



Ministère de l'Intérieur et des
Relations au sein du Royaume

Position des Pays-Bas en matière de politique européenne d'immigration

Position des Pays-Bas en matière de politique européenne d'immigration

Les pays de l'Union européenne, qui comparés à d'autres sont sûrs et prospères, constituent pour de nombreux étrangers des destinations de voyage et d'établissement attractives. La plupart de ces pays subissent aujourd'hui les inconvénients liés à l'afflux de nouveaux arrivants et sont confrontés aux questions d'asile et d'immigration. La charge que représente de nombreux immigrés qui manquent de perspectives d'avenir pour les sociétés qui les accueillent, la qualité incertaine de leur intégration et le risque que cela comporte pour le soutien à la politique d'immigration sont autant de sources de préoccupation. Sensible à ces signaux, le gouvernement néerlandais estime qu'il est temps de redéfinir l'équilibre entre sévérité et justice en matière de politique d'asile et d'immigration.

Nous œuvrons pour des Pays-Bas plus forts, plus prospères et plus sûrs au sein d'une UE solide. Notre stratégie en matière d'asile et d'immigration peut y contribuer. Principe directeur est d'empêcher l'immigration clandestine et de canaliser l'immigration légale. Cette politique se veut sévère mais juste, en ce qui concerne l'asile, quand à l'admission de migrants, cette politique offre en effet toutes leurs chances aux migrants susceptibles d'apporter une contribution positive à la société néerlandaise, et encourage la participation des nouveaux arrivants.

Pour être efficace, la politique d'immigration doit être européenne. C'est pourquoi les ajustements que nous proposons visent non seulement le renforcement des Pays-Bas mais celui de l'ensemble de l'UE. Établir des règles claires et justes sur l'admission des immigrés et en permettre l'application effective ne peut qu'accroître l'assise politique et publique de l'Union européenne. Le présent document expose les propositions néerlandaises en ce sens, basées sur le point de vue gouvernemental et les développements en matière d'immigration légale, d'asile, d'immigration illégale et de retour, ainsi que d'intégration.

Conscients que les Pays-Bas ne sont qu'un des acteurs du processus décisionnel européen, nous sommes cependant confiants dans la force des arguments. C'est pourquoi le présent document expose non seulement

nos propositions de modification mais aussi leur contexte et l'impact que nous en attendons. Nous souhaitons entamer sur cette base la discussion avec les autres États membres et les organisations de l'UE afin de réaliser les objectifs poursuivis.

Ces objectifs restant notre souci premier, nous considérerons avec attention les arguments des autres parties concernées (États membres, organisations européennes, organisations de défense d'intérêts). Nous invitons toutes les personnes susceptibles de le faire à nous aider à perfectionner ces propositions, en vue de réaliser une Europe plus forte, plus sûre et plus prospère.

Pour prendre contact, s'adresser aux intermédiaires habituels ou envoyer un courriel à l'adresse électronique MIA_EU@vz.minbzk.nl

Gerd Leers

Ministre de l'Immigration et de l'Asile

Les propositions des Pays-Bas : objectif et moyens

Les propositions néerlandaises ouvrent sur un large éventail d'instruments juridiques, se rapportant chacun à un aspect de la libre circulation des personnes au sein de l'UE. Elles sont donc complémentaires les unes des autres, car englobées par le thème d'une société plus forte, plus sûre et plus prospère – même si leurs divers éléments sont présentés séparément ci-après. Nous sommes d'avis que le cadre juridique européen actuel est, sur certains points, mal adapté aux besoins de la société, dans laquelle l'immigration occupe une place importante.

