

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT
DE BELGIQUE

21 juin 2012

TRAITÉ DE SCHENGEN

**Précisions relatives au Conseil Justice et
Affaires intérieures des 7 et 8 juin 2012**

RAPPORT

FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL
CHARGÉ DES QUESTIONS EUROPÉENNES
PAR
MMES **Daphné DUMERY (CH)**
ET **Fauzaya TALHAOUI (S)**

SOMMAIRE

Page.

I. Exposé introductif de la vice-première ministre et ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des chances.	3
II. Échange de vues.....	5
A. Questions et observations des membres	5
B. Réponses	7
C. Répliques	8

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
EN SENAAT

21 juni 2012

SCHENGENVERDRAG

**Toelichting bij Raad Justitie en
Binnenlandse Zaken van 7 en 8 juni 2012**

VERSLAG

NAMENS HET FEDERAAL ADVIESCOMITE VOOR DE
EUROPESE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE DAMES **Daphné DUMERY (K)**
EN **Fauzaya TALHAOUI (S)**

INHOUD

Blz.

I. Inleidende uiteenzetting van de vice-eersteminister en minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen.....	3
II. Gedachtewisseling	5
A. Vragen en opmerkingen van de leden.....	5
B. Antwoorden	7
C. Replieken	8

COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL CHARGÉ DES QUESTIONS EUROPÉENNES
FEDERAAL ADVIESCOMITÉ VOOR EUROPESE AANGELEGENHEDEN**Composition du comité d'avis / Samenstelling van het adviescomité**

Présidents: André Flahaut, président de la Chambre des représentants et Philippe Mahoux, sénateur
 Voorzitters: André Flahaut, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers en Philippe Mahoux, senator

DÉLÉGATION DE LA CHAMBRE
AFVAARDIGING VAN DE KAMER**A. — Titulaires / Vaste leden**

N-VA Daphné Dumery, Peter Luyckx
 PS André Flahaut, Patrick Moriau
 MR Denis Ducarme
 CD&V Roel Deseyn
 sp.a Bruno Tuybens
 Ecolo-Groen! Juliette Boulet
 Open Vld Herman De Croo
 VB Bruno Valkeniers

B. — Suppléants / Plaatsvervangers

Ingeborg De Meulemeester, Els Demol, N
 Guy Coëme, Jean-Marc Délizée, Christiane Vienne
 Philippe Collard, Jacqueline Galant
 Jenne De Potter, Stefaan Vercamer
 Caroline Gennez, Dirk Van der Maelen
 Eva Brems, Thérèse Snoy et d'Oppuers
 Patrick Dewael, Gwendolyn Rutten
 Alexandra Colen, Rita De Bont

DÉLÉGATION DU PARLEMENT EUROPÉEN
AFVAARDIGING VAN HET EUROPEES PARLEMENT**A. — Membres / Leden**

CD&V Ivo Belet, Jean-Luc Dehaene
 Ecolo-Groen! Isabelle Durant, Bart Staes
 Open Vld Philippe De Backer
 PS Véronique De Keyser,
 VB Philip Claeys
 MR Louis Michel
 sp.a Kathleen Van Brempt
 cdH Anne Delvaux

B. — Suppléants / Plaatsvervangers

Marianne Thyssen
 Philippe Lamberts
 Annemie Neyts-Uyttebroeck, Guy Verhofstadt
 Frédéric Daerden, Marc Tarabella
 N
 Frédérique Ries
 Saïd El Khadraoui
 Mathieu Grosch

DÉLÉGATION DU SÉNAT
AFVAARDIGING VAN DE SENAAT**A. — Titulaires / Vaste leden**

N-VA Piet De Bruyn, Patrick De Groot
 PS Philippe Mahoux, Olga Zrihen
 MR Richard Miller
 CD&V Peter Van Rompuy
 sp.a Fauzaya Talhaoui
 Open Vld Martine Taelman
 VB Anke Van dermeersch
 Ecolo-Groen! Claudia Niessen

B. — Suppléants / Plaatsvervangers

Frank Boogaerts, Huub Broers
 Marie Arena, Hassan Bousetta
 Jacques Brotchi
 Cindy Franssen
 Bert Anciaux
 Rik Daems
 Yves Buysse
 Cécile Thibaut

Au cours de sa réunion du 5 juin 2012, le Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes a examiné, à la demande de la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre des représentants, les aspects Schengen abordés par le Conseil Justice et Affaires intérieures des 7 et 8 juin 2012.

