

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

19 juillet 2012

PROPOSITION DE RÉOLUTION

**relative à la réforme
de la Convention de Schengen**

(déposée par M. Patrick Dewael et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

19 juli 2012

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende de hervorming
van het Schengenakkoord**

(ingediend door de heer Patrick Dewael c.s.)

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie	
PS	:	Parti Socialiste	
MR	:	Mouvement Réformateur	
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams	
sp.a	:	socialistische partij anders	
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen	
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten	
VB	:	Vlaams Belang	
cdH	:	centre démocrate Humaniste	
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones	
LDD	:	Lijst Dedecker	
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie	

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)	CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Séance plénière	PLEN:	Plenum
COM:	Réunion de commission	COM:	Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>		<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	
<i>Commandes:</i>		<i>Bestellingen:</i>	
Place de la Nation 2		Natieplein 2	
1008 Bruxelles		1008 Brussel	
Tél. : 02/ 549 81 60		Tel. : 02/ 549 81 60	
Fax : 02/549 82 74		Fax : 02/549 82 74	
www.lachambre.be		www.dekamer.be	
e-mail : publications@lachambre.be		e-mail : publicaties@dekamer.be	

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS

Introduction

Les États membres de l'Union européenne ont récemment décidé de ne pas accorder de droit de codécision au Parlement européen concernant la réforme de la Convention de Schengen. Ils ont décidé de se prononcer seuls sur la mise en place de contrôles frontaliers temporaires. La présidence danoise du Conseil a été vivement critiquée à ce sujet lors du débat au Parlement européen, le Parlement craignant que cette décision puisse porter atteinte aux droits fondamentaux des citoyens européens. Qui plus est, des décisions pouvant même entraîner le rétablissement temporaire de contrôles aux frontières internes ne sont plus soumises au contrôle démocratique.

Or, les tentatives visant à restreindre les droits fondamentaux et les libertés devraient faire l'objet d'un contrôle démocratique rigoureux, l'intérêt européen étant primordial. À défaut, on ouvrirait la porte à d'éventuels abus. Le besoin de se profiler à des fins électorales et le populisme peuvent constituer la motivation de telles décisions. Les crises que l'Union européenne traverse à l'heure actuelle imposent une solidarité et une confiance accrues. Nous avons besoin d'une approche européenne et de solutions européennes. Pour l'heure, il ne se recommande pas de vider les institutions européennes de leur substance, de privilégier les intérêts nationaux et de faire primer les desiderata des grands États membres. L'essentiel est de savoir comment répondre aux défis existants.

Il s'avère que tous les partis représentés au Parlement européen s'accordent à estimer que le Conseil doit revoir sa décision, dès lors qu'elle porte atteinte aux principes et aux libertés fondamentales de l'Union européenne, en particulier à la libre circulation des personnes. Le Parlement européen a également fait noter qu'il déploiera en œuvre tous les moyens possibles, tant politiques que juridiques, afin d'annuler cette décision scandaleuse. Cette décision a en effet tout d'une attaque contre les nouvelles compétences dont le Traité de Lisbonne a investi le Parlement européen.

La Commission partage la consternation du Parlement. Elle estime, elle aussi, que le Conseil ferait mieux de revenir sur cette décision. L'année dernière encore, la Commission européenne a proposé que la question de la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières soit plus largement traitée à l'échelon européen, mais les ministres de l'Intérieur en ont décidé autrement. Bien

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Inleiding

In de berichtgeving lezen we dat de EU-lidstaten recent beslisten om het Europees Parlement geen medebeslissingsrecht te geven over de hervorming van het Schengenakkoord. De lidstaten beslisten om op eigen houtje te beslissen over de invoering van tijdelijke grenscontroles. Tijdens het debat in het Europees Parlement werd het Deens voorzitterschap van de Raad hierover zwaar op de korrel genomen. Het Parlement vreest dat dit een aantasting kan betekenen van de grondrechten van de Europese burgers. Bovendien valt de democratische controle weg op beslissingen die zelfs kunnen leiden tot het tijdelijk herinvoeren van binnengrenscontroles.

Pogingen om de fundamentele rechten en vrijheden in te perken, vereisen echter een sterke democratische controle waarbij het Europees belang voorop staat. In het andere geval staat de deur mogelijk open voor misbruiken. Electorale profileringsdrang en populisme kunnen de drijfveer vormen. De crisissen waar de EU zich nu doorheen worstelt, noodzaken tot meer solidariteit en vertrouwen. We hebben nood aan een Europese aanpak en Europese oplossingen. Het uithollen van de Europese instellingen, het centraal stellen van nationale belangen en het laten primeren van de wensen van de grote lidstaten zijn op dit ogenblik geen goede raadgevers. De echte vraag is welk antwoord we geven op de bestaande uitdagingen?