En ce qui concerne l'admission de migrants, il importe avant tout de mettre en œuvre une politique d'intégration adéquate et efficace. L'intégration et la participation sont essentielles pour la réussite des existences individuelles et pour la cohésion sociale. Tout citoyen est supposé apporter – selon ses capacités – sa contribution à la société et ne pas s'y comporter en assisté. C'est pour cette raison que nous attendons de toute personne venant s'établir dans l'espace de l'UE qu'elle en respecte les règles, participe à la vie sociale et investisse elle-même dans l'acquisition des compétences que cela nécessite. La politique d'intégration repose sur l'idée que cohésion sociale, acceptation des différences et solidarité, ne peuvent pas loin d'aller de soi. C'est à cette condition seulement que nous pourrions développer, dans la société multiforme qui est désormais celle de notre communauté européenne, un engagement suffisamment fort pour que tous vivent ensemble dans la liberté et la responsabilité.

Les propositions du gouvernement néerlandais en vue de réaliser une société plus forte, plus sûre et plus prospère, concernent les instruments européens suivants :

- règlement de Dublin (343/2003/CE)
- directive Qualification (2004/83/CE)
- directive sur le regroupement familial (2003/86/CE)
- directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (2003/109/CE)
- directive relative à la libre circulation des citoyens de l'Union (2004/38/CE)

En fonction des évolutions pertinentes, d'autres instruments juridiques peuvent aussi être appelés à jouer un rôle, notamment la directive sur le retour (2008/115/CE), la directive relative au titre de séjour délivré aux victimes de la traite des êtres humains (2004/81) et l'accord d'association UE-Turquie.

Pour chaque texte sont détaillés :

- le contexte de la proposition ;
- le contenu de la proposition ;
- l'effet visé.

Règlement de Dublin (343/2003/CE)

Contexte

Le règlement de Dublin II, qui est entré en vigueur en 2003, permet d'établir quel État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile. La Commission a présenté fin 2008 une proposition de modification de ce règlement, pour répondre aux problèmes rencontrés par les États membres dont les systèmes d'asile ne sont temporairement pas en mesure de faire face au flux de demandeurs. Tel est par exemple le cas de la Grèce, à propos duquel la Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée en janvier 2011 dans l'affaire M.S.S. contre Belgique et Grèce. Son arrêt suspend la mise en œuvre du règlement de Dublin à l'égard de ce dernier pays.

Effet attendu

Grâce au soutien qui leur sera accordé par l'intermédiaire de l'EASO, les pays concernés pourront mieux maîtriser la pression migratoire. Cela permettra d'éviter un blocage structurel de la situation dans ces pays et d'éviter la suspension prolongée de l'application du règlement de Dublin à leur égard. Les États signataires du règlement de Dublin sont tous tenus d'avoir un système d'asile efficace, y compris la Grèce. En cas de circonstances exceptionnelles, les autres pays interviendront.

Mesure proposée

Les Pays-Bas souhaitent une application efficace du règlement de Dublin. Tout comme la Commission européenne, ils estiment qu'il ne faut pas remettre en cause son principe, qui fait reposer la responsabilité de l'examen de la demande d'asile sur l'État membre concerné en premier lieu par l'entrée ou le séjour du demandeur dans l'UE, sauf exceptions éventuelles dans le cadre de la préservation des liens familiaux (parents/enfants). Les Pays-Bas préconisent qu'un soutien opérationnel soit fourni par les États membres – par l'intermédiaire du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) – aux pays de l'UE exposés à de fortes pressions migratoires.

Directive Qualification (2004/83/CE)

Contexte

L'objectif de cette directive est d'établir des critères communs pour la reconnaissance de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides comme réfugiés ou comme personnes ayant, pour d'autres raisons, besoin d'une protection internationale (protection subsidiaire). Cette directive prévoit également des règles relatives au niveau minimal du contenu de la protection accordée.

Le 21 octobre 2009, la Commission européenne a fait une proposition de modification de la directive Qualification. La proposition élargit les normes minimales pour l'octroi du statut de réfugié ou de personne ayant droit, pour d'autres raisons – par exemple le risque de tortures –, à une protection subsidiaire. Elle indique en quoi consiste la protection assurée et vise à clarifier plusieurs termes juridiques ainsi qu'à harmoniser les droits accordés aux réfugiés et aux bénéficiaires de protection subsidiaire.

