

CERE

EUROPEAN COUNCIL
ON REFUGEES AND EXILES

CONSEIL EUROPEEN
SUR LES REFUGIES
ET LES EXILES

**POSITION SUR L'INTEGRATION DES REFUGIES EN
EUROPE**

Septembre 1999

CERE

POSITION SUR L'INTEGRATION DES REFUGIES EN EUROPE ***Septembre 1999***

Conclusions	Points 1 - 30
Résumé	
Introduction	Para.1-3
Remarques préliminaires	
Définition et portée de ce document	Para.4-9
Le cadre juridique de l'intégration	
Instruments internationaux	Para.10-14
Nationalité et citoyenneté	Para.15-19
Liberté de circulation et documents de voyage	Para 20-22
Droit de vote	Para.23-26
Egalité et non-discrimination	Para.27-35
Le cadre socio-culturel de l'intégration	
Le rôle de la société civile	Para.36-45
Les réfugiés comme acteurs sociaux	Para.46-50
Le cadre structurel de l'intégration	
Dispositions institutionnelles	Para.51-59
Accès au marché du travail	Para.60-68
Discrimination sur le marché du travail	Para.69-71
Reconnaissance des diplômes	Para.72-74
Formation professionnelle	Para.75-81
Education	Para.82-87
Education des enfants	Para.88-92
Logement	Para.93-104
Santé	Para.105-118
Regroupement familial	Para.119-124
Informations sur les réfugiés	Para.125-128
Coût de l'intégration	Para.129-132

Annexe : Les principaux instruments internationaux

CONCLUSIONS DU CERE SUR L'INTEGRATION DES REFUGIES EN EUROPE

Définition de l'intégration

1. Le CERE considère que l'intégration est un processus:
 - a) *Dynamique et réciproque* : l'intégration implique des devoirs pour la société d'accueil comme pour l'individu et/ou les communautés concernées. Elle implique du réfugié qu'il soit prêt à s'adapter au style de vie de la société d'accueil sans pour autant renoncer à sa propre identité culturelle. Elle implique de la société d'accueil la volonté d'adapter les institutions publiques aux changements dans la composition de la population, d'accepter les réfugiés comme partie intégrante de la communauté nationale et de prendre des mesures de nature à faciliter l'accès aux ressources et au processus de prise de décision.
 - b) *S'inscrivant dans le long terme* : d'un point de vue psychologique, l'intégration commence généralement au moment de l'arrivée dans le pays de destination et se poursuit jusqu'à ce que le réfugié en devienne un membre actif d'un point de vue juridique, social, économique et culturel et sur le plan de l'éducation. Généralement, le processus d'intégration se poursuit au-delà de la première génération de réfugiés.
 - c) *De nature multidimensionnelle* : l'intégration concerne toutes les conditions requises pour une participation réelle à tous les aspects de l'activité économique, sociale, culturelle, civile et politique du pays d'accueil et la mise en œuvre effective de cette participation. Elle implique également que les réfugiés se sentent acceptés et aient le sentiment d'appartenir à la société d'accueil.
2. Le CERE recommande que l'objectif des programmes et des politiques d'intégration soit d'établir une relation réciproque et responsable entre les réfugiés et leurs communautés, la société civile et le pays d'accueil. Ceci doit permettre d'encourager le libre choix, l'autonomie durable des réfugiés, ainsi que des actions spécifiques en faveur des réfugiés menées par les autorités publiques.
3. Le CERE souligne que l'intégration des réfugiés est étroitement liée à l'accueil et à la qualité et à la durée des procédures de reconnaissance de la qualité de réfugié. Dans ce contexte, le CERE recommande que la phase de premier accueil précédant l'obtention du statut soit reconnue comme partie intégrante du processus d'intégration des réfugiés, du fait de l'impact potentiel des conditions d'accueil sur le processus d'intégration de ceux qui se verront reconnaître le droit de s'installer dans un pays européen.

Le contexte juridique

4. Le CERE propose que les gouvernements européens adoptent une interprétation

correcte de la définition du réfugié aux termes de la Convention de 1951 et de son protocole, et s'abstiennent d'accorder des statuts moins protecteurs à des personnes qui remplissent les critères de la Convention.

5. Il est recommandé que tous les droits socio-économiques reconnus aux titulaires du statut de réfugié soient également reconnus aux personnes qui de fait bénéficient d'une forme complémentaire de protection. Il est proposé dans le contexte du traité d'Amsterdam que l'Union européenne convienne de mesures définissant les droits des personnes bénéficiant de formes subsidiaires de protection sur la base soit des instruments juridiques adoptés à l'échelon international y compris dans le cadre du Conseil de l'Europe, soit des normes juridiques en matière de droits de l'homme et des bonnes pratiques

Citoyenneté et liberté de circulation

6. Le CERE considère que la citoyenneté constitue un instrument essentiel d'une politique d'intégration et de reconnaissance de la pleine appartenance des réfugiés à la société d'accueil. Il demande aux gouvernements européens de tenir compte de l'article 34 de la convention relative au statut des réfugiés et de la recommandation 564 (1969) du Conseil de l'Europe sur l'acquisition par les réfugiés de la nationalité de leur pays de résidence et de faciliter l'acquisition de la nationalité par les réfugiés:
7. Le CERE demande que l'Union européenne s'engage à garantir la liberté de circulation et l'égalité de traitement avec les ressortissants des Etats membres, des personnes reconnues réfugiées ou qui se sont vu accorder un statut subsidiaire de protection dans l'un des Etats membres. Tous les Etats européens doivent s'engager à adopter des mesures visant à faciliter la circulation des réfugiés sur leur territoire.

Principes fondamentaux concernant l'intégration des réfugiés

8. L'émergence d'une société tolérante et accueillante est une condition essentielle de l'intégration des réfugiés. Les gouvernements et les décideurs doivent prendre l'initiative et souligner dans le débat public les principes de tolérance et de non-discrimination.
9. Le CERE souligne l'importance de partenariats étroits et multi-sectoriels entre les acteurs sociaux impliqués. Ces partenariats doivent chercher à impliquer des représentants des médias, des partis politiques, des municipalités, des entreprises commerciales, de la police, des organisations non gouvernementales locales ou nationales et d'autres organismes.
10. Une des principales priorités des organisations non gouvernementales en Europe devrait être d'impliquer les réfugiés dans la conception, le développement, l'organisation et l'évaluation des services et des politiques d'intégration. En ce qui concerne l'évaluation des services et des politiques d'intégration, le CERE

propose que les organismes de formation définissent, en étroite collaboration avec les réfugiés et/ou leurs représentants, des critères communs visant à évaluer la qualité et l'efficacité des activités d'intégration au niveau national et européen.

11. A fin de promouvoir la participation active des réfugiés dans les sociétés d'accueil européennes, le CERE insiste sur la nécessité de permettre aux réfugiés d'utiliser leurs ressources propres pour s'entraider, en particulier au bénéfice des nouveaux venus et de défendre leurs intérêts et ceux de leur famille et communauté auprès des décideurs. Des fonds nationaux devraient être consacrés à faciliter la mise en place d'organisations de réfugiés et de groupes d'entraide ainsi qu'à la coordination des activités des organisations de réfugiés au niveau régional et national.
12. Le CERE propose que dans l'esprit de la Convention de 1951, les gouvernements européens considèrent les réfugiés comme des « individus connaissant des besoins spécifiques » et tenter d'identifier les services dont ils ont besoin pendant la phase initiale d'intégration dans la société d'accueil. Les interventions doivent correspondre aux besoins et être fondées sur la reconnaissance de la diversité de la population réfugiée. Dans certains cas, il doit être reconnu que des interventions peuvent être nécessaires plus tard dans le processus d'intégration.
13. Les décideurs politiques et le personnel des organismes de services notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'aide à la recherche d'emploi doivent être formés aux conséquences qu'ont sur le processus d'intégration des réfugiés le manque de maîtrise de la langue, les traumatismes physiques et psychologiques et les différences culturelles et religieuses.
14. Les politiques gouvernementales et les ressources allouées à l'intégration des réfugiés correspondent aux systèmes de protection sociale spécifiques à chaque pays européen. Il est souhaitable que les pays qui connaissent des systèmes très développés de protection sociale au bénéfice des groupes vulnérables mettent en place des politiques/programmes limités dans le temps et destinés spécifiquement aux réfugiés. Ces initiatives peuvent soit répondre aux besoins spécifiques des réfugiés soit jouer un rôle de « passerelle » vers les dispositions de droit commun.
15. Dans les pays qui traditionnellement ont un système de protection sociale moins développé, les politiques sociales de droit commun doivent prévoir des interventions spéciales – plutôt qu'un traitement spécifique – permettant de surmonter les obstacles potentiels auxquels se heurtent les réfugiés et de répondre à leurs besoins spécifiques dans les domaines notamment de la santé mentale et de l'aide juridictionnelle.
16. Les initiatives en matière d'intégration doivent prendre en compte la question de l'égalité des sexes et les femmes réfugiées doivent être impliquées dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes d'intégration.

Emploi, éducation et formation

17. L'emploi est un facteur essentiel du processus d'intégration. Le CERE réaffirme que le fait de ne pas pouvoir accéder à l'emploi pendant la période initiale d'arrivée dans le pays d'accueil constitue un obstacle à l'intégration à long terme des réfugiés. Il est recommandé que les restrictions en matière de permis de travail soient levées le plus tôt possible, et en tout état de cause passé un délai de six mois à compter du dépôt de la demande d'asile.
18. Le CERE demande aux gouvernements de garantir aux réfugiés reconnus au titre de la Convention et aux personnes bénéficiant de formes subsidiaires de protection le droit d'exercer une activité professionnelle sans aucune condition particulière, et de leur délivrer automatiquement un permis de travail. Il recommande que les programmes visant l'accès des réfugiés à l'emploi soient individualisés et que les interventions soient fondées sur une compréhension générale de la situation du marché de l'emploi et s'insèrent dans une stratégie de développement économique globale.
19. Le CERE recommande qu'un système de reconnaissance des diplômes et des expériences professionnelles soit mis en place au niveau européen. Des critères de vérification et d'évaluation doivent être établis à l'échelle européenne et des pratiques doivent être encouragées afin d'assurer des équivalences entre les niveaux de qualification des réfugiés d'une part, les normes éducatives et l'industrie nationale du pays d'accueil d'autre part.
20. Le CERE recommande que les réfugiés aient accès, dans la phase initiale de leur intégration, à des programmes éducatifs et linguistiques. Une aide financière équivalente à celle accordée aux nationaux doit leur être proposée pour leur permettre de participer à des programmes de formation et réduire l'écart entre leurs diplômes d'origine d'une part et les conditions d'accès à l'enseignement supérieur dans le pays d'accueil d'autre part.
21. Tous les réfugiés titulaires d'un permis de séjour dans un pays européen devraient avoir accès à un minimum d'heures de cours de langue gratuits. Des aides doivent être proposées en matière de garde d'enfants. Des dispositions doivent également être mises en œuvre pour permettre aux demandeurs d'asile d'acquérir des connaissances linguistiques de base dans le pays d'accueil.

Logement

22. Le CERE recommande que les Etats européens garantissent le droit fondamental à un logement à toute personne ayant besoin d'une protection internationale quel que soit son statut.
23. Il recommande que les réfugiés reconnus au titre de la Convention et les personnes bénéficiant d'un régime de protection temporaire puissent choisir

librement leur lieu de résidence et aient pleinement accès aux droits en matière de logement. Au moment où ils reçoivent leur permis de séjour, les personnes hébergées en centres doivent obtenir l'information nécessaire leur permettant de prendre une décision en toute connaissance du type et du lieu du logement auquel ils pourraient avoir accès.