Alle partijen in het Europees Parlement blijken het erover eens te zijn dat de Raad zijn beslissing moet herzien omdat de beginselen en basisvrijheden van de Europese Unie erdoor worden aangetast, vooral het vrije verkeer van personen. Het Parlement liet ook optekenen dat het alle mogelijke middelen, zowel politiek als juridisch, zal inzetten om deze schandelijke beslissing ongedaan te maken. De beslissing lijkt namelijk sterk op een aanval op de nieuwe bevoegdheden die het Europees Parlement heeft verworven met het Verdrag van Lissabon.

De Europese Commissie deelt de consternatie van het Parlement. Ook de Commissie is van oordeel dat de Raad beter terugkomt op deze beslissing. De Europese Commissie stelde vorig jaar nog voor om de beslissing over de tijdelijke herinvoering van grenscontroles in grotere mate over te hevelen naar het Europese niveau. De ministers van Binnenlandse Zaken beslisten echter

qu'une consultation du Parlement soit prévue, ce sont quand même les États membres qui, en fin de compte, peuvent dorénavant en décider de manière autonome.

Un certain nombre d'eurodéputés belges ont ensuite lancé un appel au gouvernement fédéral pour qu'il revoie sa position et revienne sur sa décision de ne pas octroyer le droit de codécision au Parlement européen. Le gouvernement fédéral n'a, il est vrai, pas soutenu cette décision avec beaucoup d'enthousiasme. En réalité, la question est de savoir si l'on veut évoluer vers plus d'Europe. Malgré ses nombreux défauts, le Parlement européen est la seule véritable institution démocratiquement élue de l'Union européenne. Allons-nous mettre le Parlement sur la touche maintenant que la question se pose avec plus d'acuité?¹

La plupart des eurodéputés ne sont donc pas partisans d'une modification du principe d'une Europe sans frontières intérieures. Le génie s'est toutefois échappé de la bouteille, si bien que le débat sur la réintroduction de contrôles frontaliers intérieurs est à présent rouvert.

On réfléchit en ce moment à l'élaboration d'un cadre général comprenant des critères et des procédures pour le contrôle temporaire des frontières intérieures et le renforcement de la protection des frontières extérieures.

Contexte et évolutions récentes

Schengen est fondé sur le Traité de Schengen lui-même (1985) et la Convention d'application de l'Accord de Schengen (1990). Dans les années qui ont suivi, toute une série d'accords et de décisions sont intervenus, que l'on a appelés collectivement l'acquis de Schengen (à partir de 2000). Depuis lors, l'"évaluation Schengen" en fait également partie.

Depuis deux ans environ, des voix se font entendre pour réclamer un contrôle démocratique accru de Schengen, surtout en ce qui concerne le contrôle de l'application correcte des prescriptions après l'adhésion des États membres à cette zone (*second mandate*). La mise en lumière d'un certain nombre de lacunes (par exemple la possibilité d'exécuter des contrôles non annoncés aux frontières intérieures) en a démontré la nécessité. C'est pourquoi d'aucuns plaident en faveur d'une coopération entre les agences européennes com-

anders. Alhoewel het Parlement wel wordt betrokken, beslissen de lidstaten nu uiteindelijk toch autonoom.

Een aantal Belgische Europarlementsleden riep de federale regering daarna op zijn standpunt te herzien en om af te zien van de beslissing tot het niet toekennen van medebeslissingsrecht aan het Europees Parlement. De federale regering steunde deze beslissing namelijk niet van harte. De vraag is eigenlijk of we willen evolueren naar meer Europa? Ondanks de vele tekortkomingen is het Europees Parlement de enige echte democratisch verkozen instelling van de EU. Schuiven we het Parlement opzij nu het even warm wordt?¹

De meeste Europese parlementariërs zijn dus geen voorstander van een aanpassing van het principe van een Europa zonder binnengrenzen. De geest is echter uit de fles en het debat over het opnieuw invoeren van binnengrenscontroles is terug open.

Er wordt gewerkt aan een algemeen kader, criteria en procedures over tijdelijke controles aan de binnengrenzen en de versteking van de bescherming aan de buitengrenzen.

Achtergrond en recente evoluties

Schengen vindt zijn basis in het Schengenverdrag zelf (1985) en de Schengenuitvoeringsovereenkomst (1990). In jaren daarna werden er een hele reeks overeenkomsten en besluiten genomen, het Schengenacquis genoemd (vanaf 2000). De evaluatie van Schengen maakt daar sindsdien ook deel van uit.