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DE LA VICE-PREMIÈRE MINISTRE ET MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

Mme Joëlle Milquet, vice-première ministre et ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des chances, indique qu'en ce qui concerne les points évoqués ci-dessus, le Conseil se penchera tout d'abord sur le rapport semestriel de la Commission européenne (ci-après: la Commission) sur le fonctionnement de l'espace Schengen 1^{er} novembre 2011 - 30 avril 2012¹. Dans ce contexte, la présidence danoise entend se concentrer sur les "mouvements secondaires" effectués au sein de l'Union européenne par des personnes non détentrices d'un permis de séjour légal, d'une part, et sur les visas, d'autre part². Ce rapport renvoie également à la difficulté de distinguer les contrôles de police ciblés qui ont lieu au sein d'une zone frontalière des contrôles systématiques réalisés à une frontière intérieure, qui pourraient éventuellement être en contravention avec les règles Schengen.

Par ailleurs, le Conseil se penchera surtout sur les propositions relatives à la création d'un mécanisme d'évaluation et de suivi destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, le "mécanisme d'évaluation de Schengen", et sur la modification du règlement (CE) n° 562/2006 du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, mieux connu sous le nom de "code frontières Schengen".

En ce qui concerne le "mécanisme d'évaluation de Schengen", la vice-première ministre explique qu'une proposition de la Commission³ vise à remplacer le mécanisme actuel. Dans ce mécanisme, la Commission joue certes *de facto* un rôle relativement important, mais il a, en soi, un caractère purement intergouvernemental. En effet, ce n'est pas la Commission, mais les États membres qui gèrent le processus d'évaluation. Bien qu'il n'y ait aucune remarque fondamentale sur le fond

¹ COM(2012)0230

² Toutefois, cette problématique relève des compétences de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, adjointe à la ministre de la Justice

³ COM(2011)0559

Tijdens zijn vergadering van 5 juni 2012 heeft het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden op verzoek van de commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van de Kamer van volksvertegenwoordigers de Schengengerelateerde topics van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 7 en 8 juni 2012 besproken.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE VICE-EERSTEMINISTER EN MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN GELIJKE KANSEN

Mevrouw Joëlle Milquet, vice-eersteminister en minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen, stelt dat de Raad wat de bovengeschetste punten betreft vooreerst het halfjaarlijks verslag van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) over de werking van de Schengenruimte 1 november 2011 – 30 april 2012¹ zal bespreken. In deze context wenst het Deens voorzitterschap zich te focussen op de zogenaamde secundaire bewegingen binnen de Europese Unie van personen zonder wettelijke verblijfsvergunning, enerzijds, en de visa, anderzijds². In dit verslag wordt eveneens verwezen naar problemen inzake het onderscheid tussen gerichte politiecontroles in een grenszone en systematische controles aan een binnengrens die desgevallend in overtreding zouden zijn met de Schengenvoorschriften.

Daarnaast zal de Raad zich vooral buigen over de voorstellen betreffende de instelling van een evaluatie- en toezichtsmechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis, het zogenaamde "Schengenevaluatiemechanisme", en de wijziging van de verordening (EG) nr. 562/2006 van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen, beter gekend als de "Schengengrenscodé".

Met betrekking tot het "Schengenevaluatiemechanisme" verduidelijkt de vice-eersteminister dat een voorstel van de Commissie³ het huidige mechanisme wil vervangen. In dit mechanisme speelt de Commissie weliswaar *de facto* een relatief belangrijke rol maar in se heeft het een louter intergouvernementeel karakter. Immers, niet de Commissie maar de lidstaten beheren het evaluatieproces. Alhoewel er over de grond van het voorstel als dusdanig geen fundamentele opmerkingen

¹ COM(2012)0230

² deze problematiek ressorteert evenwel onder de bevoegdheden van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de minister van Justitie

³ COM(2011)0559

de la proposition en tant que telle, des questions délicates sont apparues lors de son traitement, tant en ce qui concerne la base juridique de la proposition que le rôle de la Commission et des agences concernées de l'Union européenne.