Santé

24. Le CERE considère que l'accès limité ou l'absence d'accès aux soins et de conditions d'accueil adéquates au cours de la phase de premier accueil peut porter préjudice à la santé du réfugié à long terme et limiter ses chances d'intégration. Il propose que les demandeurs d'asile aient accès aux soins en matière de santé physique et mentale dès l'entrée dans le pays d'accueil.
25. Le CERE suggère que des services spécialisés à l'attention des réfugiés soient intégrés au dispositif générale et permanent sur l'accès aux soins et bénéficient de fonds publics sur le long terme. Ces services doivent constituer des « passerelles » vers les dispositifs de droit commun et être centrés, en termes de soins et de traitements, sur les besoins spécifiques des réfugiés qui résultent de ses expériences dans le pays d'origine, de l'exil et de l'arrivée dans le pays d'accueil.
26. Pour surmonter les obstacles à l'accès aux soins, priorité doit être donnée à la mise en place de services d'interprétation et de médiation et à la promotion de l'éducation à la santé et de programmes de prévention.

Regroupement familial

27. Le CERE recommande que le principe de l'unité de famille ne s'applique pas uniquement aux personnes qui remplissent les critères de la Convention de 1951 mais qu'il soit étendu aux personnes bénéficiaires d'une forme complémentaire de protection.
28. Les gouvernements européens ne devraient soumettre le regroupement familial des réfugiés ou des personnes bénéficiaires d'une forme complémentaire de protection à aucune condition liée à la durée du séjour, à l'exercice d'une activité professionnelle, au logement, aux ressources ou à la présentation de documents prouvant la filiation. Des mesures doivent être prises pour assurer que les familles de réfugiés puissent être réunies dans les meilleurs délais, au moins dans les six mois suivant la reconnaissance de la qualité de réfugié.

Investissement dans l'intégration

29. Le CERE considère que l'intégration des réfugiés relève avant tout de la responsabilité des gouvernements. Dans le calcul du coût des programmes d'intégration des réfugiés, les gouvernements européens devraient tenir compte du coût économique et social à long terme lié au risque de marginalisation des réfugiés lorsque l'Etat n'intervient pas le plus tôt possible. Vue la dimension

européenne de la question de l'intégration des réfugiés et sur la base du principe de solidarité, un fonds structurel devrait être créé pour financer les actions d'intégration des réfugiés conçus au niveau européen.

30. Des ressources doivent être allouées aux services de premier accueil afin de permettre aux personnes d'acquérir les connaissances susceptibles de faciliter leur intégration dans le pays d'accueil en cas de reconnaissance de la qualité de réfugié.
31. Des ressources doivent être consacrées aux mesures de formation permettant aux personnes d'obtenir des qualifications utiles à leur réintégration en cas de retour dans le pays d'origine.

Septembre 1999

RESUME

Le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE) est composé de plus de soixante-cinq organisations non gouvernementales d'aide aux réfugiés réparties en Europe. Le présent document est représentatif des positions de ses membres concernant la manière dont l'intégration des réfugiés dans les sociétés européennes doit être organisée. La position du CERE a été élaborée sur la base des discussions menées dans le cadre des réunions d'experts et de la conférence sur l'intégration des réfugiés en Europe organisée par la Task Force du CERE sur l'intégration en 1998. Elle reflète également les propositions faites par les groupes de travail de réfugiés organisés à Dalsfsen, Pays-Bas, en juillet 1999.

Le CERE constate que les pratiques nationales en matière d'intégration des réfugiés dans les sociétés européennes varient de manière considérable, reflétant des différences d'approches de l'aide sociale et de la protection et des perceptions nationales de ce qu'est ou de ce que doit être l'ordre social.

Le CERE reconnaît que la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention de 1951 et le protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés et les autres instruments juridiques nationaux et internationaux constituent un cadre juridique international adapté pour l'intégration des réfugiés reconnus au titre de la Convention de Genève en Europe. Cependant, le CERE soulève la question de l'efficacité des cadres juridiques nationaux et internationaux concernant l'intégration des réfugiés au vu de la faible proportion des demandeurs d'asile qui se voient reconnaître la qualité de réfugié au titre de la Convention de 1951.

Le CERE constate des différences importantes dans les critères d'accès à la nationalité des Etats membres. Il réaffirme l'importance de l'accès à la nationalité pour l'intégration des réfugiés dans la société d'accueil. Il souligne également l'importance de la liberté de circulation des réfugiés et de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Union européenne.

Dans le contexte de l'émergence d'un climat d'intolérance, de xénophobie et de racisme dans certains pays européens, le CERE souligne la nécessité de changer la perception des réfugiés par le grand public et de promouvoir des messages positifs fondés sur des éléments d'information approfondie.

La position du CERE souligne le rôle fondamental du développement personnel des réfugiés dans le processus d'intégration. Il est également fait référence aux stratégies mises en œuvre par les pays européens pour favoriser l'action des organisations communautaires de réfugiés et la participation des réfugiés à la vie publique.

Le CERE présente un ensemble de recommandations spécifiques concernant les cadres juridique, socioculturel et structurel de l'intégration et certaines questions telles que : l'accès des réfugiés au marché de l'emploi, la discrimination sur le lieu de travail, la reconnaissance des diplômes et qualifications, la formation,

professionnelle, l'éducation, la scolarisation des enfants, le logement, la santé, le regroupement familial, l'information sur les réfugiés et les coûts de l'intégration. Le CERE espère que cette position contribuera au processus actuel de définition de principes et de normes directrices communs aux Etats européens et aidera à sensibiliser le public aux besoins complexes des réfugiés vivant au sein des sociétés européennes et au fort potentiel qu'ils représentent.

Introduction

1. Le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE) est une organisation pan-européenne engagée dans la protection et l'aide aux demandeurs d'asile et aux réfugiés en Europe. Dans le cadre de ses activités, le CERE cherche à promouvoir l'intégration des réfugiés et des personnes bénéficiaires de régimes de protection complémentaires dans les sociétés européennes.
2. En 1997, à la demande d'organisations non gouvernementales telles que le CERE, le parlement européen a créé une ligne budgétaire spéciale en vue de favoriser l'intégration socio-économique des réfugiés. La même année, le Conseil Européen sur les Réfugiés et les Exilés a mis en place la Task Force du CERE sur l'Intégration, un consortium composé d'un secrétariat et de six organisations partenaires chargées d'étudier un domaine spécifique de l'intégration et de faciliter la mise en réseau des organismes impliqués dans l'intégration des réfugiés¹. La position du CERE sur l'intégration des réfugiés en Europe est inspiré des résultats des travaux menés par la Task Force en 1998 et 1999.
- 3 Ce document doit être lu en parallèle de la position du CERE sur l'accueil des demandeurs d'asile (juin 1997) sur les femmes demandeurs d'asile et réfugiées (1997), et à la lumière des autres déclarations du CERE sur l'asile².

Remarques Generales

Définition et portée

4. L'intégration des réfugiés dans les pays européens varie considérablement selon les pratiques nationales. Ces pratiques reflètent la variété des approches en matière d'aide et de protection sociale, ainsi que les différences des perceptions nationales de ce qu'est ou devrait être l'organisation de la société. Alors que le thème de l'intégration prend de plus en plus d'importance dans les débats organisés au niveau national comme international, peu de principes internationaux régissent pour l'instant ces questions .
5. L'intégration est ici définie comme un processus à la fois:

a) *Dynamique et réciproque* : l'intégration implique des devoirs pour la société d'accueil comme pour l'individu et/ou les communautés concernées.

1 La Task Force sur l'Intégration est composée des organisations suivantes, membres du CERE : le Conseil Britannique pour les Réfugiés : *emploi*, le Conseil Néerlandais pour les Réfugiés : *logement*, le Conseil Italien pour les Réfugiés : *santé*, le World University Service : *éducation*, le Conseil Grec pour les Réfugiés : *intégration communautaire et culturelle*, France Terre d'Asile : *formation professionnelle*. Le Secrétariat de la Task Force est basé en Belgique, au Overgcentrum voor Integratie van Vluchtelingen (OCIV).

2 Notamment, Position sur les Enfants réfugiés (1996) et Document de travail sur sur une définition complémentaire du réfugié (1993).

Elle implique du réfugié qu'il soit prêt à s'adapter au style de vie de la société d'accueil sans pour autant renoncer à sa propre identité culturelle³. Elle implique de la société d'accueil la volonté d'adapter les institutions publiques aux changements dans la composition de la population, d'accepter les réfugiés comme partie intégrante de la communauté nationale et de prendre des mesures de nature à faciliter l'accès aux ressources et au processus de prise de décision.

b) *S'inscrivant dans le long terme* : d'un point de vue psychologique, l'intégration commence généralement au moment de l'arrivée dans le pays de destination et se poursuit jusqu'à ce que le réfugié en devienne un membre actif d'un point de vue juridique, social, économique, culturel et éducatif. Généralement, le processus d'intégration se poursuit au-delà de la première génération de réfugiés.

c) *De nature multidimensionnelle* : l'intégration concerne toutes les conditions requises pour une participation réelle à tous les aspects de l'activité économique, sociale, culturelle, civile et politique du pays d'accueil et la mise en œuvre effective de cette participation. Elle implique également que les réfugiés se sentent acceptés et aient le sentiment d'appartenir à la société d'accueil.

6. Le CERE recommande que l'objectif des programmes et des politiques d'intégration soit d'établir une relation réciproque et responsable entre les réfugiés et leurs communautés, la société civile et le pays d'accueil. Ceci doit encourager le libre choix, l'autonomie durable des réfugiés, ainsi que des actions spécifiques en faveur des réfugiés menées par les autorités publiques.
7. Le CERE propose que des actions d'intégration s'inscrivent dans un cadre juridique conférant à tous les membres de la société un ensemble de droits et de devoirs sur la base du principe d'égalité, plutôt que d'être fondées sur la nationalité ou l'appartenance nationale ou ethnique⁴. Le discours public sur l'intégration des réfugiés devrait reconnaître la présence permanente des populations réfugiées en Europe et l'apport des réfugiés à la vie économique, sociale et culturelle de la société dans laquelle ils vivent.

3 Le concept d'identité culturelle des réfugiés et de sociétés d'accueil est généralement compris dans un sens statique et unilatéral. La réalité est souvent plus complexe. Les réfugiés ont souvent une influence sur la culture et les structures du pays d'accueil. Parallèlement, ils s'engagent eux mêmes dans un processus de redéfinition de leurs valeurs, résultat des changements occasionnés par leur expérience de l'exil.

4 La Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés confère un certain nombre de droits socio-économiques aux personnes à qui la qualité de réfugié est reconnue. Ces droits se limitent souvent à garantir l'égalité de traitement avec les étrangers en général (i.e. les articles 17,18,19 sur l'exercice d'une activité professionnelle, l'article 22.2 sur l'enseignement autre que primaire, l'article 21 sur le droit au logement, etc). Pour une analyse détaillée des droits socio-économiques des réfugiés et des étrangers en général en Europe, cf. Research Paper on the Social and Economic Rights of Non-Nationals in Europe, réalisé à l'initiative du CERE, 1998.