Sinds een tweetal jaar is er vraag naar meer democratische controle op Schengen, vooral betreffende de controle op de blijvende correcte toepassing van de voorschriften na de toetreding tot de zone van de lidstaten (*second mandate*). Dit bleek nodig na de vaststelling van een aantal tekortkomingen (bijvoorbeeld de onmogelijkheid om onaangekondigde controles uit te voeren aan de binnengrenzen). Er wordt daarom gepleit voor samenwerking tussen de bevoegde EU-agentschappen (Frontex, Europol en Eurojust). Over de huidige ter tafel

¹ Jean-Luc Dehaene, Guy Verhofstadt, Kathleen Van Brempt et al., *Regering moet haar standpunt over de Schengenhervorming herzien*, De Morgen, 14 juni 2012, p. 20; Steven, *Gaan we naar meer Europa, of wordt er geplooid als het er echt op aan komt?*, De Morgen, 14 juni 2012, p. 2; Domi, *EU-landen willen binnengrenzen zelf controleren*, De Standaard, 9 juni 2012, p. 29; et Kris Van Haver, *Europees Parlement verbolgen over nieuwe grenscontroles*.

¹ Jean-Luc Dehaene, Guy Verhofstadt, Kathleen Van Brempt en anderen, *Regering moet haar standpunt over de Schengenhervorming herzien*, De Morgen, 14 juni 2012, pag. 20 en Steven, *Gaan we naar meer Europa, of wordt er geplooid als het er echt op aan komt?*, De Morgen, 14 juni 2012, pag. 2 en Domi, *EU-landen willen binnengrenzen zelf controleren*, De Standaard, 9 juni 2012, pag. 29 en Kris Van Haver, *Europees Parlement verbolgen over nieuwe grenscontroles*.

pétentes (Frontex, Europol et Eurojust). Des objections ont également déjà été formulées à propos des propositions actuellement sur la table, plus particulièrement en ce qui concerne la proportionnalité (élargissement aux contrôles aux frontières intérieures) et la subsidiarité (exclure la participation de fonctionnaires nationaux aux contrôles aux frontières intérieures).

Le Code frontières Schengen (2006) a, dans un passé récent, également fait l'objet de diverses initiatives. Ce code prévoit la suppression des contrôles aux frontières intérieures et réglemente les contrôles aux frontières extérieures. À la suite du Printemps arabe et de l'incident intervenu entre la France et l'Italie (2011), d'aucuns ont à nouveau insisté pour que des contrôles soient instaurés aux frontières intérieures, notamment en cas de difficultés aux frontières extérieures. Tout cela s'inscrit désormais dans le cadre d'une politique d'asile européenne (régime commun d'asile et bureau d'appui, programmes de protection régionaux et réinstallation), d'une politique européenne en matière de migrations (protection frontières extérieures – Frontex, Eurosur et SIS), mécanisme d'évaluation de Schengen, lutte contre la migration illégale) et d'une politique européenne de mobilité (notamment des centres de visa communs (VIS, biométrie, PNR), le regroupement familial et une politique européenne d'intégration).

L'évaluation de Schengen a, elle aussi, fait l'actualité récente à la suite des péripéties avec la Bulgarie et la Roumanie et fait également l'objet de diverses initiatives. Ici aussi est émise l'idée de réinstaurer les frontières intérieures lorsqu'un État membre ne s'avère pas en mesure d'exécuter de façon satisfaisante l'acquis de Schengen (*second mandate*). Cette décision, qui devrait être prise au niveau européen (plutôt qu'au niveau de l'État membre), ne pourrait être effective qu'en cas de menaces graves pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure et pour une durée maximale de 30 jours (prolongeable jusqu'à six mois). En cas d'urgence, un État membre pourrait prendre cette décision pour 5 jours au maximum. Cette mesure ne peut être prise qu'en dernier ressort et pour autant que la libre circulation soit respectée. Ici aussi, il est préférable de prévoir une collaboration entre les différentes agences européennes compétentes (Frontex, Europol, Eurojust) et l'obligation de faire rapport au Parlement européen.

Sauver Schengen et l'Europe

On peut dire d'une manière générale qu'en 2012-2013, nous devons affronter une sérieuse crise en ce qui concerne l'espace Schengen et la libre circulation en Europe, tout en devant surmonter la crise de l'euro. Les deux crises s'influencent d'ailleurs mutuellement.

liggende voorstellen zijn er ook al bezwaren geopperd met name over de proportionaliteit (uitbreiding tot binnengrenscontroles) en de subsidiariteit (uitsluiting deelname nationale ambtenaren binnengrenscontroles).

