecri constate ainsi que la situation d'ensemble concernant les formes contemporaines de racisme et de discrimination raciale est complexe et inquiétante, que ces questions, dans toute l'Europe, sont de plus en plus au cœur des préoccupations politiques et sociales¹².

De son côté, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, relève dans son « Point de vue » du 30 mai 2006 que

« l'immigration fait dans de nombreux pays européens l'objet de débats intenses [...]. La xénophobie semble progresser et les immigrés sont victimes de discriminations ».

Il rappelle alors que

« les droits de l'homme devraient être respectés dans tous les aspects de politiques d'immigration. [...] La xénophobie n'est pas une valeur européenne ; les droits de l'homme *doivent* en être une »¹³.

La dernière partie de la phrase ne manque pas d'interpeller car l'on s'accorde à dire depuis longtemps que le respect des droits de l'homme fait partie intégrante des valeurs européennes. Serait-elle révélatrice du fait qu'en matière d'immigration et de traitement des migrants, cette valeur semble avoir été quelque peu négligée ?

Dans ce contexte, notre objectif consiste à analyser la situation actuelle du racisme et d'autres formes d'intolérance à l'égard des migrants dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, d'une part, en évaluant dans quelle mesure les politiques migratoires de ces Etats fondées sur les droits de l'homme et non sur la xénophobie, ou n'ont pas été à l'origine de la recrudescence du racisme, de la xénophobie et autre intolérance envers les migrants. D'autre part, il s'agit de voir les actions prises par les Etats pour faire face à ce fléau déclaré, dans le « Point de vue » précité, comme contraire à la valeur européenne et incompatible avec une société démocratique et respectueuse de l'état de

11. Déclaration de Vienne, 9 octobre 1993, annexe III: « Déclaration et plan d'action de lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance » (italique ajouté).

12. Ecri, Rapport annuel 2006, paragraphe 2.

13. www.coe.int/t/commissioner/viewpoints/060530_fr.asp (italique ajouté).

droit¹⁴. Ces analyses se baseront sur les manifestations du racisme relevées dans les médias et dans les rapports des organismes internationaux et nationaux de lutte contre le racisme, ainsi que ceux des réseaux des organisations non gouvernementales (ONG).

La première partie de l'étude traitera donc du phénomène migratoire et de la protection des migrants contre le racisme. La deuxième mettra en exergue les formes du racisme à l'égard des migrants et la mise en œuvre des règles de protection contenues dans les conventions et textes pertinents des Nations Unies et du Conseil de l'Europe, les directives et autres actes de l'Union européenne, et les textes juridiques de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Enfin, étant donné les différences d'approche dans les efforts pour lutter contre le racisme, il nous paraît important de préciser celle qui nous guide dans cette étude. Comme l'a dit le président de la Commission fédérale suisse contre le racisme, dans la lutte contre le racisme,

«il faut garder une certaine distance et éviter d'y voir un acte héroïque et digne d'admiration. D'autre part, il est juste d'appeler par son nom le phénomène que l'on veut combattre. Donner à une chose peu réjouissante un nom peu réjouissant fait partie du prix à payer. Cette dénomination s'applique aussi à tous ceux qui sont "un peu racistes" sans se compromettre ou encore à ceux qui, choisissant la solution de facilité, tolèrent le racisme des autres tout en prétendant n'être "absolument pas" racistes eux-mêmes et ne tolérer le racisme que par pure bonté d'âme»¹⁵.

Il s'agit alors pour nous de mettre en exergue les politiques, actes, attitudes ou paroles à l'égard des migrants que l'on peut qualifier de racistes, y compris ceux que d'aucuns estiment ne pas l'être, tout en gardant une certaine prudence, une objectivité dans l'analyse et la reprise des faits portés à notre connaissance. Il faut en effet préciser que dans beaucoup de pays «le racisme et la discrimination ont été déniés comme problèmes nationaux internes depuis la fin de la seconde guerre mondiale»¹⁶, une période qui a vu la communauté internationale condamner l'Holocauste et le racisme qui était à la base de cette tragédie. Ainsi, certains détenteurs de pouvoirs, politiques et même scientifiques, s'indignent lorsque de telles questions sont soulevées à propos d'une mesure ou d'une déclaration donnée. Un tel déni se retrouve aujourd'hui dans les politiques d'immigration de nombreux pays, où la tendance générale est

14. Pour l'auteur et d'autres juristes internationaux, l'équivalent du terme *rule of law* en français est «l'état de droit» (le «e» en minuscule), au sens de la prééminence du droit; le «E» majuscule est utilisé uniquement lorsque l'on se réfère à un Etat qui adhère à cette prééminence du droit dans la conduite des affaires publiques, c'est-à-dire un Etat qui respecte l'état de droit (*rule of law*).

15. Kreis, Georg, *Tangram*, n° 17, «Dix ans de lutte contre le racisme», octobre 2005, p. 7.

16. Lappalainen, Paul, «Le racisme institutionnel en Suède et en Europe», *ENARgy*, n° 17, 2006, p. 4.

de nier toute connotation raciste aux mesures prises en la matière, que ce soit dans leur motivation ou par leurs effets.

Dans la présentation de ces incidents racistes, nous aimerions avertir le lecteur que le nombre de faits relevés dans cette étude sur un pays donné ne reflète nullement l'état du racisme dans celui-ci, c'est-à-dire qu'un Etat cité plus souvent que d'autres ne connaît pas sur son territoire plus de racisme qu'un autre. La différence dans le nombre de cas relevés peut simplement résulter de la plus grande disponibilité d'informations dans certains Etats, à travers des rapports et autres publications internes en sus des rapports internationaux. Elle peut provenir aussi de la différence de couverture médiatique des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, ou encore de la pertinence d'un fait ayant lieu dans un Etat par rapport à la question examinée.

Cela étant, notre étude ne se limite pas à dénoncer les faits racistes. Elle consiste aussi à relever les mesures positives prises par les Etats aux niveaux législatif, pénal, administratif et politique, pour montrer que le racisme n'est pas une fatalité, que des réponses adéquates ont été trouvées et mises en pratique par des Etats dans l'exercice de leurs droits souverains¹⁷.

17. La rédaction de la présente étude a été achevée le 30 mars 2008. Certains faits intervenus plus tard ont été toutefois ajoutés lors de la relecture du texte avant sa publication.