Mesure proposée

Lors des procédures d'asile, il appartient au demandeur de prouver la plausibilité des persécutions. S'agissant des alternatives de protection (possibilité de protection à l'intérieur du pays d'origine), la charge de la preuve qui incombe aux autorités est relativement lourde. Les Pays-Bas proposent de modifier la directive de sorte à pouvoir faire reposer sur le demandeur la responsabilité de prouver l'absence d'alternatives de protection. Lors des négociations, les Pays-Bas ont fait une proposition de texte visant à indiquer clairement que le demandeur d'asile est en partie chargé de fournir la preuve de la plausibilité de l'absence d'alternatives dans le pays d'origine.

Effet attendu

Grâce à cette mesure, les États membres n'auront pas toujours à prouver, lors de l'examen d'une demande d'asile, que le demandeur peut trouver une protection ailleurs dans le pays d'origine. Si la menace est concentrée dans une région de ce pays et qu'elle consiste en une violence aveugle, donc non orientée contre la personne du demandeur, il suffira en principe de constater que celui-ci peut s'établir dans une autre région de son pays, exempte de telle violence. L'établissement de l'intéressé dans une telle région constituera une réponse adéquate à la nécessité de protection.

Les États membres n'auront ainsi à examiner le bien-fondé d'une demande de protection concernant ces autres régions qu'après que le demandeur d'asile aura justifié que la menace est également présente dans ces régions.

Directive sur le regroupement familial (2003/86/CE)

Contexte

Adoptée en 2003 et évaluée en 2009 par la Commission européenne, la directive sur le regroupement familial constitue une première étape vers l'harmonisation en la matière de l'immigration légale. Les Pays-Bas sont favorables à cette évolution et les propositions visent une meilleure intégration et émancipation des immigrés (et parmi eux des femmes en particulier). Elles sont à placer dans le cadre du livre vert sur le regroupement familial que publiera la Commission européenne en 2011 et des projets de modification de la directive qui en découleront.

Mesures proposées

Les Pays-Bas proposent une série de mesures destinées à favoriser l'intégration et l'émancipation des immigrés, à savoir :

- passage à 24 ans de l'âge minimum requis pour les deux partenaires ;
- augmentation du revenu exigé ;
- introduction d'une caution ;
- admission d'un seul partenaire tous les dix ans ;
- mise en place d'un test permettant d'établir la primauté du lien avec le pays d'accueil sur celui avec le pays d'origine ;
- impossibilité de demander le regroupement familial pour les personnes ayant été condamnées pour certains délits de violence (par exemple violences domestiques) ;
- établissement d'exigences concernant la formation du regroupant ;
- retrait du titre de séjour temporaire en cas de non respect des conditions d'intégration définies par l'État membre ;
- limitation de l'utilisation du droit communautaire (« filière Europe ») par les immigrés familiaux venant de pays tiers à la circulation intra-européenne, la directive sur le regroupement familial s'appliquant à la première arrivée sur le territoire de l'UE. Cette mesure doit être couplée à la modification de la directive relative à la libre circulation des citoyens de l'UE (2004/38/CE).

Il doit être établi que toutes les propositions respectent (ou doivent respecter) les cadres de la protection internationale des droits de l'homme, dont l'article 8 de la CEDH. En outre, il doit toujours rester possible de déroger aux règles en vigueur sur la base d'un examen pondéré des intérêts individuels en vertu de cet article.

Effet attendu

Les mesures proposées ont pour objectif d'accroître les chances d'une intégration réussie des immigrés dans le pays d'accueil. Elle devrait également avoir un effet émancipateur. Ainsi, grâce aux mesures établissant les exigences de formation et l'âge des partenaires, toutes les personnes concernées seront mieux à même de choisir librement un conjoint, de terminer leur formation et de subvenir à leurs besoins.

