



**Observations du HCR sur la Communication de la Commission européenne
« Programme commun pour l'intégration : Cadre relatif à l'intégration des
ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne »
(COM (2005) 389 final, 1.9.2005)**

Introduction

Le HCR salue la Communication intitulée « Programme commun pour l'intégration : Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne¹ » présentée par la Commission européenne le 1^{er} septembre 2005 (ci-après dénommée « le Programme commun » ou « la Communication »). Ce Programme commun représente une contribution importante à l'élaboration d'une politique communautaire d'intégration, laquelle constitue elle-même un élément essentiel d'une stratégie européenne de gestion des migrations. La Communication s'appuie sur le document de la Commission de 2003 intitulé « Immigration, intégration et emploi² » qui recommandait une approche globale de l'intégration, prenant en compte ses dimensions économique, sociale, politique et culturelle.

L'intégration dans la société d'accueil constitue la principale solution durable pour les réfugiés dans le monde industrialisé. Cela a été reconnu par le Comité exécutif du HCR³ et découle de la logique de la Convention de 1951, laquelle énumère les droits sociaux et économiques destinés à favoriser l'intégration. En outre, l'article 34 de la Convention de 1951 recommande aux Etats de faciliter l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Les aspects juridiques de l'intégration des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire dans les Etats membres de l'Union européenne sont abordés dans la directive relative au statut de réfugié⁴. Toutefois, comme le reconnaît le Programme commun, l'intégration comporte également des aspects économiques et socioculturels et implique un

¹ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Programme commun pour l'intégration : Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne », COM (2005) 389 final, Bruxelles, 1.9.2005.

² COM (2003) 336 final.

³ Comité exécutif du HCR, Conclusion sur l'intégration sur place, No. 104 (LVI) de 2005, paragraphe d) : Le Comité exécutif « constate que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 établissent des droits et des normes minimales pour le traitement des réfugiés orientés vers le processus d'intégration... » et « j) se félicite de la pratique élaborée dans les Etats dotés de systèmes d'asile développés autorisant les réfugiés à s'intégrer sur place... ».

Voir aussi HCR, « Intégration sur place et autonomie », Doc. EC/55/SC/CRP/15, 2 juin 2005.

⁴ Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304/12, 30.9.2004). Voir aussi les Commentaires annotés du HCR sur cette directive : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=4200d8354>

« processus dynamique, à double sens » d'engagement mutuel des immigrés et des autres résidents des Etats membres⁵.

Bien que la plupart des questions examinées dans le Programme commun s'appliquent à tous les nouveaux venus dans l'Union européenne (UE), le HCR souhaite souligner que les réfugiés, de même que les bénéficiaires de la protection complémentaire et temporaire, sont confrontés à un certain nombre de défis spécifiques en matière d'intégration, par rapport aux autres étrangers résidant régulièrement sur le territoire de l'UE. La Communication de 2003 estimait que cette question relevait des stratégies nationales des Etats membres.

Bien que le Programme commun propose des mesures concrètes, au niveau de l'UE et au niveau national, pour mettre en pratique chacun des onze Principes de base communs sur l'intégration adoptés par les ministres de la justice et des affaires intérieures en novembre 2004⁶, les réfugiés ne sont pas identifiés comme un groupe nécessitant une attention particulière. Le HCR prie instamment la Commission européenne et les Etats membres d'accorder une attention particulière à l'intégration des réfugiés – notamment les réfugiés réinstallés dans l'UE et ceux qui arrivent spontanément.

Le HCR suggère de prendre en compte les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire dans chacun des processus et des initiatives décrits dans le Programme commun, à savoir :

- L'intégration des réfugiés devrait figurer régulièrement à l'ordre du jour des réunions des points de contact nationaux sur l'intégration.
- Suite à la publication du premier *Handbook on Integration for Policy-Makers and Practitioners* en novembre 2004, une deuxième édition est prévue pour 2006. Axée sur le logement et les problèmes urbains, l'accès aux services sanitaires et sociaux et l'intégration dans le marché du travail, cette nouvelle version pourrait utilement prendre en compte la situation des réfugiés et ces derniers pourraient participer à son élaboration. Dans ce contexte, le « Manuel du HCR pour guider l'accueil et l'intégration » peut être une ressource précieuse⁷. Bien que portant essentiellement sur l'intégration des réfugiés réinstallés, une grande partie de son contenu est également applicable à tous les réfugiés.
- Le site Internet sur l'intégration, dont la création a été demandée par le Conseil européen dans le Programme de La Haye⁸, pourrait comporter une partie sur l'intégration des réfugiés.
- Le forum européen sur l'intégration, réunissant toutes les parties intéressées, devrait inclure le thème de l'intégration des réfugiés dans ses termes de référence et impliquer la participation des réfugiés (hommes, femmes et jeunes).

⁵ Communication, paragraphe 1 ; voir aussi la Conclusion No. 104, paragraphe k) du Comité exécutif du HCR.