8. Il recommande que les actions ou programmes nationaux ou européens en faveur de l'intégration des réfugiés soient fondés sur les ressources propres des réfugiés, et tendent à promouvoir :
- a) *la participation active des réfugiés* à une sphère de vie sociale qui serait partie intégrante de la société en général et s'inscrirait dans le contexte de l'accès à l'aide sociale au même titre que les nationaux en termes de revenus, d'éducation, de logement et d'accès aux soins ;
 - b) *le respect des différences et de la diversité* des croyances religieuses, des opinions politiques, des origines culturelles, des identités personnelles et culturelles telles qu'elles se manifestent dans le sphère privée et publique ;
 - c) *le développement personnel du réfugié*, en lui permettant d'utiliser ses capacités et son savoir, d'exercer une activité professionnelle et de devenir autonome individuellement ou en tant que membre d'un groupe familial ou ethnique .
9. Ce document traite spécifiquement de l'intégration des réfugiés « déjà établis ou qui souhaitent s'établir dans les pays européens »⁵. Il souligne cependant que l'intégration des réfugiés est étroitement liée à l'accueil ainsi qu'à la qualité et à la durée des procédures de reconnaissance de la qualité de réfugié. Dans ce contexte, le CERE recommande que la phase de premier accueil précédant l'obtention du statut soit reconnue comme partie intégrante du processus d'intégration des réfugiés, du fait de l'impact potentiel des conditions d'accueil sur le processus d'intégration de ceux qui se verront reconnaître le droit de s'installer dans un pays européen⁶.

Le cadre juridique de l'intégration

Instruments nationaux et internationaux

10. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ainsi que la Convention de 1951 et le protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés et d'autres instruments juridiques internationaux⁷, donnent un cadre juridique international à l'intégration des réfugiés en Europe. A l'échelle nationale, certains Etats européens ont une interprétation libérale de leurs obligations aux termes de la Convention de 1951⁸

5 Commission européenne, ligne budgétaire B3-4113 – Mesures en faveur de l'intégration des réfugiés, Rapport d'application et sélection de projets en 1997.

6 Pour une liste détaillée de recommandations, cf. Position du CERE sur l'accueil des demandeurs d'asile, juin 1997.

7 Convention internationale contre la torture et les autres traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984) Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950).

8 Les droits résultant de la Convention sont accordés sur une base progressive, en fonction de la situation du réfugié au regard du pays d'accueil. Certains droits sont reconnus aux réfugiés

et ont parfois créé un cadre juridique généreux visant à promouvoir l'intégration des réfugiés dans la société.

11. L'efficacité des instruments nationaux comme internationaux d'intégration dépend de la proportion de demandeurs d'asile qui se voient reconnaître la qualité de réfugié aux termes de la Convention de 1951 et à qui l'asile est accordé. La plupart des pays européens ont des taux de reconnaissance bas et octroient des statuts moins protecteurs aux personnes qui ne répondent pas à leur interprétation restrictive de la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951. Les droits socio-économiques des personnes qui se voient reconnaître une forme subsidiaire de protection sont souvent limités⁹. L'Union européenne¹⁰ et le H.C.R.¹¹ n'ont de position officielle ni sur les droits des réfugiés en matière d'intégration ni sur les droits socio-économiques des personnes bénéficiaires d'une forme complémentaire de protection.

Recommandations

12. Le CERE propose que les gouvernements européens adoptent une interprétation correcte de la définition du réfugié aux termes de la Convention de 1951 et de son protocole, et s'abstiennent d'accorder des statuts moins protecteurs à des personnes qui remplissent les critères de la Convention.
13. Il est par ailleurs recommandé que tous les droits socio-économiques reconnus

simplement présents sur le territoire (A.3 – Non discrimination, A.4 – religion, A.16 – droit d'ester en justice, A.22 – enseignement public, A.27 – documents d'identité, A.33 – interdiction des mesures d'expulsion), aux réfugiés en situation régulière (A.18 – Exercice d'une activité indépendante, A.26 Liberté de mouvement, A.32 Expulsion), ou titulaires d'un titre de séjour (A.15 Liberté d'association, A.16(2) droit d'ester en justice, A.17(1) – emploi salarié, A.19 – Exercice d'une profession libérale, A.21 Logement, A.23 – Accès aux soins, A.24 droit du travail et de la sécurité sociale, A.25 – aide administrative et A.28 documents de voyage), ou résidant de longue date sur le territoire du pays d'accueil (A.17(2) exercice d'un emploi salarié, et A.7(2-5) exemption de réciprocité).

- 9 A l'exception notable cependant de certains pays nordiques où les personnes titulaires de régimes subsidiaires de protection se voient accorder les mêmes droits sociaux et économiques que les réfugiés Convention.
- 10 En 1995, le Conseil des ministres de l'Union européenne a examiné un projet d'action commune portant sur certains aspects du statut de réfugié reconnu par les Etats membres de l'Union européenne. Le projet de règlement du Conseil proposait notamment que les réfugiés a) se voient accorder un permis de séjour d'une durée de 10 ans, b) aient accès au regroupement familial sans être soumis aux conditions applicables aux étrangers en général, c) puissent s'installer dans un autre Etat membre pour des raisons humanitaires, culturelles ou familiales et d) aient accès à l'emploi, aux aides sociales et à la sécurité sociale au même titre que les nationaux de l'Etat de leur résidence. Il recommande par ailleurs que les Etats membres s'engagent à harmoniser leurs efforts concernant les autres points traités par la Convention de Genève. Le projet de règlement du Conseil n'a jamais été adopté.
- 11 Le HCR considère l'intégration dans le pays d'accueil comme des solutions durables au même titre que le rapatriement volontaire et la réinstallation (Conclusion 62 (XLI)). Dans ses conclusions annuelles sur la protection internationale, il s'est cependant abstenu de tout commentaire sur les principes/ normes minimales de l'intégration des réfugiés dans le pays d'accueil.

aux titulaires du statut de réfugié soient également reconnus aux personnes qui de fait bénéficient d'une forme complémentaire de protection¹². Il est proposé dans le contexte du traité d'Amsterdam que l'Union européenne¹³ convienne de mesures définissant les droits des personnes bénéficiant de formes subsidiaires de protection sur la base soit des instruments juridiques adoptés à l'échelon international, y compris dans le cadre du Conseil de l'Europe, soit des normes juridiques en matière de droits de l'homme et des bonnes pratiques¹⁴.

14. L'ensemble des instruments juridiques internationaux concernant l'intégration des réfugiés doivent être effectivement appliqués. Le CERE demande que les mesures suivantes soient envisagées par les gouvernements:

- a) ratification ou accession aux principales conventions et accords européens concernant les réfugiés¹⁵;
- b) ratification des conventions et application des recommandations de l'Organisation Internationale du Travail concernant les réfugiés¹⁶;
- c) ratification du protocole additionnel de novembre 1995 portant amendement à la Charte Sociale Européenne et établissant la procédure de plainte collective¹⁷;
- d) ratification de la Convention internationale sur les droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille, de décembre 1990.

12 Dans sa résolution de février 1999 sur l'harmonisation des formes complémentaires de protection au statut de réfugié dans l'Union européenne, le Parlement européen recommande que la protection complémentaire s'adresse notamment « aux personnes qui ont fui leur pays et/ ou ne peuvent y retourner parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté sont menacées par une situation de violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, des violations massives des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public, ou aux personnes qui ont fui leur pays et/ ou ne peuvent y retourner parce qu'elles ont des craintes fondées d'être soumises à la torture, à des traitements inhumains ou dégradants, à la peine capitale ou à d'autres violations de leurs droits fondamentaux ».

13 Le traité d'Amsterdam dispose que dans un délai de cinq à compter de l'entrée en vigueur du traité, des mesures devront être adoptées pour définir les normes minimales concernant les personnes qui ont besoin d'une protection internationale (article 63 (2) (a)).

14 La recommandation 773 (1976) du Conseil de l'Europe sur les réfugiés *de facto* appelle les Etats à appliquer autant d'articles que possible de la Convention de 1951 aux réfugiés *de facto* (définis comme toute personne qui ne peut ou ne veut regagner son pays d'origine pour les raisons valables fondées sur les considérations politiques, religieuses ou autres).

15 Convention européenne de Sécurité Sociale (14 décembre 1972) et Charte sociale européenne (1961)

16 Par exemple, la Convention 97 concernant les travailleurs migrants, la Convention 143 concernant les migrations dans des conditions abusives, la promotion de l'égalité des chances et le traitement des travailleurs migrants, la Convention 118 concernant l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers dans le domaine de la sécurité sociale, la Convention 157 concernant la mise en place d'un système international pour le maintien des droits à la sécurité sociale, etc. Pour plus d'informations, cf. Research Paper on the Social and Economic Rights of Non Nationals in Europe, réalisé à l'initiative du CERE, 1998.

17 Le protocole additionnel de 1995 portant amendement à la Charte Sociale Européenne crée un système de plainte collective et encourage les partenaires sociaux du Conseil de l'Europe, notamment les ONG ayant un statut consultatif, à porter plainte pour violation de la Charte au Comité d'experts indépendants.

Nationalité

15. L'acquisition de la nationalité a été définie comme « la mesure la plus efficace de l'intégration des étrangers dans une société d'accueil »¹⁸. Non seulement c'est un moyen d'intégration, mais pour certains, l'acquisition de la nationalité peut en soi signifier la fin du processus d'intégration.
16. Il existe des différences considérables entre les Etats européens concernant les critères et les procédures d'accès à la nationalité. Ces différences reflètent les contextes historiques des pays d'émigration et d'immigration, les perceptions de la nationalité et des politiques d'intégration des titulaires d'un titre de séjour à long terme. Certains pays donnent priorité à la relation de sang avec les citoyens de l'Etat concerné (principe du droit du sang ou *jus sanguinis*), tandis que d'autres insistent sur l'importance de la notion de territoire (principe du droit du sol ou *jus solis*).

Recommandations

17. Le CERE considère que la nationalité constitue un instrument essentiel d'une politique d'intégration et de reconnaissance de la pleine appartenance des réfugiés à la société d'accueil. Il demande aux gouvernements européens de tenir compte de l'article 34 de la convention relative au statut des réfugiés¹⁹ et de la recommandation 564 (1969) du Conseil de l'Europe sur l'acquisition par les réfugiés de la nationalité de leur pays de résidence et de faciliter l'acquisition de la nationalité par les réfugiés:
- a) en prenant en compte la durée totale du séjour dans le pays d'accueil, y compris la période de protection temporaire ou la période d'examen de la demande d'asile ;
 - b) en supprimant ou du moins en réduisant les obstacles à l'acquisition de la nationalité comme la durée minimale de séjour lorsqu'elle dépasse cinq ans ou la règle selon laquelle le demandeur doit prouver la perte de sa nationalité d'origine ;
 - c) en autorisant les personnes à garder leur nationalité d'origine lorsque c'est possible ;
 - d) en adoptant des dispositions légales permettant aux enfants de réfugiés d'obtenir dès la naissance la nationalité du pays dans lequel ils sont nés et dans lequel leurs parents ont obtenu protection.
 - e) en supprimant les obstacles administratifs par l'introduction de procédures accessibles, de critères transparents et d'une réduction des coûts de procédure quand ceux-ci excèdent les moyens financiers des réfugiés.

18 Conseil de l'Europe, CDMG(93), 28 septembre 1993.

19 L'article 34 demande aux Etats de faciliter « l'assimilation et la naturalisation des réfugiés » et de « faire ce qui est en leur pouvoir pour accélérer les procédures de naturalisation et réduire dans la mesure du possible les coûts et les frais liés à cette procédure ».

18. Le CERE recommande que les Etats européens adhèrent à la convention des Nations Unies de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et traitent les réfugiés qui *de facto* sont apatrides comme des apatrides *de jure*.²⁰
19. Une tendance se fait jour dans certains pays qui consiste à lier le droit au séjour permanent et l'accès à la nationalité au fait que les réfugiés aient participé avec succès à un programmes d'intégration. Le CERE déplore cette tendance et recommande que l'accès à la nationalité ou l'octroi du séjour permanent ne soient pas conditionnés par des exigences juridiquement contraignantes en termes d'intégration dans la société d'accueil. Toute initiative nouvelle de l'Union européenne, aux termes de l'article 63 du Traité d'Amsterdam²¹ concernant les visas long séjour et les permis de séjour doivent tendre à faciliter l'accès des réfugiés à un statut stable et permanent.