Par ailleurs, l'augmentation du revenu exigé vise à améliorer l'autonomie financière de la famille nouvellement formée, ce qui ajoute une garantie supplémentaire pour l'intégration réussie des rejoignants. C'est dans le même but, et afin de favoriser le respect des conditions d'intégration (dans la mesure où elles sont définies dans l'État concerné), qu'il est proposé de subordonner le renouvellement du titre de séjour temporaire à la réussite d'un examen civique. La caution devrait garantir que le rejoignant ou le regroupant rembourse aux pouvoirs publics les frais éventuellement engagés.

En outre, afin d'éviter les abus, les Pays-Bas proposent qu'il ne soit plus possible de déposer plusieurs demandes d'admission d'un nouveau partenaire (ce qui se produit notamment dans le cas des relations polygames non reconnues officiellement). Par ailleurs, il devrait être impossible pour les personnes ayant été condamnées pour violences domestiques de demander l'admission d'un nouveau partenaire. Les partenaires devraient également passer un test afin d'établir que leur lien commun avec le pays d'accueil est plus fort que celui qu'ils ont avec un autre pays. Le Danemark applique déjà avec succès ce test qui permet de s'assurer des attaches avec l'État hôte et accroît les chances d'une intégration réussie.

Enfin, les Pays-Bas estiment que la directive sur le regroupement familial devrait s'appliquer à toutes formes d'immigration familiale en provenance de pays tiers. Autrement dit, le champ d'application de la directive devrait inclure les membres extracommunautaires de la famille des étrangers séjournant légalement dans l'UE et des citoyens de l'UE (indépendamment de leur utilisation du droit à la libre circulation intra-européenne). Ceci permettrait d'empêcher l'utilisation abusive du droit communautaire (la filière Europe), tout en garantissant le principe de la libre circulation au sein de l'espace européen. Cet aspect est à considérer en corrélation avec les remarques concernant la directive sur la libre circulation, à propos de la première admission sur le territoire de l'UE des citoyens des pays tiers.

Directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (2003/109/CE)

Contexte

En 2003, la directive sur les résidents de longue durée provenant de pays tiers a été adoptée afin de favoriser l'intégration de ces immigrés. On peut considérer qu'après un séjour ininterrompu de cinq années dans un État membre de l'UE, un étranger a établi avec ce pays des liens tels qu'ils justifient la protection de son droit au séjour. Cela signifie qu'il peut obtenir, à sa demande, le statut de résident de longue durée.

La Commission européenne a proposé d'étendre le champ d'application de cette directive aux bénéficiaires d'une protection internationale. Les propositions néerlandaises suivantes concernent l'ensemble du champ d'application de la directive, sous sa nouvelle forme (incluant donc les personnes résidant dans l'État membre en vertu d'une protection internationale). Le texte de la directive modifiée faisant actuellement l'objet d'un accord entre le Conseil et le Parlement européen, les propositions néerlandaises ne concernent pas les modifications en cours mais celles encore à venir.

Mesure proposée

Les Pays-Bas proposent de subordonner l'obtention du statut de résident de longue durée à l'existence de perspectives favorables en termes économiques et sociaux. Ceci correspond à un élargissement de l'actuel article 5, paragraphe 2, qui prévoit la possibilité de soumettre l'obtention du statut de résident de longue durée à des conditions d'intégration. Celles-ci peuvent par exemple consister en un niveau minimum de maîtrise de langue, à une connaissance suffisante de la société du pays d'accueil ou tout autre type de formation. Bien entendu, une dispense doit pouvoir être accordée dans des cas particuliers où on ne peut raisonnablement pas exiger de l'étranger qu'il remplisse cette condition.

Effet attendu

Actuellement, fixer des conditions d'intégration est déjà permis. La mesure proposée va cependant plus loin que les dispositions actuelles et vise simultanément une meilleure intégration (économique) et un effet émancipateur. Il s'agit de permettre aux immigrés de trouver un emploi durable.

La nécessité de perspectives favorables à la réalisation de l'autonomie économique et sociale des intéressés est de l'intérêt commun, notamment du fait de la liberté de circulation des personnes. C'est pourquoi les Pays-Bas souhaitent l'introduction d'une mesure instaurant une exigence de formation pour l'obtention du statut de résident de longue durée. Les États membres doivent cependant garder la liberté de définir cette condition au niveau national, en fonction des possibilités et des besoins qui leur sont propres.