La proposition de la Commission utilise l'article 77 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comme base juridique. Cela signifie que l'on suivrait la procédure législative ordinaire⁴ et que la Commission serait responsable de son exécution. Le Conseil estime cependant que l'article 70 de ce traité⁵ doit être utilisé en tant que base juridique. Pour sortir de cette impasse, la présidence danoise a élaboré une proposition de compromis, dans le cadre de laquelle l'article 70 précité est formellement utilisé comme base juridique, mais il est demandé au Parlement européen s'il souscrit au fond de l'affaire. Le Parlement européen n'est cependant pas du tout satisfait de la proposition danoise. La Belgique n'a pas d'objection fondamentale quant à une modification éventuelle de la base juridique initiale, à condition que le Parlement européen puisse se prononcer pleinement sur cette matière et que la décision du Conseil soit adaptée en conséquence.

La majorité des États membres entendent limiter le rôle de la Commission et préserver la dimension intergouvernementale du mécanisme d'évaluation. La Belgique fait toutefois partie du groupe d'États membres qui souhaitent confier le rôle le plus large possible à la Commission. La proposition de compromis de la présidence prévoit certes un rôle important pour la Commission (en l'occurrence, elle élaborerait les programmes, gèrerait les visites d'évaluation et rédigerait le projet de rapport) mais veut donner au Conseil le dernier mot en ce qui concerne le rapport et lui faire formuler les recommandations à l'égard du (candidat) État membre concerné.

En ce qui concerne le "code frontières Schengen", Mme Milquet rappelle que le Conseil européen des 23-24 juin 2011 a appelé à la mise en place d'un mécanisme "pour faire face à des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de la coopération Schengen, sans porter atteinte au principe de la libre circulation des personnes"⁶. Par conséquent, la Commission a publié, le 16 septembre 2011, sa proposition modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

⁴ à savoir: décision à la majorité qualifiée au sein du Conseil et codécision du Parlement européen

⁵ le Parlement européen n'a aucun pouvoir de codécision, mais est uniquement informé de la teneur et des résultats de cette évaluation.

⁶ EUCO 23/11 du 24 juin 2011 - p. 8

zijn, zijn er bij de behandeling delicate vragen opgedoken over zowel de rechtsbasis van het voorstel als de rol van de Commissie en de relevante agentschappen van de Europese Unie.

Het voorstel van de Commissie neemt artikel 77 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie als rechtsbasis. Dit betekent dat de gewone wetgevingsprocedure⁴ gevolgd zou worden en dat de Commissie zou instaan voor de uitvoering. De Raad is evenwel van oordeel dat artikel 70 van dit verdrag⁵ als rechtsbasis gebruikt dient te worden. Om uit deze impasse te geraken heeft het Deens voorzitterschap een compromisvoorstel uitgewerkt waarbij het bovengenoemde artikel 70 formeel als rechtsbasis wordt genomen maar waarbij het Europees Parlement gevraagd wordt of het met de grond van de zaak instemt. Het Europees Parlement is evenwel absoluut niet opgezet met het Deense voorstel. België heeft geen fundamenteel bezwaar bij een eventuele wijziging van de initiële rechtsbasis op voorwaarde dat het Europees Parlement zich ten volle over de materie kan uitspreken en dat de beslissing van de Raad hieraan zou worden aangepast.

De meeste lidstaten willen de rol van de Commissie beperken en de intergouvernementale dimensie van het evaluatiemechanisme behouden. België behoort echter tot de groep lidstaten die voor de Commissie een zo ruim mogelijke rol wenst. Het compromisvoorstel van het voorzitterschap voorziet weliswaar een belangrijke rol voor de Commissie (zij zou met name de programma's bepalen, de evaluatiebezoeken beheren en de ontwerpverslagen opstellen) maar wil de Raad het laatste woord geven inzake het verslag en deze de aanbevelingen voor de betrokken (kandidaat-)lidstaat laten formuleren. Een consensus lijkt echter nog veraf.

Met betrekking tot de "Schengengrenscodes" herinnert mevrouw Milquet aan de oproep van de Europese Raad van 23-24 juni 2011 om "een mechanisme (...) in [te voeren] om te kunnen reageren op buitengewone omstandigheden die een bedreiging vormen voor de Schengensamenwerking in haar algemeenheid, zonder dat het beginsel van vrij personenverkeer in gevaar wordt gebracht"⁶. Dientengevolge heeft de Commissie op 16 september 2011 haar voorstel tot wijziging van de verordening (EG) nr. 562/2006 teneinde te voorzien in gemeenschappelijke regels inzake de tijdelijke herin-

⁴ t.w. gekwalificeerde meerderheidsbeslissing in de Raad en medebeslissing Europees Parlement