Liberté de circulation et documents de voyage

20. Aux termes du Traité sur l'Union européenne, une série de droits de citoyenneté supranationaux ont été conférés aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne²². L'article 63(4) du traité d'Amsterdam inclut parmi les mesures à prendre pendant la période transitoire de cinq ans, l'adoption de mesures concernant les droits et les conditions auxquelles les ressortissants des Etats tiers résidant légalement dans l'un des Etats membres pourrait s'établir dans un autre Etat²³.

Recommandations

21. Le CERE demande que l'Union européenne s'engage à garantir la liberté de circulation et l'égalité de traitement avec les ressortissants des Etats membres, aux personnes reconnues réfugiées ou qui se sont vu accorder un statut subsidiaire de protection dans l'un des Etats membres. Tous les Etats européens doivent

20 recommandation du Conseil de l'Europe 564 (1969), point ii)

21 L'article 63 (3) (a) prévoit l'adoption les mesures à adopter dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, y compris « la préparation de réglés sur les conditions d'entrée et de séjour et des normes sur les procédures de délivrance par les Etats membres de visas de longue durée et de permis de séjour y compris dans le cadre du regroupement familial ».

22 Le traité sur l'Union européenne (1992) confère des droits de citoyenneté à tous les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne y compris le droits de circuler et de s'établir librement sur le territoire des Etats membres.

23 Le Plan d'action du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (décembre 1998) fait référence à des discussions à venir dans les groupes de travail compétents sur l'octroi aux ressortissants des pays tiers titulaires de permis de séjour de la liberté d'installation dans les autres Etats membres de l'Union européenne. Il est proposé que dans la définition des droits et des conditions aux termes desquelles les ressortissants des pays tiers pourraient résider dans un autre Etat, soient prises en compte les conséquences sur l'équilibre social et le marché de l'emploi du droit d'installation et d'accès à l'emploi des ressortissants des pays tiers dans tout Etat membre de l'Union.

s'engager à adopter des mesures visant à faciliter la circulation des réfugiés sur leur territoire.

22. A titre provisoire, les réfugiés et les personnes bénéficiaires d'une forme subsidiaire de protection doivent avoir accès à des procédures simplifiées d'obtention des documents de voyage²⁴ et de transfert du titre de séjour vers d'autres pays européens sur la base de liens familiaux ou culturels ou d'une proposition d'emploi²⁵.

Droit de vote

Recommandations

23. Dans certains pays européens, des dispositions permettent aux réfugiés et aux autres résidents à titre permanent de présenter leur candidature et de voter aux élections locales. Le CERE considère que l'accès des réfugiés au processus de décision au niveau local et à la vie politique du pays d'accueil constitue un élément essentiel du processus réciproque d'intégration qui lie le réfugié et la société d'accueil sur une base équitable.
24. Conformément à l'article 6 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (1992), le CERE recommande que les Etats européens reconnaissent aux réfugiés et aux bénéficiaires de formes subsidiaires de protection²⁶ le droit de vote et l'éligibilité aux élections locales dès lors qu'ils remplissent les conditions applicables aux nationaux et résident dans le pays concerné depuis au moins deux ans au moment des élections.
25. Afin de familiariser les réfugiés avec les règles de la vie publique du pays d'accueil et de faciliter leur représentation et leur participation dans les affaires publiques locales, le CERE recommande que des mesures soient prises pour impliquer et faire participer les réfugiés aux instances consultatives au niveau

24 L'article 28 de la Convention de 1951 recommande que les Etats parties remettent des documents de voyage aux réfugiés résidant légalement sur leur territoire. Cet article prévoit par ailleurs que « les Etats contractants pourront délivrer un tel titre de voyage à tout autre réfugié se trouvant sur leur territoire ; ils accorderont une attention particulière aux cas de réfugiés se trouvant sur leur territoire et qui ne sont pas en mesure d'obtenir un titre de voyage du pays de leur résidence régulière ».

25 Voir également l'accord du Conseil de l'Europe sur le transfert de responsabilité pour les réfugiés (1980). De plus, le règlement (CEE no. 1408/71) sur l'application de la sécurité sociale aux salariés, aux professions indépendantes et aux membres de leur famille déplacées au sein de la communauté fait référence au droit des réfugiés de transférer leur droits en matière de sécurité sociale y compris d'accès aux soins résultant de leur séjour dans un Etat membre.

26 Voir également la recommandation 773 (1976) sur les Réfugiés de facto, II (iii) qui invite les gouvernements à ne pas appliquer aux réfugiés de facto les restrictions concernant leurs activités politiques – à l'exception des droits politiques au sens strict du terme reconnus aux seuls titulaires de la nationalité du pays d'accueil.

local²⁷ et/ou aux activités des organisations non gouvernementales locales. Dans tous les cas les réfugiés doivent avoir accès à une information concernant leurs droits et obligations concernant la vie publique dans le pays d'accueil.

26. L'article 8b (2) du traité de l'Union européenne garantie au citoyen de l'Union européenne le droit de vote et d'éligibilité aux élections au parlement européen dans l'Etat membre où il/elle réside dans les conditions applicables aux ressortissants de cet Etat. Dans le cadre d'initiatives telles que la proposition du groupe Ligne de départ sur le droit de vote des ressortissants des Etats tiers, le CERE recommande que tous les ressortissants des pays tiers, y compris les réfugiés et les bénéficiaires de formes subsidiaires de protection se voient reconnaître le droit de vote et d'éligibilité aux élections européenne après cinq ans de résidence dans l'un des Etats membres.²⁸

Egalité et non discrimination

27. Ces dernières années ont été témoins d'une résurgence de phénomènes racistes et xénophobes et de l'émergence d'un climat d'intolérance dans certains pays européens. Ce phénomène s'est particulièrement manifesté dans les pays d'Europe centrale et orientale où les mouvements migratoires sont un phénomène récent²⁹. En 1997, la Commission européenne a proclamé l'année européenne contre la racisme, dont l'objet était de sensibiliser le public et de promouvoir une coopération dans la lutte contre le racisme et la discrimination³⁰. La même année, l'article 13 du traité d'Amsterdam reconnaissait la compétence de l'Union européenne en matière de lutte contre la discrimination fondée notamment sur la race, l'origine ethnique, la religion ou les croyances. La Commission européenne prévoit de proposer une législation contre la discrimination avant la fin de l'année 1999.
28. Au niveau national, depuis l'introduction en 1965 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale³¹, de nombreux Etats européens ont adopté toute une série de mesures visant à promouvoir l'égalité et à lutter contre la discrimination. Certains pays ont introduit des

27 Voir également article 5 chapitre B – Instances consultatives de représentation des étrangers au niveau local de la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

28 Cf. Propositions de mesures législatives pour combattre le racisme et promouvoir l'égalité des droits dans l'Union européenne » du groupe Ligne de départ, 1998

29 Voir également documents de la réunion du groupe d'experts du HCR sur la liberté de circulation et le choix du lieu de résidence dans la Communauté des Etats indépendants, 8-10 décembre 1997.

30 Avant cela, en 1993, le Conseil de l'Europe avait adopté la Déclaration de Vienne et le Plan d'action de lutte contre la racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance.

31 La Convention Internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale invite tous les Etats parties à « poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer toute forme de discrimination raciale... ». L'article Premier alinéas 2 dispose cependant que cette convention « ne s'applique pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établis par un Etat partie à la convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants ».

mesures visant à promouvoir une société multiculturelle et à reconnaître la présence de minorités et/ou à encourager le développement culturel et l'expression des communautés de réfugiés/migrants. D'autres pays ont mis en place des programmes visant à sensibiliser le public à la lutte contre le racisme et la xénophobie, et prévu des mesures préférentielles au bénéfice de la seconde génération de réfugiés/migrants³².

Recommandations

29. L'émergence d'une société tolérante et accueillante est une condition essentielle de l'intégration des réfugiés. Les gouvernements et les décideurs doivent prendre l'initiative et souligner dans le débat public les principes de tolérance et de non-discrimination.
30. Vu le rôle que joue l'éducation dans l'élaboration de la conscience collective, une éducation aux droits de l'homme et aux questions de réfugiés devrait être incorporée aux programmes scolaires. Une éducation pluriculturelle à l'école, dans les universités et sur les lieux de travail doit permettre de promouvoir le respect de la différence, en soulignant les intérêts de la diversité culturelle et en préparant les personnes à vivre dans un environnement social et économique de plus en plus diversifié.
31. Les réfugiés et les communautés locales doivent être encouragés à s'adapter aux changements de leur environnement et à s'impliquer dans un dialogue constructif et dans une coopération étroite aux niveaux local et national.
32. Le Conseil de l'Europe devrait envisager la mise en place d'activités visant à proposer au public européen une éducation en matière de diversité culturelle. Ceci pourrait s'intégrer à la Conférence européenne sur le racisme qui se tiendra sous les auspices de la Conférence mondiale des Nations Unies sur le racisme qui se tiendra en janvier 2001. Parallèlement le HCR doit poursuivre ses campagnes de sensibilisation du public menées à l'échelle européenne et continuer de diffuser des matériels informatifs/éducatifs sur les réfugiés³³.
33. Les gouvernements européens devraient mettre en place des législations nationales de lutte contre la discrimination et des systèmes d'accompagnement des réfugiés pour l'accès au marché du travail, au logement, aux soins, aux services sociaux et autres. Des dispositions devraient être prises pour simplifier les procédures de dépôt de plaintes et les mécanismes d'exécution. L'accent devrait être mis sur la formation des professions judiciaires en matière de relations interculturelles. L'ensemble de ces mesures doivent être mises en œuvre parallèlement aux mesures déjà adoptées en faveur des minorités ethniques et des

32 Ces initiatives visent généralement des mesures éducatives ou de formation à destination des jeunes adultes ou des femmes immigrées.

33 En 1998/1999 le HCR a mené une campagne de sensibilisation du public sur l'intégration des réfugiés dans les Etats membres de l'Union européenne.

groupes migrants dans chaque pays.

34. S'il apparaît que les réfugiés sont désavantagés dans un certain domaine, il faudrait envisager de prendre des initiatives dites de « discrimination positive » afin d'assurer l'égalité des réfugiés et des nationaux du pays d'accueil dans l'exercice de leurs droits.³⁴
35. Toutes les mesures de l'Union européenne proposées en matière de non-discrimination doivent s'appliquer sans distinction aux ressortissants de l'Union européenne comme aux ressortissants de pays tiers résidant de manière permanente dans les Etats membres, sans distinction de nationalité.³⁵

Le Cadre Socio Culturel de L'Integration³⁶

Le rôle de la société civile³⁷

36. Les sociétés européennes diffèrent beaucoup dans le degré de prise en compte de la diversité culturelle et dans la manière dont elles abordent la question des réfugiés et des étrangers en général. Certaines sociétés encouragent la reconnaissance et tentent de promouvoir la tolérance, alors que d'autres exigent l'assimilation à la culture dominante. Dans certains pays, l'approche pluraliste et l'engagement en faveur d'une société multiculturelle fondent des activités et programmes d'intégration des réfugiés. De même, le rôle des institutions publiques³⁸ diffère considérablement en fonction des traditions historiques, culturelles et politiques de chacun de pays de l'Union européenne.
37. En Europe, les organisations non gouvernementales et confessionnelles jouent

34 Le principe dit de la « discrimination positive » a été formulé par l'article premier alinéa 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui dispose : « Les mesures spéciales prises à la seule fin d'assurer comme il convient le progrès de certains groupes raciaux ou ethniques ou d'individus ayant besoin de protection qui peut être nécessaire pour leur garantir la jouissance et l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans des conditions d'égalité ne sont pas considérées comme des mesures de discrimination raciale, à condition toutefois qu'elles n'aient pas pour effet le maintien de droits distincts pour des groupes raciaux différents... »

35 Des propositions détaillées de mesures visant à lutter contre le racisme et à promouvoir l'égalité de droits sur le territoire de l'Union européenne ont été présentée par le groupe « La ligne de départ » sous la forme d'une proposition de directive sur les ressortissants de pays tiers et d'une proposition de directive du Conseil concernant l'élimination de la discrimination raciale et religieuse.