De Schengengrenscode (2006) maakte in het recente verleden ook het voorwerp uit van verschillende initiatieven. Deze code voorziet in de afschaffing van de binnengrenscontroles en regelt de buitengrenscontroles. Ingevolge de Arabische lente en het incident tussen Frankrijk en Italië (2011) werd opnieuw aangedrongen op de invoering van binnengrenscontroles, onder andere bij moeilijkheden aan de buitengrenzen. Dit alles wordt intussen gekaderd binnen een Europees asielbeleid (gezamenlijk asielstelsel en ondersteuningsbureau, regionale beschermingsprogramma's en hervestiging), een Europees migratiebeleid (bescherming buitengrenzen (Frontex, Eurosur en SIS), Schengenevaluatiemechanisme, aanpak illegale migratie) en een Europees mobiliteitsbeleid (onder andere gemeenschappelijke visa-centra (VIS, biometrie, PNR), gezinshereniging en een Europees integratiebeleid).

De Schengenevaluatie kwam recentelijk eveneens in het nieuws door de perikelen met Bulgarije en Roemenië en maakt ook het voorwerp uit van verschillende initiatieven. Ook hier duikt de idee op van het opnieuw invoeren van de binnengrenzen wanneer een lidstaat niet in staat blijkt om het Schengenacquis afdoende uit te voeren (*second mandate*). Deze beslissing zou op Europees niveau moeten gebeuren (in plaats van op niveau van de lidstaat), zou enkel kunnen bij ernstige dreigingen voor de openbare orde of binnenlandse veiligheid en voor ten hoogste 30 dagen (tot 6 maand verlengbaar). In dringende gevallen zou een lidstaat dit kunnen voor maximaal 5 dagen. Dit kan enkel als ultieme remedie met respect voor het vrij verkeer. Ook hier wordt best gemikt op samenwerking tussen de verschillende bevoegde EU-agentschappen (Frontex, Europol, Eurojust) en rapportering aan het Europees Parlement.

Schengen en Europa redden

Algemeen kan worden gesteld dat we in 2012-2013 door een serieuze crisis moeten inzake de Schengenzone en het vrij verkeer in Europa, op hetzelfde moment dat we ons door de Eurocrisis moeten werken. De twee crisissen beïnvloeden overigens elkaar. In beide speelt

Le risque d'un "jour noir" tant pour la zone euro que pour l'espace Schengen est tout à fait réel. Et dans ces deux crises, la Grèce joue un rôle précaire. Tout l'art consistera toutefois à conjurer ces deux crises et à en ressortir renforcés. La solution est d'avoir plus d'Europe, et non moins, comme on l'affirme pourtant. Il s'agit là d'un risque réel.

Un aspect important de la gestion de la crise de Schengen concerne la protection des frontières extérieures, surtout méridionales. C'est la raison pour laquelle des accords doivent être conclus avec les pays nord-africains, mais aussi avec la Turquie. Ce dernier point est essentiel. Il faut également convenir avec tous ces pays du retour des migrants qui entrent dans l'espace Schengen le long de cette frontière. Tout ceci doit en outre s'inscrire dans le cadre d'une politique européenne de migration.

L'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie est également cruciale pour la crise de Schengen, surtout en ce qui concerne la protection de notre frontière extérieure à l'est, mais également au sud, du fait de l'impact de la Grèce et de la Turquie sur cette problématique, et de l'afflux permanent de migrants dans les prochaines années. En effet, l'afflux d'aujourd'hui sera le problème politique de demain, même s'il a entre-temps sérieusement diminué. Cela peut remettre en question le concept de l'espace de libre circulation en soi, comme on l'a constaté entre-temps. L'absence de politique de sécurité aux frontières n'est pas non plus une bonne chose à cet égard. En outre, les migrants constituent une cible relativement facile pour les partis populistes, qui progressent partout en Europe. Ces partis ne manqueront pas d'incriminer l'Europe et de remettre en cause la construction européenne, comme on l'a constaté entre-temps.

Plus spécifiquement, il est problématique que les États membres ne parviennent pas à s'entendre entre eux, mais aussi avec les institutions de l'Union européenne, sur les adaptations nécessaires à un meilleur fonctionnement de la libre circulation en Europe. C'est absolument regrettable, eu égard au fait que l'espace Schengen est soumis à une très forte pression. Il en résulte que l'on en revient aux contrôles aux frontières intérieures, ceux-ci étant de plus appliqués en pratique.

Dans le débat sur les nouvelles règles à inscrire dans la convention de Schengen, il existe quatre courants qu'il faudra concilier pour parvenir à une solution:

— les États membres du Nord se sentent freinés par les règles existantes et ressentent la pression des électeurs (c'est en effet dans ces pays que se rendent la plupart des immigrants);

Griekenland een precaire rol. Het risico op een "zwart moment" voor zowel de eurozone als de Schengenzone is heel reëel. De kunst zal er echter in bestaan deze crisissen te bezweren en er sterker uit te komen. De oplossing ligt namelijk in meer Europa, niet in minder. Toch wordt dit laatste beweerd. Daar ligt een bestaand risico.