⁵ het Europees Parlement mag niet meebebeslissen maar wordt slechts op de hoogte gebracht van de inhoud en de resultaten van die evaluatie

⁶ EUCO 23/11 van 24 juni 2011 - blz. 8

dans des circonstances exceptionnelles⁷. À la demande de l'Allemagne et de la France, cette proposition a fait l'objet d'une brève discussion durant le Conseil Justice et Affaires intérieures du 26 avril 2012, donc en pleine période électorale en France, bien que ce point ne soit pas inscrit à l'ordre du jour. La Belgique a insisté alors sur la nécessité d'un débat serein en dehors du cadre de toute politique nationale. En outre, la Belgique estime que la décision finale sur la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures doit être prise au niveau national. Le constat de l'existence de graves défaillances susceptibles de conduire à cette mesure doit être fait au niveau européen – et donc pas par un État membre distinct. Le texte qui sera proposé rencontre ces aspirations dans une large mesure: la Commission constatera s'il est question d'une infraction, et les États membres devront ensuite eux-mêmes décider s'ils réinstaurent les contrôles.

II. — ÉCHANGE DE VUES

A. Questions et observations des membres

Mme Daphné Dumery (Chambre, N-VA) s'enquiert de ce qu'il est advenu de la proposition visant à faire prendre la décision de réinstaurer des contrôles aux frontières intérieures de manière collective. Elle s'informe également de la teneur concrète de la notion de "cas urgents". Dans ce cadre, l'intervenante demande si une vague de cambriolages en relève (cf. sud-ouest de la Flandre), comment l'installation de caméras cadre avec cette notion (cf. Pays-Bas) et si les flux migratoires aux frontières extérieures peuvent entraîner la fermeture des frontières intérieures (cf. Malte et Chypre).

M. Patrick Moriau (Chambre, PS) constate qu'il s'agit d'un débat politique entre les "sovereinistes" et les "supranationaux". Cela est ressorti clairement lors de la campagne électorale française. L'intervenant estime que les possibilités existantes de réinstaurer des frontières intérieures suffisent. En outre, une telle mesure doit toujours s'accompagner d'une menace sérieuse pour l'ordre public et la décision doit être prise dans le respect tant de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que du principe de proportionnalité. On peut cependant envisager d'adapter les dispositions relatives au renforcement des frontières extérieures en cas de menace pour l'ordre public. Si les frontières extérieures sont protégées efficacement, un débat sur les frontières intérieures semble académique. Les États membres

⁷ COM(2011)0560

voering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden⁷ gepubliceerd. Dit voorstel werd op vraag van Duitsland en Frankrijk tijdens de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 26 april 2012, dus in volle Franse verkiezingsperiode, kort besproken alhoewel dit punt niet geagendeerd was. België heeft toen aangedrongen op een sereen debat buiten elk nationaal politiek kader. Daarenboven is België van oordeel dat de eindbeslissing over de herinvoering van de controles aan de binnengrenzen op nationaal niveau genomen moet worden. De vaststelling dat er ernstige tekortkomingen zijn die kunnen leiden tot deze maatregel, dient op Europees niveau – en dus niet door een afzonderlijke lidstaat – te gebeuren. De tekst die zal worden voorgesteld, komt grotendeels aan deze verzuchtingen tegemoet: de Commissie zal vaststellen of er sprake is van een overtreding en de lidstaten zullen daarna zelf moeten beslissen of zij de controles opnieuw invoeren.

II. — GEDACHTEWISSELING

A. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Daphné Dumery (Kamer, N-VA) wenst te vernemen wat er geworden is van het voorstel om de beslissing om opnieuw controles aan de binnengrenzen in te voeren op collectieve basis te laten nemen. Ook informeert zij naar de concrete inhoud van de notie "dringende gevallen". In dit kader wenst spreekster te vernemen of een inbrakenplaag hieronder ressorteert (cf. Zuid-West-Vlaanderen), hoe de inzet van camera's daarin past (cf. Nederland) en of migratiestromen aan de buitengrenzen kunnen leiden tot het sluiten van binnengrenzen (cf. Malta en Cyprus).