36 Le Conseil grec pour les réfugiés a fait une compilation de documents détaillés sur l'intégration communautaire et l'adaptation culturelle. Ces informations sont accessibles sur le site internet de la Task Force sur l'intégration : <http://www.refugeenet.org>

37 En matière de sciences sociales, la société civile se définit comme « une sphère de discussions publiques dynamiques et contradictoires entre l'Etat, la sphère publique constituée des associations et la sphère commerciale constituée des entreprises privées et des syndicats »

38 Ce terme recouvre dans ce contexte l'éventail des organisations actives dans la sphère publique, y compris les partis politiques, les groupes d'intérêts, les associations de bienfaisance, les mouvements sociaux, les corps religieux et les médias.

souvent un rôle central dans la défense des réfugiés, l'accès à l'information et l'offre de services en matière d'intégration. Parfois, ces organisations contribuent également à faciliter la rencontre et l'interaction entre les différents groupes qui constituent la communauté locale. Dans les pays ayant une longue tradition de bénévolat, les organisations non gouvernementales et confessionnelles sont impliquées dans le recrutement, la formation et l'encadrement des bénévoles.

38. Les médias jouent également un rôle clé dans l'intégration socioculturelle des réfugiés. Leur influence peut être positive ou négative. Dans certains cas, les médias peuvent perpétuer des préjugés négatifs sur les réfugiés et les étrangers en général. Parfois, ils jouent un rôle central dans la lutte pour l'égalité des droits en dévoilant des actes de racisme et de discrimination et en se faisant l'écho des inégalités. Par leur rôle dans la promotion des activités culturelles et artistiques- télévision, radio, enregistrements musicaux- les médias contribuent également à la participation ou à la non participation des réfugiés à l'évolution culturelle de la société dans laquelle ils vivent.

Recommandations

39. Le CERE souligne l'importance de partenariats étroits et multi-sectoriels entre les acteurs sociaux impliqués. Ces partenariats doivent chercher à impliquer des représentants des médias, des partis politiques, des municipalités, des entreprises commerciales, de la police, des organisations non gouvernementales locales ou nationales et d'autres organismes. Ils doivent être mis en place en partenariat avec les représentants des communautés de réfugiés.
40. En collaboration étroite avec les réfugiés, les organisations non gouvernementales et confessionnelles doivent prendre activement part aux débats en proposant des réponses en termes de politiques publiques, en jouant un rôle de médiateur entre la société d'accueil et les communautés de réfugiés et en cherchant à influencer l'opinion publique. Leur action doit viser à la mobilisation des ressources de tous les secteurs de la société et du public au sens large.
41. Une des principales priorités des organisations non gouvernementales en Europe devrait être d'impliquer les réfugiés dans la conception, le développement, l'organisation et l'évaluation des services et des politiques d'intégration. En ce qui concerne l'évaluation des services et des politiques d'intégration, le CERE propose que les organismes de formation définissent, en étroite collaboration avec les réfugiés et/ou leurs représentants, des critères communs visant à évaluer la qualité et l'efficacité des activités d'intégration au niveau national et européen.
42. Ces critères devraient répondre à des considérations d'ordre objectif et/ou subjectif, notamment : la situation professionnelle et les ressources financières, le statut juridique et le séjour, les droits politiques, la maîtrise de la langue du pays d'accueil, la participation aux activités sociales et culturelles, le degré de satisfaction quant à la vie menée dans le pays d'accueil, le degré de reconnaissance et d'appropriation par les réfugiés des valeurs, normes et

coutumes du pays d'accueil, l'attitude du public vis-à-vis des réfugiés, la reconnaissance par la société d'accueil des valeurs et croyances des populations réfugiées.

43. Il faut changer la perception des réfugiés dans l'opinion publique et promouvoir dans les médias de nouveaux messages fondés sur une information globale et fiable. Le CERE considère que les organisations non gouvernementales européennes doivent relever le défi du lancement de campagnes d'information présentées de manière attrayante et fondées sur une information de qualité et une recherche approfondie. Il convient d'exploiter davantage le potentiel des manifestations culturelles et des autres moyens de communication (théâtre, littérature, films, sport).
44. Certains syndicats ont joué un rôle important dans la promotion d'attitudes positives et la lutte contre les préjugés sur les lieux de travail. Le CERE recommande que les syndicats s'engagent à informer leurs membres sur le concept de « gestion de la diversité »³⁹ sur les lieux de travail et à impliquer des salariés ayant une expérience de l'exil dans leurs activités comme membres et/ ou représentants élus. Ils doivent également mettre en œuvre un travail de lobby des principaux employeurs et instances représentatives du patronat et souligner l'apport potentiel des réfugiés à l'entreprise.
45. Au niveau européen, le CERE souligne l'importance des actions de lutte contre la discrimination telles que décrites dans la Déclaration commune des partenaires sociaux de 1995⁴⁰.

Les réfugiés comme acteurs sociaux dans la société d'accueil

46. Le développement personnel du réfugié est un aspect difficile de l'intégration. Certains pays portent leurs efforts sur le développement d'organisations communautaires de réfugiés. Ces organisations encouragent les activités communautaires, facilitent le développement d'une conscience politique parmi les groupes de réfugiés et jouent un rôle d'intermédiaire entre les réfugiés pris individuellement et la société d'accueil. Un autre modèle d'intégration insiste sur la mise en valeur des capacités du réfugié et son expression au travers des activités culturelles et de loisirs.

Recommandations

47. Afin de promouvoir la participation active des réfugiés dans les sociétés d'accueil

39 Ce terme fait référence à des formations à l'attention des dirigeants visant à souligner l'importance de la diversité sur le lieu de travail. Ce concept se fonde sur l'idée que les groupes ethniques, raciaux et sexuels ont une autre approche culturelle du travail, et que cette diversité ne saurait être considérée comme un élément négatif.

40 Les partenaires sociaux sont représentés au niveau européen au sein de la Confédération européenne des syndicats (ETUC), de l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE) et du Centre européen des entreprises publiques (CEEP).

européennes, le CERE insiste sur la nécessité de permettre aux réfugiés d'utiliser leurs propres ressources pour s'entraider, en particulier au bénéfice des nouveaux venus et de défendre leurs intérêts et ceux de leur famille et communauté auprès des décideurs.

48. Des fonds nationaux doivent être créés pour faciliter la mise en place d'organisations de réfugiés et de groupes d'entraide et la coordination des activités des organisations de réfugiés au niveau régional et national.
49. Une attention particulière doit être accordée au soutien d'initiatives visant à promouvoir la participation des femmes et des jeunes réfugiés dans les décisions les concernant et à les aider à participer au débat public.
50. Les activités ayant pour objet de faciliter la constitution de réseaux entre les réfugiés et avec les institutions de la société d'accueil au niveau local, régional, national et européen doivent obtenir le soutien financier de l'Union européenne.

Le Cadre Structurel de l'Intégration

Dispositions institutionnelles

51. L'intégration des réfugiés se heurte à un certain nombre d'obstacles résultant de l'expérience de la fuite et de l'exil, du manque de maîtrise de la langue du pays d'accueil, de l'isolement, des difficultés d'adaptation au cours de la première année, et des problèmes physiques et psychologiques résultant des traumatismes et éventuellement d'actes de torture. Les réfugiés se heurtent par ailleurs à toute une série d'obstacles liés à des facteurs sociaux et économiques, aux conditions du premier accueil et aux lacunes des politiques et des pratiques des intervenants sociaux dans les pays européens.

Recommandations

52. Le CERE propose que dans l'esprit de la Convention de 1951, les gouvernements européens considèrent les réfugiés comme des « individus connaissant des besoins spécifiques » et tentent d'identifier les services dont ils ont besoin pendant la phase initiale d'intégration dans la société d'accueil. Les interventions doivent correspondre aux besoins et être fondées sur la reconnaissance de la diversité de la population réfugiée. Dans certains cas, il faut reconnaître que des interventions peuvent être nécessaires plus tard dans le processus d'intégration.
53. L'action gouvernementale doit consister en deux stratégies parallèles et étroitement liées consistant : a) à préparer les réfugiés à s'insérer dans la société, à remplir leurs obligations juridiques et à participer activement au développement

économique et social de la société dans laquelle ils vivent⁴¹ ; mais également b) à rendre l'environnement économique, social et culturel plus accessible et plus accueillant pour les réfugiés.

54. Les décideurs politiques et le personnel des prestataires de services notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'aide à la recherche d'emploi doivent être formés sur les conséquences des traumatismes physiques et psychologiques et des différences culturelles et religieuses sur le processus d'intégration des réfugiés du manque de maîtrise de la langue.
55. Il existe des différences considérables dans les pratiques et les programmes d'aide aux réfugiés en Europe. Les politiques gouvernementales et les ressources allouées à l'intégration des réfugiés correspondent au système de protection sociale spécifique à chaque pays européen. Il est souhaitable que les pays qui connaissent un système de protection sociale très développé mettent en place des politiques/programmes limités dans le temps et destinés spécifiquement aux réfugiés. Ces initiatives peuvent répondre aux besoins spécifiques des réfugiés et jouer un rôle de « passerelle » vers les dispositions de droit commun. Elles peuvent compléter les services proposés aux migrants et aux groupes minoritaires. L'objectif global doit être la prise en compte de la perspective réfugiés dans les politiques de non discrimination en faveur des minorités et les politiques générales.
56. Dans les pays qui traditionnellement ont un système de protection sociale moins développé et qui ne mettent pas en œuvre de politiques sociales destinées à des groupes spécifiques, il n'est pas souhaitable de mettre en place des dispositions particulièrement destinées aux réfugiés. Dans ce cas, les politiques de droit commun doivent prévoir des interventions spéciales – plutôt qu'un traitement particulier – pour répondre aux besoins spécifiques des réfugiés notamment en matière de santé mentale et d'aide juridictionnelle.
57. Dans tous les cas, il est recommandé que les initiatives en matière d'intégration prennent en compte la question de l'égalité des sexes et que les femmes réfugiées soient impliquées dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes d'intégration⁴²
58. Vue la dimension européenne de l'intégration des réfugiés, le CERE propose que des fonds structurels soient consacrés au soutien de projets d'intégration des réfugiés menés à l'échelle de l'Union européenne⁴³. En outre, des fonds spécifiques doivent être consacrés au soutien des approches innovantes de

41 Les compétences et le développement personnel des réfugiés peuvent également faciliter le retour éventuel des réfugiés dans leur pays d'origine si les circonstances permettent un retour dans la sécurité et la dignité.

42 Voir paragraphe 47 de la Position du CERE sur les femmes réfugiés et demanderesse d'asile, décembre 1997

43 Le Fonds social européen et l'initiative EQUAL font maintenant spécifiquement référence aux réfugiés et aux demandeurs d'asile.

l'intégration socio-économique des réfugiés, à l'échange d'informations et à la promotion de la recherche comparative sur l'intégration des réfugiés en Europe⁴⁴.

59. Concernant les pays d'Europe centrale et orientale, le CERE recommande la mise en place d'un programme de financement en vue de soutenir l'intégration des réfugiés dans ces pays. Des dispositions doivent permettre d'assurer que les mesures structurelles de pré-adhésion mises en place dans le cadre du processus d'élargissement de l'Union européenne soient utilisées pour financer des projets d'intégration des réfugiés et pour faciliter la coopération entre les projets menés d'une part dans l'Union européenne et d'autre part en Europe centrale et orientale.