⁶ Document 14615/04 du Conseil, 19.11.2004.

⁷ HCR, « La réinstallation des réfugiés : Un manuel international pour guider l'accueil et l'intégration », 2002. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/template?page=publ&src=static/rh2002/rh2002toc.htm>

⁸ JO C 53, 3.3.2005.

Préoccupations particulières

Circonstances spéciales : Contrairement aux autres migrants, les réfugiés ne bénéficient pas de la protection de leur pays d'origine et doivent reconstruire leur vie dans leur nouveau pays de résidence. Ils ont souvent été contraints de fuir dans des délais brefs, laissant leurs affaires derrière eux et, dans de nombreux cas, leurs documents d'identité. Nombreux sont ceux qui ont perdu le contact avec les membres de leur famille. En général, les réfugiés ont moins de contacts avec leur pays d'origine que les autres migrants. A moins qu'ils ne deviennent citoyens d'un autre pays – et jusqu'à ce que ce soit le cas -, il leur est impossible de voyager dans leur pays d'origine. Ces faits doivent être pris en compte dans toutes les mesures d'intégration.

Remédier aux conséquences des traumatismes: De nombreux réfugiés ont subi des traumatismes extrêmes avant de trouver un refuge sûr et, de ce fait, ils peuvent nécessiter des soins spécialisés, des conseils et d'autres types d'aide. Les mesures d'intégration devraient être élaborées en gardant cela à l'esprit.

Une approche participative: Le HCR recommande d'impliquer, à chaque fois que cela est possible, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire dans la planification des mesures et des politiques d'intégration. Selon l'expérience du HCR, une approche participative impliquant tant les réfugiés que les communautés locales est la solution la plus fructueuse⁹.

Les effets de la vie dans l'inconnu: Une proportion très importante de demandeurs d'asile dans l'Union européenne obtient en fin de compte le droit de rester, que ce soit comme réfugiés, comme bénéficiaires de la protection subsidiaire ou pour des raisons humanitaires¹⁰. Toutefois, cette autorisation n'est souvent accordée qu'après un processus juridique ou administratif de plusieurs années. Le HCR estime que tout devrait être fait pour rendre une décision rapidement sur les demandes de protection et que le processus d'intégration devrait commencer le plus tôt possible. Le fait de rester longtemps dans une situation d'inconnu juridique et social et de dépendance économique a un impact négatif sur l'intégration. « Les programmes d'initiation » pour demandeurs d'asile peuvent être très utiles, même si les intéressés n'obtiennent finalement pas le droit de rester¹¹. Le lien entre les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et leur intégration finale dans la société d'accueil mérite d'être reconnu.

Statut de résidence: L'octroi opportun d'un statut juridique sûr et d'un droit de séjour est un facteur essentiel dans le processus d'intégration¹². Le HCR s'inquiète du fait que les dispositions de la directive sur le statut de réfugié concernant la durée des titres de séjour,

⁹ Comité exécutif du HCR, Conclusion No. 104, paragraphe o) : « *Souligne* que des approches soucieuses des critères d'âge et d'appartenance sexuelle, et une attention aux processus de développement communautaire et participatif, devraient imprégner toutes les activités visant à renforcer les capacités des réfugiés à s'intégrer sur place... ».

¹⁰ Bien que des statistiques complètes ne soient pas facilement accessibles, les statistiques du HCR indiquent qu'outre les 43 895 personnes ayant obtenu une réponse positive à leur demande d'asile dans les 25 Etats membres de l'UE en 2004, 19 091 autres personnes ont obtenu l'autorisation de rester pour d' « autres » motifs : HCR, 2004 Global Refugee Trends, juin 2005. <http://www.unhcr.org/statistics>.

¹¹ Comité exécutif du HCR, Conclusion No. 104, paragraphe k) « *note* que la compréhension par les réfugiés des dimensions [juridiques, économiques et sociales] peut devoir être facilitée par des orientations et conseils appropriés ».

¹² *Ibid.*, paragraphe j) Le Comité exécutif « demande aux Etats dotés de systèmes d'asile développés [...] de continuer à permettre aux réfugiés de mettre en œuvre [l'intégration] moyennant l'octroi opportun d'un statut juridique sûr et d'un droit de séjour, et/ou de faciliter la naturalisation ».

en particulier pour les membres de la famille des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire, ajoutées aux diverses dispositions relatives aux circonstances dans lesquelles il peut être mis fin au statut de protection¹³, peuvent être défavorables à l'intégration. Bien que la situation d'un réfugié ne soit pas nécessairement une situation permanente, la perspective de réexamens réguliers du statut peut créer une incertitude considérable, rendant difficile pour le réfugié de se concentrer sur le plus long terme comme l'exige l'effort d'intégration. La directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée¹⁴ accorde un droit conditionnel au séjour permanent après cinq années de séjour sur le territoire d'un Etat membre. Il semblerait raisonnable de proposer un délai plus court pour accorder ce droit aux réfugiés. Le HCR prie la Commission et le Conseil de poursuivre leur travail sur la proposition de directive sur les droits au séjour de longue durée des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire et de leur donner accès à ces droits après une période initiale de trois ans. De même, au titre du principe de non-discrimination, le HCR estime que les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ne devraient pas être exclus du principe de la liberté de circulation et de résidence dont bénéficient les citoyens de l'UE et, dans certaines conditions, quelques catégories de ressortissants de pays tiers¹⁵. Le HCR espère donc qu'un instrument peut être adopté rapidement concernant les droits au séjour de longue durée des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire ainsi que le transfert de responsabilité.