Een belangrijk aspect van de aanpak van de Schengencrisis gaat over de bescherming van de buitengrenzen, vooral de zuidelijke. Daarom moeten er akkoorden worden gesloten met de Noord-Afrikaanse landen. Maar ook met Turkije. Dit laatste is heel belangrijk. Met al die landen moet ook de terugkeer worden afgesproken van migranten die langs die grens de Schengenzone binnentreden. Dit alles moet bovendien worden gekaderd in een Europees migratiebeleid.

De toetreding van Bulgarije en Roemenië is eveneens cruciaal voor de Schengencrisis, niet in het minst inzake de bescherming van onze oostelijke buitengrens, maar tevens met onze zuidelijke vanwege de impact van Griekenland en Turkije op deze materie. Samen met de blijvende toestroom van migranten de komende jaren. De instroom van vandaag is immers het politiek probleem van morgen, ook al is de instroom inmiddels serieus gedaald. Dit kan het concept van de zone van vrij verkeer op zich in vraag stellen, zoals inmiddels gebeurd. Het ontbreken van een veiligheidsbeleid aan de grenzen doet daar ook geen deugd aan. Bovendien zijn de migranten een vrij makkelijke schietschijf voor populistische partijen, die overal in Europa aan belang winnen. Zij zullen de kans niet laten liggen de schuld op Europa te steken en de Europese constructie in vraag te stellen, zoals inmiddels gebeurd.

Meer specifiek stelt zich het probleem dat de lidstaten het onderling, maar ook met de EU-instellingen, het niet eens geraken over de noodzakelijk aanpassingen voor een betere werking van de zone van vrij verkeer in Europa. Dit is heel jammer, gelet op het feit dat de Schengenzone onder heel zware druk staat. Het gevolg is dat er wordt teruggегреpen naar binnengrenscontroles. Bovendien worden die toegepast in de praktijk.

In het debat over de nieuwe regels voor het Schengenverdrag zijn er vier strekkingen die met elkaar zullen moet worden verzoend om te komen tot een oplossing:

— de noordelijke lidstaten voelen zich geremd door de bestaande regels en voelen de hete adem van de kiezer in de nek (de meeste migranten trekken namelijk naar daar);

— les États membres du Sud souhaitent que l'on prévoie des exceptions aux règles de Dublin (notamment parce qu'ils sont, le plus souvent, le premier pays d'arrivée) sans limiter le droit à la libre circulation de leurs ressortissants;

— les nouveaux États de l'Est attachent beaucoup d'importance à la libre circulation (eu égard à leur passé) et sont donc très sceptiques à l'égard de toute restriction en la matière;

— les institutions de l'UE défendent la libre circulation par tous les moyens possibles et utilisent leur nouveau pouvoir en matière de police et de justice pour oeuvrer à la sécurité intérieure.

Trois solutions sont proposées pour sortir de l'impasse: des contrôles temporaires aux frontières intérieures, une exclusion temporaire d'États membres de la zone et un meilleur mécanisme d'évaluation. Le grand problème est que, d'une part, les États membres souhaitent des règles Schengen plus sévères, mais que, d'autre part, ils ne souhaitent aucun transfert de pouvoir à l'Europe. C'est là que se situe le nœud du problème, qu'il serait préférable de dénouer. La solution, c'est bien sûr plus d'Europe. À cet effet, il faudra accroître la confiance dans l'Europe. Tout cela devra être réglé, car c'est là que réside la solution.

Il existe de très bonnes raisons pour continuer à défendre la zone de libre circulation, notamment la grande prospérité que cette zone a générée et peut donc également générer pour tous les États membres, et la perte économique que provoquerait un retour en arrière (commerce et tourisme). Il convient de conserver les avantages de la zone Schengen tout en s'attaquant à ses effets secondaires négatifs indésirables.²

La décision n'est pas encore tombée

En assemblée plénière de la Chambre des représentants, la ministre belge de l'Intérieur a fait observer que les choses pouvaient encore évoluer et que nous attendions les résultats des négociations. Elle a également précisé que la Belgique souscrivait à la position du Parlement européen et de la Commission.

Selon la ministre, la base légale de l'instrument prévu dans la convention et dans diverses décisions de la Commission européenne est en effet sujette à controverse. En particulier, la manière dont le Parlement

— de zuidoostelijke lidstaten willen uitzonderingen op de Dublin-regels (onder andere omdat zij het vaakst het eerste land van binnenkomen zijn) zonder beknothting van de rechten op vrij verkeer van hun onderdanen;

— de nieuwe oostelijke lidstaten hechten zeer veel belang aan het vrij verkeer (gelet op hun verleden) en staan dus zeer sceptisch tegenover inperkingen ervan;

— de EU-instellingen verdedigen het vrij verkeer met alle mogelijke middelen en gebruiken hun nieuwe macht inzake politie en justitie om te werken aan interne veiligheid.