De heer Patrick Moriau (Kamer, PS) stelt vast dat het gaat om een politiek debat tussen de "sovereinisten" en de "supranationalen". Dit is duidelijk gebleken tijdens de verkiezingscampagne in Frankrijk. Voor de spreker is duidelijk dat de huidige mogelijkheden om binnengrenzen opnieuw in te voeren, volstaan. Daarenboven dient een dergelijke maatregel te allen tijde samen te gaan met een ernstige bedreiging van de openbare orde en dient de beslissing genomen te worden met toepassing van zowel het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden als met het beginsel van de evenredigheid. Wel kan overwogen worden de bepalingen inzake de versterking van de buitengrenzen bij bedreiging van de openbare orde aan te passen. Indien de buitengrenzen afdoende beschermd zijn, lijkt een debat over de binnengrenzen

⁷ COM(2011)0560

doivent éviter à tout prix de se replier sur eux-mêmes. La libre circulation des personnes est en effet l'une des clefs de voûte de l'Union. La prudence requise est en tout cas de rigueur, les conséquences en matière de migration légale et illégale n'étant pas toujours prévisibles. Aussi l'Union doit-elle élaborer d'urgence une politique commune d'accueil, de migration et d'asile. À cet égard, il s'indique également de prêter attention aux causes de la migration et au besoin de développement des pays en question, au besoin de prescriptions communes en matière de migration qui sauvegardent les droits des migrants et d'une politique d'asile européenne qui – en collaboration avec le Haut Commissaire aux Réfugiés des Nations unies – harmonise les normes vers le haut. Le code frontières Schengen ne peut être modifié, fût-ce temporairement, afin d'autoriser des mesures impliquant un recul. Le Conseil doit donc, sans se soucier d'un éventuel calendrier électoral, développer une vision à long terme débouchant, à son tour, sur une politique commune.

Mme Eva Brems (Chambre, Ecolo-Groen) fait observer que la libre circulation des personnes constitue l'une des preuves les plus tangibles de l'unification européenne. Étant donné que cette mesure est de surcroît favorable aux citoyens, la prudence s'impose lorsqu'il s'agit de modifier ce principe. L'intervenante souscrit en outre au principe mentionné dans la proposition, selon lequel la décision de rétablir les frontières intérieures doit être prise à un niveau coordonné, en l'occurrence par la Commission européenne. En situation de crise, la solidarité a en effet tendance à s'effriter sous la pression. Par ailleurs, elle souscrit pleinement au fait que cette décision doit intervenir en dernier recours. Elle regrette néanmoins que ces contrôles frontaliers puissent être instaurés à relativement long terme. Cela nécessitera dès lors des critères clairs et restrictifs. Sur ce point notamment, le texte à l'examen devra donc encore être remanié pour exclure toute possibilité d'abus par des États membres.

M. Dirk Claes (Sénat, CD&V) estime que la problématique de Schengen ne peut être sauvegardée que si chacun respecte ses obligations. Concrètement, il peut accepter les missions d'évaluation sur place, à condition, d'une part, que la Commission et non les États membres en assure l'exécution, et d'autre part, que des définitions claires soient utilisées à cet égard.

M. Denis Ducarme (Chambre, MR) rappelle les interrogations légitimes d'un certain nombre d'États membres. Le "Printemps arabe", la situation en Syrie et – surtout – la situation à la frontière gréco-turque ont en effet des répercussions réelles dans l'Union euro-

academisch. De lidstaten moeten te allen prijze vermijden zich op zichzelf terug te plooiën. Het vrij verkeer van personen is immers een van de hoekstenen van de Unie. In ieder geval is de nodige voorzichtigheid geboden want de gevolgen op het vlak van legale en illegale migratie zijn niet altijd te voorzien. Daarom dient de Unie dringend een gemeenschappelijk ontvangst-, migratie- en asielbeleid op poten te zetten. Hierbij dient ook aandacht besteed te worden aan de oorzaken van de migratie en de nood aan ontwikkeling van de landen in kwestie, de nood aan gemeenschappelijke migratievoorschriften die de rechten van de migranten beschermen en een Europees asielbeleid waarbij — in samenspraak met de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties — de normen naar boven geharmoniseerd worden. De Schengengrenscode mag niet, zelfs niet tijdelijk, gewijzigd worden om maatregelen toe te laten die een stap achterwaarts betekenen. Zonder zich om een eventuele verkiezingskalender te bekommeren, moet de Raad dus tot een langetermijnvisie komen die op haar beurt tot een gemeenschappelijk beleid zal leiden.