*Accès au marché du travail*⁴⁵

60. Les demandeurs d'asile n'ont accès au marché de l'emploi pendant l'examen de leur demande d'asile que dans très peu de pays européens. Certains pays accordent le droit au travail passé un délai de six mois à compter du dépôt de la demande d'asile. D'autres accordent des droits différenciés en fonction du type de travail que les demandeurs d'asile peuvent exercer et de la durée du contrat de travail.
61. Dès la reconnaissance du statut, la plupart des réfugiés Convention acquièrent automatiquement un permis de travail⁴⁶. Dans certains pays cependant, les personnes bénéficiaires d'une forme subsidiaire de protection et qui ne sont pas reconnues au titre de la Convention de 1951 n'ont droit qu'à un accès limité à l'emploi.

Recommandations

62. Le CERE réaffirme que le fait de ne pas pouvoir accéder à l'emploi pendant la période de premier accueil constitue un obstacle à l'intégration des réfugiés à long terme. Il est recommandé dans le cadre de ce document que les restrictions en matière de permis de travail soient levées le plus tôt possible, et en tout état de cause passé un délai de six mois à compter du dépôt de la demande d'asile⁴⁷. En plus de l'octroi du permis de travail, les demandeurs d'asile doivent être assistés dans leur recherche d'emploi et pouvoir participer à des formations professionnelles. Les membres de la famille du demandeur d'asile devraient bénéficier de l'ensemble de ces dispositions au même titre que le demandeur d'asile lui-même.

44 En 1997, la Commission européenne a commencé à financer des projets au titre de la ligne budgétaire B3-4113 –Mesures en faveur de l'intégration des réfugiés-. En Europe centrale et orientale, une aide financière limitée peut parfois être obtenue du programme PHARE-LIEN.

45 Un document détaillé sur l'accès des réfugiés au marché du travail, préparé par le Conseil Britannique pour les réfugiés, sera discuté lors de la Conférence de novembre 1998 sur l'intégration des réfugiés en Europe.

46 La seule exception notable à ce principe est le Luxembourg où le titre de séjour ne vaut pas automatiquement permis de travail.

47 Voir également le paragraphe 37 de la position du CERE sur l'accueil des demandeurs d'asile.

63. le CERRE pense que les restrictions en matière d'emploi risquent d'encourager les réfugiés à exercer une activité professionnelle non déclarée ou à s'en remettre à l'aide publique. Par ailleurs, les restrictions en matière d'accès au marché du travail des réfugiés statutaires constituent une violation de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés⁴⁸. Les gouvernements doivent garantir aux réfugiés reconnus au titre de la Convention et aux personnes bénéficiant de formes subsidiaires de protection un droit d'exercer une activité professionnelle qui ne soit soumis à aucune condition particulière et doivent leur délivrer automatiquement un permis de travail⁴⁹. Toutes les restrictions à l'accès au marché du travail reposant sur des considérations de sécurité nationale et de nationalité doivent être aussi limitées que possible et fondées sur des raisons sérieuses.
64. De nombreux réfugiés en Europe sont confrontés au problème du chômage, du sous-emploi, de la mobilité professionnelle par le bas et de la précarité, en dépit de leur niveau de qualification et/ ou de stages de re-qualification dans le pays d'accueil. le CERRE recommande que les programmes visant l'accès des réfugiés à l'emploi soient individualisés et que les interventions reposent sur une compréhension générale de la situation du marché de l'emploi et s'insèrent dans une stratégie de développement économique globale.
65. Priorité doit être donnée aux besoins en matière d'apprentissage de la langue et d'orientation sur le marché de l'emploi. Dans un second temps, des programmes d'accès à l'emploi pourront être mis en œuvre prenant en compte les compétences et connaissances des réfugiés, leurs expériences, leurs centres d'intérêt et leurs aspirations. Il faut encourager l'apprentissage en entreprise au moyen de formations prévoyant des stages bénévoles ou rémunérés.
66. Une attention particulière doit être donnée à la participation des femmes réfugiées aux programmes d'accès à l'emploi par la diffusion d'une information sur l'emploi et les droits et aides sociales dans le domaine des transports et des gardes d'enfants.
67. Les partenariats entre les employeurs, le secteur privé, les organisations de développement locales et régionales, les syndicats et les conseillers en matière d'emploi doivent constituer un élément central des initiatives en matière

48 L'article 17 de la convention de 1951 prévoit que les réfugiés se verront appliquer le traitement le plus favorable appliqué aux ressortissants de tout autre pays en vertu d'un traité ou de la pratique. Cependant, au moment de la signature, les pays du Benelux et les pays Scandinaves ont émis des réserves à l'article 17 (1) précisant que cette clause ne concernait pas les accords économiques et douaniers régionaux.

49 Voir également les articles 18 (professions non salariées), 19 (professions libérales) et 24 (1) (a) (droit du travail) de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, l'article 23 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, les articles 6 et 7 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, et la partie 1.1 de la Charte Sociale Européenne.

d'emploi. Une attention particulière doit être accordée aux programmes de parrainage impliquant des professionnels actifs ou retraités, aux actions de sensibilisation sur le lieu de travail fondées sur des expériences réussies de réfugiés et à la constitution de réseaux pour l'accès à l'emploi. Les réfugiés doivent toujours être impliqués dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies visant à répondre à leurs besoins. Les réfugiés doivent également être impliqués en tant que parrains pour faciliter l'accès à l'emploi salarié ou non salarié d'autres réfugiés sur la base de leurs expériences passées.

68. Aux termes du Traité d'Amsterdam, la question de l'emploi doit être traitée comme un problème commun par les Etats membres de l'Union européenne qui s'engagent à coordonner leurs efforts dans ce domaine. Lors du Sommet européen sur l'emploi qui s'est tenu en novembre 1997, un accord a été conclu sur les lignes directrices en matière d'emploi au niveau européen, qui doivent constituer le fondement de Plans d'action nationaux. Les recommandations aux Etats membres contenues dans les lignes directrices sur l'emploi de 1999 font référence à la promotion de l'intégration sociale et de l'égalité des chances en faveur des groupes défavorisés⁵⁰. Dans ce contexte, le CERE recommande que les mesures gouvernementales de lutte contre le chômage dans l'Union européenne prennent en compte le problème du chômage des réfugiés reconnus au titre de la Convention de Genève et des personnes bénéficiant de formes subsidiaires de protection.

Discriminations sur le marché du travail

69. Les réfugiés sont souvent confrontés à des problèmes de discrimination directe ou indirecte sur le marché du travail. Même dans les pays qui ont une longue tradition de législation contre la discrimination, il est difficile en pratique de prévenir ces risques. Les gouvernements européens devraient envisager l'introduction d'une législation et de mécanismes de contrôle pour lutter contre la discrimination sur le marché du travail et promouvoir l'égalité des chances. Des procédures simplifiées et facilement accessibles en matière de plaintes et d'exécution doivent à cet effet être mis en place.
70. De même, les gouvernements et les organisations non gouvernementales et confessionnelles ont un rôle essentiel à jouer dans la sensibilisation des employeurs et des syndicats aux capacités, aux connaissances et à l'apport potentiel des réfugiés à l'entreprise. La diffusion d'une image positive des réfugiés et des bonnes pratiques en matière d'emploi doit être renforcée au moyen de formations inter-culturelles et de campagnes de sensibilisation du public.
71. Par la diffusion de l'information, la Commission européenne doit jouer un rôle central dans la sensibilisation des partenaires sociaux européens. En ce qui concerne la proposition contenue dans l'article 13 du traité d'Amsterdam⁵¹ de

50 Conseil européen de Vienne, Conclusions de la présidence, 11-12 décembre 1998.

51 L'article 13 du traité d'Amsterdam demande que soient prises « les mesures nécessaires en

mettre en place une législation contre la discrimination, il est proposé que les dispositions de lutte contre la discrimination s'appliquent aux personnes qui se sont vu reconnaître la qualité de réfugié au même titre qu'aux ressortissants communautaires et extra-communautaires.

Reconnaissance des diplômes et des qualifications

72. Les difficultés d'accès au marché de l'emploi et la mobilité professionnelle par le bas sont deux problèmes importants auxquels les réfugiés sont confrontés. Le défaut de reconnaissance des diplômes et de l'expérience professionnelle constitue un obstacle considérable pour les réfugiés. Il existe dans certains pays un système de « certificats de compétences » dont l'objet est de faciliter la reconnaissance de l'expérience professionnelle et des diplômes sur une base individuelle. Dans d'autres cas, des méthodes telles que l'AP(E)L (Assessment of prior (experimental) learning, évaluation des connaissances acquises) ont été mises en place pour aider les réfugiés à évaluer leurs expériences.

Recommandations

73. Le CERE recommande qu'un système de reconnaissance des diplômes et des expériences professionnelles soit mis en place au niveau européen. Des critères de vérification et d'évaluation doivent être établis à l'échelle européenne et des pratiques doivent être recommandées afin d'assurer des équivalences entre les niveaux de qualification des réfugiés et les normes éducatives et l'industrie nationale du pays d'accueil. Pour certaines professions il faut envisager un système de cours de mise à niveau⁵². Toutes ces mesures doivent être mises en œuvre parallèlement à celles applicables aux ressortissants des pays tiers.

74. Les ONG d'aide aux réfugiés et les autres services de conseil doivent diffuser une information sur les mécanismes de reconnaissance des diplômes. Une attention particulière doit être accordée aux droits des réfugiés en matière de reconnaissance des diplômes et résultant des accords bilatéraux conclus par certains pays européens.

Formation professionnelle⁵³

vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race, l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

52 Voir également les conventions européennes du Conseil de l'Europe dans le domaine de la reconnaissance des diplômes universitaires, notamment : No 15, Convention européenne sur l'équivalence des diplômes en vue de l'accès aux universités et ses Protocoles (No 49), No 21, Convention européenne en matière d'équivalence dans la durée des études universitaires ; No 32, Convention européenne sur la reconnaissance par les universités des diplômes universitaires ; et No 138 Convention européenne sur les équivalences générales en matière de durée des études universitaires. Le convention commune du Conseil de l'Europe et de l'UNESCO traite uniquement de la reconnaissance en vue de l'accès à l'éducation.

53 France Terre d'Asile a rassemblé des documents détaillés sur la question de la formation professionnelle des réfugiés, disponibles sur le site internet de la Task Force sur l'intégration, <http://refugeenet.org>

Recommandations

75. La formation professionnelle doit être conçue comme un moyen d'accéder à l'emploi plutôt que comme une fin en soi. Les programmes de formation professionnelle doivent correspondre au besoins actuels et futurs du marché du travail, ils doivent être limités dans le temps et déboucher sur un stage ou sur un emploi.
76. Afin de faciliter l'accès des réfugiés à la formation professionnelle, des services d'information sur les programmes de formation professionnelle de droit commun et sur les programmes spécifiquement destinés aux réfugiés doivent être mis en place dans l'ensemble des pays européens.
77. Des programmes globaux doivent être mis en place en vue d'aider les réfugiés à concevoir leur projet professionnel. Ces programmes doivent comprendre des cours de pré- formation professionnelle, des cours de langue axés sur l'emploi, l'orientation sur le marché du travail, conseil d'orientation professionnelle et les méthodes de recherche d'emploi. Ces programmes doivent impliquer les employeurs des secteurs public et privé dans les formations en entreprise.
78. Des programmes spécifiques doivent être mis en œuvre pour surmonter les problèmes d'accès à la formation des femmes réfugiées. Ces programmes doivent être souples et avoir pour objet d'aider les femmes à surmonter les barrières culturelles et les contraintes comme le problème de la garde des enfants, qui les empêchent de saisir les opportunités de formation. Ces programmes doivent permettre aux femmes de redéfinir leur rôle au sein de la famille.
79. La participation des réfugiés à des programmes de formation professionnelle et d'intégration doit être fondée sur la confiance mutuelle et la volonté d'intégration du réfugié plutôt que sur la contrainte. Les sanctions en cas de refus de participer au programmes de formation doivent correspondre aux conditions applicables aux nationaux et ne pourront être appliquées qu'après une évaluation approfondie des programmes de formation professionnelle.
80. Vus les effets du premier accueil sur les perspectives d'intégration ou de retour à long terme des réfugiés, des formations de base doivent être proposées aux demandeurs d'asile dès le dépôt de la demande d'asile. Ces formations doivent être centrées sur l'acquisition de capacités et de connaissances qui pourraient être utiles en cas d'installation dans le pays d'accueil comme en cas de retour dans le pays d'origine ou de réinstallation dans un pays tiers.
81. Au travers du Fonds Social Européen, la Commission européenne a financé un certain nombre de programmes de formation spécifiquement destinés aux réfugiés dans les Etats membres. Les gouvernements nationaux doivent être encouragés à utiliser ce fonds pour soutenir les activités de formation professionnelle à destination des réfugiés. Des dispositions similaires devraient être mises en place

dans les pays qui s'apprêtent à rejoindre l'Union européenne .