Er worden drie oplossingen naar voor geschoven om hieruit te geraken: tijdelijke binnengrenscontroles, tijdelijke schorsing van lidstaten uit de zone en een beter evaluatiemechanisme. Het grote probleem is dat lidstaten enerzijds wel een strengere Schengenregeling willen, maar anderzijds geen macht willen overdragen aan Europa. Daar zit de angel van het probleem die er best wordt uitgehaald. De oplossing is uiteraard meer Europa. Daarvoor zal er wel meer vertrouwen nodig zijn in Europa. Dit alles zal moeten worden geregeld. Daar ligt de uitweg.

Er zijn zeer goede redenen om de zone van vrij verkeer te blijven verdedigen, onder andere omwille van de enorme welvaart die deze zone heeft teweeggebracht en dus ook kan teweegbrengen voor alle lidstaten, en het economisch verlies dat het terugdraaien van de klok zou veroorzaken (handel en toerisme). Het komt er op aan de voordelen van de Schengenzone te behouden en tegelijkertijd de ongewenste negatieve neveneffecten aan te pakken.²

De beslissing is nog niet gevallen

De Belgische minister van Binnenlandse Zaken liet in de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers optekenen dat één en ander nog kan veranderen en dat we wachten op de resultaten van de onderhandelingen. Ze stelde tevens dat België het eens is met de positie van het Parlement en de Commissie.

Volgens de minister is de wettelijke basis van het instrument in het Verdrag en van de verschillende beslissingen van de Commissie inderdaad controversieel. Vooral over de manier waarop het Parlement zal worden

² Hugo Brady, *Saving Schengen, How to protect passport-free travel in Europe*, Centre for European Reform (CER), London, 2012, 48 p.

² Hugo Brady, *Saving Schengen, How to protect passport-free travel in Europe*, Centre for European Reform (CER), London, 2012, 48 pag.

européen sera associé aux négociations. Elle a fait observer que, comme notre pays, la Commission européenne était favorable à une base légale permettant une implication du Parlement européen dans le processus et une procédure de codécision avec le Conseil européen.

La ministre estime que la majorité des États membres souhaitent cependant une autre base légale, qui aurait pour conséquence que le Conseil européen serait le seul à pouvoir adopter l'instrument. En dépit des nettes réserves formulées par notre pays vis-à-vis de la modification de la base légale dans le sens défendu par la majorité des États membres — le Parlement européen étant ainsi privé de son pouvoir de codécision — il s'est avéré important pour notre pays qu'une décision formelle et définitive quant à l'évaluation de Schengen et des contrôles aux frontières intérieures ait été évitée.

Selon la ministre, notre pays a obtenu cette absence de décision par l'intégration dans les décisions de l'ensemble des amendements que la Belgique a présentés dans le cadre de l'approche Benelux. Cela signifie, selon elle, que les diverses propositions seront envoyées au Parlement européen et qu'aucune décision définitive n'a été prise. Apparemment, nous attendons à présent les résultats des négociations avec le Parlement européen avant de prendre une décision définitive concernant le contenu des propositions et la base légale.³

Politique européenne de sécurité interne

Nous estimons que, dans le débat sur la réforme des accords de Schengen, la solution réside dans une politique européenne de sécurité interne et que l'idéal serait que cette dernière soit associée à une politique européenne d'asile et de migration. Nous estimons qu'il s'agit de coordonner et de rassembler tous les efforts déjà accomplis dans ces domaines. L'espace Schengen n'aura aucune chance de subsister sans une bonne politique de sécurité interne.

Si l'objectif est de conserver cet espace ouvert, il faut élaborer d'une politique de sécurité correcte. Le principal inconvénient de l'ouverture des frontières est que des personnes moins bien intentionnées en profitent également. Dès lors, pour en conserver les avantages, nous devons nous concentrer sur l'élimination des effets (collatéraux) négatifs et indésirables.

³ Question de M. Bruno Tuybens à la vice-première ministre et ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des chances sur "l'évaluation des accords de Schengen et les contrôles frontaliers" (n° P1071).

betrokken bij de onderhandelingen. Ze merkte op dat de Commissie, net als ons land, voorstander is van een wettelijke basis die als uitwerking heeft dat het Europees Parlement erbij wordt betrokken, met medebeslissing van de Raad.

Volgens de minister wenst de meerderheid van de lidstaten daarentegen een andere wettelijke basis, die als gevolg zou hebben dat de Raad enkel het instrument aanneemt. Ondanks de duidelijke reserve die ons land heeft tegen het veranderen van de wettelijke basis zoals de meerderheid van de lidstaten die verdedigt — zodat het Parlement wordt berooft van zijn macht tot medezeggenschap — bleek het voor ons land belangrijk dat een formele en definitieve beslissing over de evaluatie van Schengen en de binnengrenscontroles werd vermeden.