Mevrouw Eva Brems (Kamer, Ecolo-Groen) benadrukt dat het vrij verkeer van personen één van de meest tastbare bewijzen van de Europese eenmaking is. Aangezien dit daarenboven vooral de burger ten goede komt, moet men voorzichtig zijn wanneer men aan dat principe wil tornen. Daarnaast onderschrijft de spreker het in het voorstel vervatte principe om de beslissing om binnengrenzen terug in te voeren op een gecoördineerd niveau, *i.c.* de Europese Commissie, te nemen. In crisissituaties heeft de solidariteit immers de neiging om onder de druk af te brokkelen. Ook schaarst zij zich ten volle achter het feit dat deze beslissing beschouwd wordt als een "*measure of the last resort*". Toch betreurt zij dat deze grenscontroles voor een relatief lange termijn kunnen worden ingevoerd. Dit zal dan ook duidelijke en restrictieve criteria vereisen. Met name op dit punt zal de voorliggende tekst dus nog herwerkt moeten worden om misbruiken door lidstaten uit te sluiten.

De heer Dirk Claes (Senaat, CD&V) is van mening dat de Schengenproblematiek alleen gevrijwaard kan worden indien iedereen zijn verplichtingen nakomt. *In concreto* kan hij instemmen met evaluatiezendingen ter plaatse op voorwaarde dat de Commissie en niet de lidstaten instaat voor de uitvoering, enerzijds, en dat daarbij duidelijke definities gehanteerd worden, anderzijds.

De heer Denis Ducarme (Kamer, MR) herinnert aan de terechte vragen van een aantal lidstaten. Met name de "Arabische lente", de toestand in Syrië en – vooral – de toestand aan de Grieks-Turkse grens hebben immers een daadwerkelijke weerslag op de Unie. Daarom

péenne. Celle-ci doit dès lors s'interroger sur l'avenir du mécanisme de Schengen en général, et sur la possibilité de rétablir les frontières intérieures en particulier. Dans ce cadre, il semble opportun qu'outre la Commission européenne, les États membres puissent jouer un rôle substantiel en l'espèce. L'intervenant s'enquiert enfin de l'évolution de la lutte contre le terrorisme.

Mme Rita De Bont (Chambre, Vlaams Belang) souhaite obtenir certains éclaircissements au sujet du projet de mécanisme, dans le cadre duquel un État membre deviendrait compétent pour prendre la décision finale en ce qui concerne le rétablissement des frontières intérieures, cette décision ne pouvant cependant être prise par un seul État membre. Cela signifie-t-il que la Commission créerait un cadre dans lequel les États membres devraient décider? Les États membres pourraient-ils prendre eux-mêmes cette décision ou la Commission devra-t-elle donner son aval? Elle demande en outre si, dans le cadre du mécanisme d'évaluation de Schengen, outre la discussion relative à la compétence, des divergences de fond existent entre la Commission et le Conseil. Elle souhaite dès lors connaître la position de la Belgique à cet égard.

Mme Fauzaya Talhaoui (Sénat, sp.a) considère que la décision de rétablir les frontières intérieures doit relever de la Commission. Elle craint en outre qu'un durcissement du code frontières Schengen ne remette en question les accords conclus dans le cadre du voisinage méridional et oriental.

M. Herman De Croo (Chambre, Open VLD) répète que la libre circulation des biens, des personnes et des services constitue — avec la politique migratoire et la gestion des frontières extérieures — la pierre angulaire de l'Union européenne. Dans cette optique, l'importance d'une gestion correcte des frontières extérieures ne doit pas être sous-estimée. Si l'on entend maintenir la situation en l'état, il faudra faire en sorte qu'elle reste acceptable pour le citoyen. Les querelles interinstitutionnelles ne sont pas de nature à favoriser cet objectif. Dans ce contexte, la Commission européenne doit, en tant que gardienne des intérêts européens, jouer un rôle de premier plan.

B. Réponses

La vice-première ministre explique qu'en vertu des dispositions actuelles, les États membres eux-mêmes peuvent, en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, réintroduire le contrôle à leurs frontières intérieures durant une période de trente jours

meut deze zich bezinnen over de toekomst van het Schengenmechanisme in het algemeen en over de mogelijkheid tot herinvoering van de binnengrenzen in het bijzonder. Het lijkt in dit kader aangewezen dat — naast de Europese Commissie — ook de lidstaten hierbij een substantiële rol zouden kunnen spelen. Ten slotte informeert de spreker naar de evolutie in de strijd tegen het terrorisme.