*Education*⁵⁴

82. L'éducation est un instrument essentiel de l'adaptation sociale et de l'intégration⁵⁵. Elle est un moyen de promouvoir l'épanouissement personnel des réfugiés et d'augmenter leurs chances de s'intégrer dans la société d'accueil par le travail.
83. Dans certains pays, des cours de langues d'une durée de trois à huit mois à destination des réfugiés sont associés à des programmes d'intégration plus larges destinés à tout étranger. Dans certains cas, la participation à ces cours est obligatoire pour les personnes qui reçoivent une aide sociale, alors que dans d'autres pays, aucun cours de langue gratuit n'est prévu.

Recommandations

84. Le CERE recommande que les réfugiés aient accès dans la phase initiale de leur intégration, à des programmes éducatifs et linguistiques. Une aide financière équivalente à celle accordée aux nationaux doit leur être proposée pour leur permettre de participer à des programmes de formation et réduire l'écart entre leurs diplômes d'origine et ceux requis pour accéder à l'enseignement supérieur dans le pays d'accueil.
85. Tous les réfugiés titulaires d'un permis de séjour dans un pays européen devraient avoir accès à un minimum d'heures de cours de langue gratuits. Des aides doivent être proposées en matière de garde d'enfants et de transport.
86. Les cours de langue doivent être accessibles et adaptées aux besoins de chaque réfugié. Un éventail de cours doit être proposé, parmi lesquels des cours intensifs d'apprentissage de la langue sanctionnés par un diplôme, des cours d'alphabétisation, et des cours orientés vers la formation professionnelle ou l'adaptation socio-culturelle dans le pays d'accueil.
87. Des dispositions doivent être mises en œuvre pour permettre aux demandeurs d'asile d'acquérir des connaissances linguistiques de base pendant la période initiale de leur arrivée dans le pays d'accueil.

54 Le World University Service a rassemblé des documents détaillés sur la question de l'éducation des réfugiés, disponibles sur le site internet de la Task Force sur l'intégration, <http://refugeenet.org>

55 Voir article 22 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés ; l'article 26 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ; l'article 13 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels ; l'article 4 de la Convention de l'UNESCO contre la discrimination dans le domaine de l'éducation ; l'article 28 de la Convention internationale sur les droits de l'enfant ; le Protocole No 1, article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'éducation des enfants réfugiés

88. La scolarisation est un élément essentiel du processus d'intégration des enfants réfugiés. L'école enseigne une langue commune, favorise les chances de mobilité socio-économique future et prépare les enfants à s'intégrer à une société pluraliste. En ce sens, l'école joue un rôle central non seulement pour la transmission du savoir, mais également comme un lieu de préparation formelle et informelle des enfants réfugiés dans une nouvelle société.

Recommandations

89. Une formation aux questions liées à l'inter-culturel devrait être proposée pour sensibiliser les professeurs et l'ensemble du personnel éducatif aux conséquences de l'exil sur le processus d'apprentissage de l'enfant. Des actions de sensibilisation auprès des instances responsables de la définition des programmes scolaires peuvent également être nécessaires.

90. Les ministères de l'éducation doivent favoriser l'émergence de méthodologies adaptées pour évaluer les lacunes dans l'éducation des enfants, reconnaître les compétences dans la langue maternelle et définir des normes pour évaluer les progrès réalisés dans l'apprentissage de la langue du pays d'accueil.

91. Les parents et éducateurs devraient être autorisés à participer à l'éducation de leurs enfants et à l'administration de l'école. Quand ceci est possible, les écoles doivent employer des médiateurs inter-culturels pour faciliter l'intégration des enfants réfugiés nouveaux arrivants dans le programme éducatif et l'environnement scolaire du pays d'accueil.

92. Les jeunes réfugiés se heurtent souvent à des difficultés lorsqu'ils sont considérés comme trop vieux pour rejoindre les classes d'accueil et trop jeunes pour participer aux cours de langue et programmes d'orientation professionnelle organisés à l'intention des adultes. Le CERE recommande que des cours de langue et des programmes d'orientation scolaire et professionnelle soient organisés spécifiquement à l'intention des réfugiés de 14 à 19 ans. Ces cours auront une fonction de « passerelle » vers les programmes d'éducation et de formation de droit commun.

*Logement*⁵⁶

93. Avoir un toit est un droit fondamental et une nécessité. Les conditions dans lesquelles les gens vivent déterminent dans une large mesure leur santé, leur bien-être, leur capacité d'exercer un emploi, de s'enrichir au travers de l'éducation et

56 Le Conseil Néerlandais pour les réfugiés a rassemblé des documents détaillés sur la question du logement des réfugiés, qui peuvent être consultés sur le site internet de la Task Force sur l'intégration : <http://www.refugeenet.org>

des loisirs et par conséquent d'accéder à un niveau de vie acceptable⁵⁷.

94. Il y a entre les pays européens des différences considérables dans le domaine du logement des réfugiés. Dans certains pays, la municipalité pourvoit au logement des réfugiés selon une clé de répartition géographique. Dans d'autres pays, les réfugiés doivent trouver leur logement par eux-mêmes dans le secteur privé ou public. Dans certains cas, un hébergement de courte durée est proposé aux réfugiés dans des centres d'hébergement où ils reçoivent également une aide sociale.

Recommandations

95. Le CERE recommande que les Etats européens garantissent le droit fondamental à un logement à toute personne ayant besoin d'une protection internationale quel que soit son statut.
96. Il recommande que les réfugiés reconnus au titre de la Convention et les personnes bénéficiant d'un régime de protection complémentaire puissent choisir librement leur lieu de résidence et aient pleinement accès aux droits en matière de logement⁵⁸. Au moment où ils reçoivent leur permis de séjour, les personnes hébergées en centres doivent obtenir l'information nécessaire leur permettant de prendre une décision en toute connaissance du type et du lieu du logement auquel ils pourraient avoir accès.
97. Dans les pays connaissant un système centralisé de répartition des réfugiés dans des logements sociaux, les liens familiaux ou communautaires dans la région doivent être pris en compte dans la répartition des réfugiés, de même que les possibilités en matière d'emploi et d'éducation et l'existence de services d'intégration. Dans tous les cas, les réfugiés doivent être consultés sur toutes les questions qui les concernent directement. Il faudra également tirer les leçons des réussites et des échecs du passé.
98. L'accès à l'information sur les possibilités de logement et les caractéristiques de la région, à des ressources sous la forme d'un revenu minimum ou d'une aide au logement et le droit, soumis à aucune restriction, d'exercer une activité professionnelle sont les conditions fondamentales du libre choix des réfugiés.
99. L'accès aux aides en matière de logement ne devrait pas être lié à des contraintes géographiques. Il ne saurait y avoir de traitement différentiel entre les réfugiés reconnus au titre de la Convention, les personnes bénéficiant d'une forme subsidiaire de protection et les nationaux du pays d'accueil.

57 L'article 21 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés traite de l'obligation des Etats d'accorder un traitement « aussi favorable que possible » aux réfugiés.

58 Article 26 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés ; Article 12 (1) et (3) du Pacte International sur les droits civils et politiques ; le Protocole No 4, article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

100. Il faut lutter contre la discrimination directe ou indirecte dans le domaine du logement. Les gouvernements devraient édicter une législation de lutte contre la discrimination et en faciliter l'application effective en finançant des services de médiation, en établissant un système de sanction des comportements racistes, et en traitant les problèmes de ghettoïsation.
101. La mise en place de programmes visant à sensibiliser les réfugiés à leurs droits et à leurs obligations aux termes de la législation en matière de logement devrait être envisagée. Pour faciliter l'accès au marché locatif privé, des fonds doivent être alloués aux organisations non gouvernementales pour leur permettre de mettre en place des programmes de cautionnement du loyer des réfugiés.
102. Les autorités locales, les prestataires de services et la population locale devraient être informés de l'arrivée et des besoins des populations réfugiées présentes dans la région. Les campagnes de sensibilisation de l'opinion publique doivent être centrées sur la compréhension du public, la création de liens entre les réfugiés et la population locale et la mise en valeur de la contribution positive que les réfugiés peuvent apporter s'ils se sentent accueillis et insérés.
103. Les hommes politiques et les relais d'opinion devraient lancer le débat avec les organisations non gouvernementales qui jouent également un rôle très important de médiation. La mise en place de programmes pour l'orientation des réfugiés dans la région où ils s'installent et sur les coutumes et modes de vie des populations d'accueil doit être considérée comme une priorité.
104. Les gouvernements et les autorités locales en Europe devraient mettre en place une législation sur le financement de programmes de rénovation urbaine visant à encourager les autorités locales et les propriétaires à consulter les communautés locales (notamment les réfugiés) sur la politique d'aménagement urbain.

*Santé*⁵⁹

105. L'Organisation Mondiale pour la Santé définit la santé comme « un état de complet bien-être physique, mental et social, qui ne se résout pas à l'absence de maladie ou d'infirmité »⁶⁰. La qualité de vie et la capacité d'épanouissement de la personne dépend de son bien-être physique et mental.

59 Le Conseil Italien pour les réfugiés a rassemblé des documents détaillés sur la question de la santé des réfugiés, qui peuvent être consultés sur le site internet de la Task Force sur l'intégration : <http://www.refugeenet.org>

60 En 1977, il a été conclu lors de la Conférence sur la santé dans le monde que le but principal des gouvernements et de l'Organisation Mondiale pour la Santé en matière sociale devrait être d'atteindre en l'an 2000 un niveau de santé dans le monde qui permettrait à tous de mener une existence socialement et économiquement productive . En 1981 l'assemblée à unanimement adopté la Stratégie globale sur la santé pour tous qui devrait être appliquée en 2000.