Volgens de minister heeft ons land dat verkregen via de integratie in de beslissingen van al de amendementen die België heeft ingediend in het kader van de Benelux-aanpak. Dit betekent volgens haar dat de verschillende voorstellen naar het Parlement worden gestuurd en dat er geen definitieve beslissing werd genomen. We wachten nu blijkbaar op de resultaten van de onderhandelingen met het Europees Parlement vooraleer een definitieve beslissing te nemen over de inhoud van de voorstellen, en ook over de wettelijke basis.³

Intern Europees veiligheidsbeleid

De oplossing in het debat over de hervorming van de Schengenakkoorden ligt volgens ons bij een Europees intern veiligheidsbeleid. Dat wordt best gecombineerd met een Europees asiel- en migratiebeleid. Het komt er volgens ons op aan alle inspanningen die in deze gebieden reeds worden geleverd, te coördineren en samen te brengen. Zonder een degelijk intern veiligheidsbeleid kan er geen sprake zijn van het overeind houden van de Schengenzone.

Indien we de open ruimte willen behouden dan moeten we hier een degelijk veiligheidsbeleid tegenover zetten. Het grote nadeel van het openzetten van de grenzen is dat mensen met minder goede bedoelingen hier ook gebruik van maken. Om de voordelen te behouden moeten we dus inzetten op het wegwerken van de ongewenste negatieve (neven)effecten.

³ Vraag van de heer Bruno Tuybens aan de vice-eersteminister en minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen over "de evaluatie van Schengen en de grenscontroles" (nr. P1071).

Il va sans dire que la coopération policière et judiciaire et l'échange d'informations sont cruciaux à cet égard. Il convient que plusieurs acteurs importants présents sur le terrain aujourd'hui collaborent et unissent leurs forces (Europol, Frontex, Eurojust, cpol,...). Enfin, c'est dans ce cadre très large que nous devons chercher un (nouvel) équilibre entre liberté, sécurité et justice. C'est là que l'Europe doit se réinventer dans le respect de ses fondements et de ses valeurs fondamentales. Le défi est connu mais le chemin à parcourir reste encore très long.

Niet nodig om te vermelden dat politie- en justitiële samenwerking en uitwisseling van informatie hier cruciaal zijn. Belangrijke spelers in het veld vandaag moeten wel degelijk de handen in elkaar slaan en hun krachten bundelen (Europol, Frontex, Eurojust, cpol,...). Het is in dit heel brede kader, tenslotte, dat we op zoek moeten naar de (nieuwe) balans tussen vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Het is hier dat we Europa opnieuw moeten uitvinden met respect voor zijn grondvesten en basiswaarden. De uitdaging is gekend, de weg nog zeer lang.

Patrick DEWAELE (Open Vld)
Raf TERWINGEN (CD&V)
Herman DE CROO (Open Vld)
Gwendolyn RUTTEN (Open Vld)
Bruno TUYBENS (sp.a)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. vu les très bonnes raisons de continuer à défendre la zone de libre circulation, comme la grande prospérité qu'a générée cette zone et la perte économique que provoquerait un retour en arrière;

B. vu la décision récente des États membres de ne pas accorder de droit de codécision au Parlement européen en ce qui concerne la réforme de la convention de Schengen;

C. vu la crainte qu'une telle décision puisse représenter une atteinte aux droits fondamentaux des citoyens européens;

D. considérant que les tentatives de restreindre les libertés et droits fondamentaux devraient faire l'objet d'un contrôle démocratique rigoureux, l'intérêt européen primant à cet égard;

E. vu la nécessité d'élaborer une approche européenne et des solutions européennes;

F. vu l'annonce faite par le Parlement européen qu'il déploiera tous les moyens possibles, tant politiques que juridiques, pour annuler la décision;

G. considérant que la Commission européenne estime, elle aussi, qu'il serait préférable que le Conseil revienne sur sa décision;

H. considérant que plusieurs eurodéputés belges ont appelé le gouvernement fédéral à revoir son point de vue;

I. constatant que la plupart des eurodéputés ne sont pas favorables à une adaptation du principe d'une Europe sans frontières intérieures;

J. vu la demande justifiée, depuis deux ans, de davantage de contrôle démocratique sur Schengen, en particulier sur le contrôle de l'application correcte des règles après l'adhésion des États membres à cet espace;

K. vu le "printemps arabe" et l'incident survenu entre la France et l'Italie (2011), après lequel des voix se sont à nouveau élevées pour réclamer l'instauration de contrôles aux frontières intérieures, notamment en cas de difficultés aux frontières extérieures;