Mevrouw Rita De Bont (Kamer, Vlaams Belang) wenst enige verduidelijking over het ontworpen mechanisme waarbij een lidstaat bevoegd zou worden voor de eindbeslissing inzake de herinvoering van de binnengrenzen maar dat deze beslissing niet door één lidstaat genomen zou kunnen worden. Betekent dit dat de Commissie een kader zou creëren waarbinnen de lidstaten zullen moeten beslissen? Zullen de lidstaten deze beslissing zelf kunnen nemen of zal de Commissie daarmee moeten instemmen? Daarnaast vraagt zij in het raam van het Schengenevaluatiemechanisme of er — naast de discussie over de bevoegdheid — ook inhoudelijke verschillen bestaan tussen de Commissie en de Raad. Zij wenst dan ook de positie van België dienaangaande te vernemen.

Mevrouw Fauzaya Talhaoui (Senaat, sp.a) is van oordeel dat de Commissie moet instaan voor de beslissing over de herinvoering van de binnengrenzen. Daarnaast vreest zij dat een verstrenging van de Schengengrenscodes in het kader van het Zuidelijk en Oostelijk Nabuurschap gemaakte afspraken op de helling zal zetten.

De heer Herman De Croo (Kamer, Open VLD) herhaalt dat het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal — samen met het migratiebeleid en het beheer van de buitengrenzen — de hoeksteen vormt van de Unie. Het belang van een afdoende beheer van de buitengrenzen kan hierbij niet worden onderschat. Indien men dit zo wil houden, zal men ervoor moeten zorgen dat dit voor de burger aanvaardbaar blijft. Intra-institutionele gevechten zijn niet van die aard om dit te bevorderen. In deze context dient de Europese Commissie, als hoedster van het Europese belang, een voorrangrol te krijgen.

B. Antwoorden

De vice-eersteminister verduidelijkt dat krachtens de huidige bepalingen de lidstaten zelf en voor een verlengbare termijn van dertig dagen controles aan hun binnengrenzen kunnen herinvoeren in geval van een ernstige bedreiging van de openbare orde of de

renouvelable⁸. La proposition initiale de la Commission confiait le rétablissement de ces contrôles à la compétence exclusive de la Commission ce qui n'était pas acceptable.

Le texte actuellement sur la table propose une possibilité supplémentaire pour les États membres de rétablir ces contrôles, mais uniquement dans des circonstances exceptionnelles, à savoir lorsque l'absence de frontières intérieures met en péril le fonctionnement global de la coopération Schengen à la suite de lacunes graves et durables liées à la gestion des frontières extérieures. Ces circonstances exceptionnelles doivent être définies par le Conseil au niveau européen; c'est néanmoins à l'État membre qu'appartient la décision de rétablir les contrôles.

En ce qui concerne la gestion des frontières extérieures et l'application du code frontières Schengen à la lumière de la politique européenne de voisinage, il est renvoyé à la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, adjointe à la ministre de la Justice.

En ce qui concerne la modification du code frontières Schengen, le Parlement européen est partisan d'octroyer plus de compétences aux institutions européennes et est donc plus proche de la position de la Commission que de celle du Conseil, qui souhaite plus de compétences pour les États membres. En ce qui concerne le mécanisme d'évaluation de Schengen, le Parlement européen est proche du point de vue de la Belgique.

C. Répliques

Mme Daphné Dumery (Chambre, N-VA) remet en mémoire les 30 000 personnes qui, en 2011, ont essayé d'entrer dans l'Union européenne depuis l'Afrique du Nord et les nombreux réfugiés qui ont perdu la vie à cette occasion. Elle demande dès lors de prendre en compte l'aspect humanitaire de la problématique, ce qui est possible notamment en faisant clairement savoir au monde extérieur qu'il ne s'agit pas seulement de franchir une frontière extérieure, mais que des contrôles sont également possibles aux frontières intérieures. L'intervenante espère que cela contribuera à faire comprendre aux candidats à l'immigration que ce sera loin d'être une sinécure – contrairement à ce qui se passe actuellement aux frontières méridionales de l'Union – et que cela les découragera.

M. Patrick Moriau (Chambre, PS) souhaite relativiser l'impact du printemps arabe sur la migration. En effet, ce

⁸ article 23 du règlement précité (CE) n° 562/2006

binnenlandse veiligheid⁸. Het initiële voorstel van de Commissie wees de bevoegdheid om deze controles opnieuw in te voeren, uitsluitend aan de Commissie toe hetgeen onaanvaardbaar was.