Droits différents: Le HCR reste préoccupé par les différences entre les droits et avantages accordés aux réfugiés et ceux accordés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire dans le cadre de la directive sur le statut de réfugié¹⁶. Ce traitement différencié ne saurait être propice à l'harmonie sociale. En outre, le besoin de protection internationale des bénéficiaires de la protection subsidiaire est aussi impérieux et souvent aussi long que celui des réfugiés. Les besoins de base et la situation seront les mêmes pour les deux catégories de personnes, que ce soit en matière d'accès au marché du travail et de soutien à l'intégration ou en matière de réunification familiale. En effet, selon l'expérience du HCR, la possibilité d'être regroupé avec un membre de sa famille revêt une importance vitale pour le processus d'intégration. Les membres de la famille peuvent renforcer le système d'appui social des réfugiés et, ce faisant, promouvoir l'intégration¹⁷.

Utiliser les compétences: Comme beaucoup d'autres observateurs, le HCR est particulièrement préoccupé par le fait que les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont souvent confrontés à des difficultés pour faire valoir leurs compétences dans leur pays d'accueil, notamment dans l'Union européenne. La reconnaissance des qualifications obtenues dans les pays d'origine est un vaste problème qui conduit à la sous-utilisation des ressources humaines¹⁸. Le HCR recommande à l'UE d'accorder une attention particulière à cette question et de tenir compte du fait qu'il est souvent impossible pour les réfugiés de fournir les preuves documentaires en provenance des pays d'origine que les pays d'accueil exigent normalement.

¹³ Directive 2004/83/CE du Conseil, JO L 304/12, 30.9.2004, articles 14, 19 et 24.

¹⁴ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO L 16, 23.1.2004.

¹⁵ Voir les dispositions pertinentes de la directive 2003/109/CE du Conseil.

¹⁶ Directive 2004/83/CE du Conseil, Chapitre VII, articles 20-34.

¹⁷ Comité exécutif du HCR, Conclusion No. 104, paragraphe n) iv).

¹⁸ *Ibid.*, paragraphe m) iii) Le Comité exécutif encourage les Etats « à reconnaître l'équivalence des diplômes, certificats et attestations scolaires, universitaires et professionnels, obtenus par les réfugiés avant leur arrivée dans le pays hôte ».

Le respect, la tolérance et les dimensions sociales et culturelles de l'intégration méritent d'être particulièrement soulignés. La Communication reconnaît que les « obstacles structurels » à l'intégration doivent être dépassés¹⁹. Le HCR recommande aux Etats de mettre en œuvre des politiques anti-discrimination et des activités de sensibilisation destinées à lutter contre la discrimination et à promouvoir les aspects positifs d'une société diversifiée. Les Etats et les autres acteurs sont priés de combattre l'intolérance, le racisme et la xénophobie et d'encourager l'empathie et la compréhension à travers des déclarations publiques, des législations et des politiques sociales adaptées, en particulier en ce qui concerne la situation spécifique des réfugiés. L'objectif devrait être de leur permettre de participer activement à la vie civique, économique, sociale et culturelle du pays d'accueil.

Le défi de l'intégration des ressortissants des pays tiers dans l'Union européenne est aussi complexe qu'important, non seulement pour le bien-être à long terme des nouveaux venus mais également pour les communautés qui les accueillent. Le HCR se félicite de l'attention et des ressources consacrées à cette question et encourage les Etats et les institutions à adopter une approche globale et consultative de l'élaboration du cadre communautaire d'intégration. Dans le cadre de cet effort, la situation unique des réfugiés et des autres personnes ayant besoin de protection internationale devrait être prise en compte, notamment leurs droits, leurs besoins et leur contribution potentielle à la société qui leur offre une protection.

HCR
Novembre 2005

¹⁹ Communication, paragraphe 1 (Introduction). Comité exécutif du HCR, Conclusion No. 104, paragraphe n) « souligne que la dimension sociale et culturelle de l'intégration « exige des réfugiés qu'ils déploient des efforts intenses pour s'adapter à l'environnement local et respecter et comprendre des cultures et des styles de vie différents, compte tenu des valeurs de la population locale et demande à la communauté hôte d'accepter les réfugiés dans son tissu socioculturel, ces deux processus reposant sur les valeurs reconnues de la diversité, de la non-discrimination et de la tolérance... ».