Directive relative à la libre circulation des citoyens de l'Union (2004/38/CE)

Contexte

La libre circulation des personnes constitue une des libertés fondamentales du marché intérieur, qui comporte un espace sans frontières. Les droits des citoyens de l'UE à ce sujet sont depuis 2004 inscrits dans la directive. D'après les chiffres de la Commission européenne, 11 millions de citoyens de l'UE résident actuellement dans un autre État membre et ils sont encore plus nombreux à y séjourner temporairement (par exemple comme touristes). Ces mouvements de population ont contribué à l'intégration économique et sociale de l'Union européenne. S'ils sont très favorables à la libre circulation des personnes, les Pays-Bas estiment que la directive peut être améliorée sur certains détails afin de mieux répondre aux besoins des sociétés européennes. Aujourd'hui et dans le futur.

Le constat a été fait que la réglementation nationale en matière d'immigration risque d'être contournée par les migrants familiaux en provenance de pays tiers en invoquant la libre circulation des personnes. L'étendue de la protection dont bénéficient les ressortissants de l'UE et les membres de leur famille constitue également un obstacle à l'efficacité du maintien de l'ordre public. Il ne peut être mis fin au droit de séjour dans un État membre de citoyens de l'UE et de leur famille que s'ils recourent de manière disproportionnée au système d'aide sociale ou s'ils ont commis des délits nombreux ou très graves, qui en outre doivent être examinés à la lumière de la situation et des circonstances personnelles des intéressés.

Mesures proposées

Les Pays-Bas sont favorables à l'élargissement des possibilités de déclarer indésirables des citoyens de l'UE faisant l'objet de condamnations pénales ou de mettre fin à leur droit de séjour. Ceci sans remettre en cause le droit à la libre circulation garanti par le traité. Il est tout à fait possible de mieux définir les cadres actuels, tout en veillant à la protection du droit à la vie familiale, tel qu'inscrit dans les conventions des droits de l'homme internationales et européennes.

Les Pays-Bas étudient par ailleurs comment établir un lien plus strict entre le droit de séjour et l'absence de revenus propres.

La directive s'applique également aux ressortissants de pays tiers qui font partie de la famille d'un citoyen de l'UE se déplaçant au sein de l'Union. Les Pays-Bas estiment qu'à cet égard la portée de la directive devrait se restreindre à son véritable objectif : la simplification de la liberté de circulation et d'établissement des personnes au sein de l'UE. À strictement parler, la première admission sur le territoire de l'UE de ressortissants de pays tiers n'en relève pas et devrait donc en être exclue. Les Pays-Bas sont partisans de pouvoir objecter le séjour illégal à un stade antérieur, avant même la demande de constatation de conformité au droit de l'UE, étant donné que dans ces cas il s'agit de facto d'une première admission sur le territoire de l'UE. Il va sans dire que des exceptions devront être prévues, par exemple pour les victimes de la traite des êtres humains.

Dans la perspective de l'usage accru du droit de libre circulation et des problèmes sociaux qui en résultent parfois, les Pays-Bas souhaitent également que soit lancée au niveau européen une discussion sur l'intégration sociale et civique des ressortissants de l'UE dans les autres États membres.

Effet attendu

En combattant vigoureusement l'abus de droits et en veillant efficacement au respect des règles, nous contribuerons à renforcer le soutien à l'Union européenne tant de la part du politique que du public. Le service aux personnes souhaitant faire un usage légitime de leurs droits sera d'autant meilleur que les risques d'abus seront moindres. Tous les intéressés (individus et États membres) pourront ainsi profiter au mieux des avantages du droit de libre circulation des personnes. En outre, l'amélioration des modalités d'intégration sociale et civique des citoyens de l'UE aura un impact positif sur l'usage de ce droit.