106. Les réfugiés peuvent souffrir de toute une série de problèmes de santé liés à leur expérience des persécutions politiques, de la torture, de l'emprisonnement et aux conditions dans lesquelles s'est réalisée la fuite du pays d'origine. Leur état de santé peut également être affecté par de multiples privations⁶¹, la séparation prolongée des membres de leur famille, les difficultés d'adaptation culturelle et le manque de perspectives ressenti durant la longue période d'examen de la demande d'asile et après l'octroi du droit de séjour dans un pays européen.
107. Les dispositions en matière d'accès aux soins des réfugiés varient considérablement selon les pays européens. Dans certains pays, des restrictions s'appliquent aux demandeurs d'asile dans l'accès au système national de santé pendant l'examen de la demande d'asile ou lorsqu'ils obtiennent une forme subsidiaire de protection. Dans d'autres pays, les demandeurs d'asile ont accès aux services de santé au même titre que les nationaux.
108. Le droit d'accès aux soins des réfugiés n'implique pas nécessairement que les réfugiés en bénéficient effectivement. Les procédures administratives rigides et les conditions financières (comme le paiement d'un ticket modérateur), le manque de connaissance du système national en matière d'accès aux soins et le manque de sensibilisation des médecins et du personnel médical aux besoins et aux attentes des réfugiés sont des obstacles à l'accès aux soins.
109. Les difficultés linguistiques peuvent également constituer un obstacle important à l'accès des réfugiés aux services de santé. Certains pays ont prévu des services d'interprétation dans le cadre de leur système national de santé. Ces services ne sont pas toujours accessibles ou adaptés aux besoins des réfugiés. Dans d'autres pays, il n'existe pas de services d'interprétation.
110. L'excision constitue un problème important dans certaines communautés de réfugiés en Europe. C'est un thème controversé qui suscite des réactions exacerbées de la part des réfugiés et des personnels soignants. L'excision implique des risques immédiats pour la santé de la personne qui en fait l'objet et a des conséquences physiques et psychologiques à long terme.
111. Dans la plupart des pays européens, les ONG jouent un rôle essentiel dans le conseil, l'aide psychologique et sociale et le traitement médical des réfugiés. Dans certains pays⁶², ces services sont partiellement ou totalement financés par l'Etat alors que dans d'autres⁶³ ils dépendent de dons privés ou de travailleurs bénévoles.

Recommandations

112. Le CERE considère que l'accès limité ou le défaut d'accès aux soins et

61 Logement insalubre, revenus bas, isolement social, chômage ou sous-emploi.

62 Essentiellement dans les pays d'Europe du nord.

63 Dans les pays d'Europe du sud.

l'absence de conditions d'accueil adéquates au cours de la phase de premier accueil peut porter préjudice à la santé du réfugié à long terme et limiter ses chances d'intégration. Il propose que les demandeurs d'asile aient accès aux soins en matière de santé physique et mentale dès l'entrée dans le pays d'accueil.

113. Les stratégies visant à faciliter l'accès effectif des réfugiés aux services de santé doivent consacrer une attention particulière à l'application de méthodes qui favorisent la création d'un climat de confiance entre le personnel médical et les réfugiés. Pour surmonter les obstacles à l'accès aux soins, priorité doit être donnée à la mise en place de services d'interprétation et de médiation et à la promotion de l'éducation en matière de santé et de programmes de prévention (y compris par la diffusion d'une information écrite et orale).
114. Le CERE suggère que des services spécialisés à l'attention des réfugiés soient intégrés aux dispositions générales et permanentes sur l'accès aux soins et bénéficient de fonds publics sur le long terme. Ces services doivent constituer des « passerelles » vers les dispositions de droit commun et être centrés sur les besoins spécifiques des réfugiés en termes de soins et de traitements, qui résultent de ses expériences dans le pays d'origine, de l'exil et des conditions d'arrivée dans le pays d'accueil.
115. Les interventions en matière de santé physique et mentale doivent tenir compte des événements qui ont marqué la vie du réfugié. Les personnels soignants doivent, dans la mesure du possible, proposer des services qui prennent en compte la différence des approches culturelles et concilier les normes européennes en matière de santé et les conceptions de la santé des cultures non occidentales. Une formation aux questions des réfugiés et de la diversité culturelle devrait être proposée aux personnels de santé, notamment aux médecins, aux infirmières et aux interprètes, sur les lieux de formation et de travail. Il sera utile d'impliquer les réfugiés et/ou leurs représentants.
116. Les femmes réfugiées doivent être informées des services de santé existants dans le pays d'asile et pouvoir choisir d'être examinées et traitées par une femme médecin. Une attention particulière doit être accordée à l'information sur la contraception et le planning familial, y compris sur les services disponibles et la législation applicable en matière d'avortement.
117. Les services de santé doivent lancer des campagnes de sensibilisation à l'attention des communautés de réfugiés dans lesquelles l'excision est couramment pratiquée.
118. Les personnels de santé devraient adopter un accord sur les normes de soins à appliquer aux réfugiés qui souffrent de problèmes de santé mentale. Des dispositions devraient être prises pour éviter la stigmatisation des réfugiés qui ont vécu la torture ou d'autres traumatismes. Une aide spécifique ainsi que des programmes de traitement et de réhabilitation devraient être proposés gratuitement et s'adresser si nécessaire à l'ensemble de la famille. Toutes les

dispositions prises dans ce domaine devraient tenir compte du rapport hommes – femmes et des conséquences de la fuite et de l'exil sur le bien-être des réfugiés à court comme à long terme.

Le regroupement familial

Recommandations

119. Le principe de l'unité familiale et du respect de la vie familiale est fermement établi par la pratique internationale⁶⁴. Le CERE recommande que le principe du regroupement familial ne s'applique pas uniquement aux personnes qui remplissent les critères de la Convention de 1951 mais qu'il soit étendu aux personnes bénéficiaires d'une forme complémentaire de protection⁶⁵.
120. Les gouvernements européens ne devraient soumettre le regroupement familial des réfugiés ou des personnes bénéficiaires d'une forme complémentaire de protection à aucune condition liée à la durée du séjour, à l'exercice d'une activité professionnelle, au logement, aux ressources ou à la présentation de documents prouvant la filiation⁶⁶.
121. Des mesures doivent être prises pour assurer que les familles de réfugiés puissent être réunies dans les meilleurs délais, au moins dans les six mois suivant la reconnaissance de la qualité de réfugié.
122. Le droit au regroupement familial ne devrait pas être limité aux membres de la famille nucléaire⁶⁷. Des procédures devraient être mises en place pour faciliter le regroupement familial des concubins, des couples homosexuels et des membres

64 Le Convention de 1951 n'inclut pas le principe de l'unité de famille dans la définition du réfugié. Cependant, la majorité des Etats appliquent la recommandation sur la protection de la vie familiale du réfugié comprise dans l'Acte final de la Conférence des Nations Unies de 1951 sur le statut des réfugiés et des apatrides. Voir également Convention sur les droits de l'enfant, articles 10 et 20, Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, article 10 (1), Pacte international sur les droits civils et politiques, articles 17 et 23 (1), Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 8, conclusions EXCOM No 9 (1977) et No 24 (1981). Voir également la position du CERE sur la protection temporaire dans le contexte d'une définition élargie du terme réfugié, mars 1997, para. 24.

65 Voir également la Conclusion No 15, EXCOM, 1979, Principes généraux, e) sur le droit au regroupement non limité aux situations d'asile permanent.

66 La conclusion No 24, EXCOM sur le regroupement familial dispose que « lorsque le regroupement des familles est envisagé, l'absence de documents apportant la preuve de la validité formelle d'un mariage ou de la filiation d'enfants de doit pas, en soi, créer d'empêchement ».

67 Le guide des procédures et de critères de reconnaissance de la qualité de réfugié du HCR considère qu'il faut au minimum inclure les époux et les enfants mineurs. Il reconnaît cependant qu'en pratique, d'autres personnes dépendantes comme les parents âgés doivent être pris en compte s'ils font partie du même foyer. La conclusion No 24, EXCOM stipule que « il faut espérer que les Etats d'accueil appliqueront des critères libéraux pour l'identification de ceux des membres de la famille qui peuvent être admis, en vue de permettre un regroupement des familles aussi large que possible ».

à charge de la famille élargie.

123. Les membres de la famille doivent avoir le même statut juridique et les mêmes droits que le réfugié lui-même. Comme lui, ils doivent avoir accès au marché du travail, à l'éducation, aux soins et aux autres aides généralement proposées aux personnes titulaires d'un statut similaire. L'accès aux programmes spécifiques d'intégration doit également être garanti.
124. Une attention particulière devrait être portée au regroupement familial des réfugiés mineurs isolés⁶⁸ et des personnes âgées réfugiées.

Informations sur les réfugiés

Recommandations

125. La plupart des pays européens disposent de peu d'informations sur la situation socio-économique des réfugiés reconnus au titre de la Convention de Genève et des personnes bénéficiaires d'un régime subsidiaire de protection. Le CERE propose que les gouvernements européens envisagent le recueil centralisé d'informations sur les réfugiés. De telles données faciliteraient le recueil des informations statistiques et permettraient aux gouvernements européens et aux organisations non gouvernementales de faire une analyse critique de la qualité et de l'efficacité des programmes d'intégration des réfugiés.
126. Le recueil des données doit être fait sur une base longitudinale et permettre une analyse de la situation de la seconde génération de réfugiés.
127. La mise en place de systèmes de suivi de l'intégration des réfugiés en Europe doit être précédée, si nécessaire d'une consultation des réfugiés et/ ou de leurs représentants au niveau national. L'objectif est de mettre en place des méthodes acceptables de collecte de l'information statistique pour justifier la mise en œuvre des mesures spécifiques en faveur des réfugiés.
128. Pour faciliter l'accès à ces données, le CERE recommande que des mesures soient prises pour permettre la rédaction de brèves descriptions des résultats des recherches en anglais, français et russe.

Le coût de l'intégration

129. Les fonds consacrés à l'intégration des réfugiés sont très variables d'un pays à l'autre de l'Union européenne Ceci reflète des différences dans les systèmes de protection sociale en Europe. Certains pays consacrent un pourcentage important

68 l'article 22 de la convention sur les droit de l'enfant prévoit que les Etats parties doivent coopérer dans la recherche des parents et des autres membres de la famille de tout enfant réfugié pour obtenir l'information nécessaire au regroupement familial. Voir également Position du CERE sur les Enfants réfugiés (novembre 1996).

de leur PIB aux aides sociales et financent de vastes programmes d'aide sociale de droit commun et spécifiquement destinés aux réfugiés. Dans d'autres pays, le système de protection sociale est moins développé et les programmes d'intégration reflètent un niveau de dépenses sociales inférieur à 22% du PIB. Vue l'ampleur grandissante du problème de l'exclusion sociale et de la marginalisation des populations autochtones et immigrées en Europe, la question du niveau de ressources consacré à l'intégration des réfugiés est essentielle.

Recommandations

130. Le CERE considère que l'intégration des réfugiés relève avant tout de la responsabilité des gouvernements. Dans le calcul du coût des programmes d'intégration des réfugiés, les gouvernements européens devraient tenir compte du coût économique et social à long terme lié au risque de marginalisation des réfugiés lorsque l'Etat n'intervient pas le plus tôt possible. Vue la dimension européenne de la question de l'intégration des réfugiés et sur la base du principe de solidarité, un fonds structurel devrait être créé pour financer les actions d'intégration des réfugiés conçus au niveau européen.
131. Des ressources doivent être allouées aux services de premier accueil afin de permettre aux personnes d'acquérir les capacités et connaissances nécessaires à faciliter leur intégration dans le pays d'accueil en cas de reconnaissance de la qualité de réfugié.
132. Des ressources doivent être consacrées aux mesures de formation pour permettre aux personnes d'obtenir des qualifications utiles pour faciliter leur réintégration en cas de retour dans le pays d'origine.

Septembre 1999

ANNEXE : Principaux instruments internationaux

- Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948)
- Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (1966)
- Pacte international sur les droits civils et politiques (1966)
- Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et Protocole de 1967
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965)
- Convention sur les droits de l'enfant (1989)
- Convention de l'UNESCO contre la discrimination en matière d'éducation (1960)
- Charte Sociale Européenne (1961)
- Protocole additionnel à la Charte Sociale Européenne (1995)
- Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950)
- Convention européenne sur la sécurité sociale (1972)
- Accord européen sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés (1980)