De tekst die momenteel op tafel ligt, voorziet een bijkomende mogelijkheid voor de lidstaten om dergelijke controles her in te voeren maar slechts in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenzencontroles in het gedrang komt ingevolge blijvende ernstige tekortkomingen in verband met het beheer van de buitengrenzen. Deze uitzonderlijke omstandigheden moeten door de Raad op Europees niveau bepaald worden; het is evenwel de lidstaat die over de herinvoering van de controles beslist.

Voor het beheer van de buitengrenzen en de toepassing van de Schengengrenscodes in het licht van het Europees Nabuurschapp wordt verwezen naar de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de minister van Justitie.

Inzake de wijziging van de Schengengrenscodes is het Europees Parlement voorstander van meer bevoegdheden voor de Europese instellingen en leunt het dus dichter aan bij de positie van de Commissie dan de Raad die meer bevoegdheden wil voor de lidstaten. Aangaande het Schengenevaluatiemechanisme leunt het Europees Parlement dicht aan bij het Belgisch standpunt.

C. Replieken

Mevrouw Daphné Dumery (Kamer, N-VA) herinnert aan de 30 000 mensen die in 2011 geprobeerd hebben om vanuit Noord-Afrika de Europese Unie binnen te komen en aan de talrijke vluchtelingen die daarbij het leven verloren hebben. Zij roept dan ook op om het humanitair aspect van de problematiek niet uit het oog te verliezen. Dit kan mede gebeuren door de buitenwereld een duidelijk signaal te geven dat men niet alleen een buitengrens moet zien te overschrijden maar dat er ook nog aan de binnengrenzen controles mogelijk zijn. Spreekster hoopt dat dit zal bijdragen tot het inzicht dat de lat voor een immigratieavontuur hoog ligt zodat – in tegenstelling tot wat nu aan de zuidgrens van de Unie gebeurt – kandidaat-migranten erdoor ontmoedigd zullen worden.

De heer Patrick Moriau (Kamer, PS) wenst de weerslag van de Arabische lente op de migratie te relativiseren.

⁸ artikel 23 van de bovengenoemde verordening (EG) nr. 562/2006

n'est pas le nombre élevé d'immigrés venant d'Afrique du Nord, mais bien le fait que l'Italie n'a pas joué le jeu de manière honnête, qui est à l'origine des problèmes. À cet égard, l'Union européenne devra choisir entre la souveraineté et la solidarité, en tenant compte du fait que les réfugiés ne veulent pas venir en Europe pour leur plaisir.

M. Denis Ducarme (Chambre, MR) estime que le printemps arabe et les autres événements auxquels est confrontée l'Union pour l'instant ont eu et ont encore un impact réel et important. On le voit surtout clairement à la frontière entre la Grèce et la Turquie. C'est pourquoi il propose d'entendre la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, adjointe à la ministre de la Justice, concernant les points à l'ordre du jour du Conseil précité qui relèvent de ses compétences.

Le comité d'avis se rallie à cette proposition.

Les rapporteurs,

Les présidents,

*Daphné DUMERY (Ch.)
Fauzaya TALHAOUÏ (S.)*

*André FLAHAUT (Ch.)
Philippe MAHOUX (S.)*

Immers, niet het groot aantal migranten uit Noord-Afrika maar het feit dat Italië het spel niet eerlijk gespeeld heeft, ligt aan de oorsprong van de problemen. Daarbij zal de Europese Unie moeten kiezen tussen soevereiniteit of solidariteit, ermee rekening houdende dat de vluchtelingen niet voor hun plezier naar Europa willen komen.

De heer Denis Ducarme (Kamer, MR) meent dat de Arabische lente en de andere gebeurtenissen waarmee de Unie momenteel geconfronteerd wordt, wel degelijk een belangrijke impact hadden en hebben. Dit is vooral duidelijk aan de Grieks-Turkse grens. Daarom stelt hij voor de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de minister van Justitie, te horen aangaande de punten aan de agenda van de bovengenoemde Raad die tot haar bevoegdheden behoren.

Het adviescomité schaart zich achter dit voorstel.

De rapporteurs,

De voorzitters,

*Daphné DUMERY (Ch.)
Fauzaya TALHAOUÏ (S.)*

*André FLAHAUT (Ch.)
Philippe MAHOUX (S.)*