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op de zeer goede redenen om de zone van vrij verkeer te blijven verdedigen, zoals de enorme welvaart die deze zone heeft teweeggebracht en het economisch verlies dat het terugdraaien van de klok zou veroorzaken;

B. gelet op de recente beslissing van de lidstaten om het Europees Parlement geen medebeslissingsrecht te geven over de hervorming van het Schengenakkoord;

C. gelet op de vrees dat dit een aantasting kan betekenen van de fundamentele rechten van de Europese burgers;

D. gelet op het feit dat pogingen om de fundamentele rechten en vrijheden in te perken, een sterke democratische controle vereisen waarbij het Europees belang voorop staat;

E. gelet op de nood aan een Europese aanpak en Europese oplossingen;

F. gelet op de aankondiging van het Europees Parlement dat het alle mogelijke middelen, zowel politiek als juridisch, zal inzetten om de beslissing ongedaan te maken;

G. gelet op het feit dat de Europese Commissie ook van oordeel is dat de Raad beter op zijn beslissing zou terugkomen.

H. gelet op de oproep van een aantal Belgische Europese parlementsleden aan de federale regering om zijn standpunt te herzien;

I. gelet op de vaststelling dat de meeste Europese parlementsleden geen voorstander zijn van een aanpassing van het principe van een Europa zonder binnengrenzen;

J. gelet op de sinds twee jaar terechte vraag om meer democratische controle op Schengen, vooral over de controle op de blijvende correcte toepassing van de voorschriften na de toetreding tot de zone van de lidstaten;

K. gelet op de Arabische lente en het incident tussen Frankrijk en Italië (2011), waarna opnieuw werd aangedrongen op de invoering van binnengrenscontroles, onder andere bij moeilijkheden aan de buitengrenzen;

L. vu l'importance que revêt la protection des frontières extérieures dans la gestion de la crise de l'espace Schengen;

M. considérant qu'une telle mesure ne peut constituer qu'un remède ultime, assorti de strictes conditions, et pourvu que le principe de libre circulation soit respecté;

N. vu le risque d'une "période sombre" tant pour la zone euro que pour l'espace Schengen, et la nécessité de conjurer ces crises et d'en sortir renforcé;

O. considérant que la solution réside dans plus d'Europe, et non en moins;

P. vu la montée des partis populistes partout en Europe et considérant qu'ils ne laissent pas passer une occasion de faire porter le chapeau à l'Europe et de mettre en cause la construction européenne;

Q. considérant que les États membres, pas plus d'ailleurs que les institutions européennes, ne parviennent pas à se mettre d'accord sur les modifications nécessaires à apporter afin de faire mieux fonctionner la zone de libre circulation en Europe;

R. vu les différentes tendances présentes en Europe, qui devront être conciliées les unes avec les autres pour parvenir à une solution;

S. vu le grand problème posé par le fait que les États membres, d'une part, souhaitent des règles Schengen plus sévères, mais que, d'autre part, ils ne souhaitent aucun transfert de pouvoir à l'Europe;

T. considérant que, dans le débat sur la réforme des accords de Schengen, la solution réside dans une politique européenne de sécurité interne combinée à une politique européenne d'asile et de migration;

U. considérant que l'espace Schengen n'aura aucune chance de subsister sans une bonne politique de sécurité interne;

V. vu le constat que le principal inconvénient de l'ouverture des frontières est que des personnes moins bien intentionnées en profitent également et surtout, en abusent;

W. considérant que la coopération policière et judiciaire, l'échange d'informations et une politique de sécurité interne sont cruciaux pour maintenir l'espace Schengen;

L. gelet op het belangrijke aspect van het beschermen van de buitengrenzen om de Schengencrisis aan te pakken;

M. gelet op het feit dat dit enkel kan als ultieme remedie met respect voor het vrij verkeer en onder strikte voorwaarden;

N. gelet op het risico op een 'zwart moment' voor zowel de eurozone als de Schengen-zone en de nood om deze crisissen te bezweren en er sterker uit te komen;

O. gelet op het feit dat de oplossing ligt in meer Europa, niet in minder;

P. gelet op het toenemende belang van populistische partijen overal in Europa en het feit dat zij de kans niet laten liggen om de schuld op Europa te steken en de Europese constructie in vraag te stellen;

Q. gelet op het feit dat de lidstaten het onderling niet eens geraken, maar ook niet met de EU-instellingen, over de noodzakelijk aanpassingen om de zone van vrij verkeer in Europa beter te laten functioneren;

R. gelet op de verschillende strekkingen die aanwezig zijn in Europa en die met elkaar zullen moet worden verzoend om te komen tot een oplossing;

S. gelet op het grote probleem dat lidstaten enerzijds wel een strengere Schengenregeling willen, maar anderzijds geen macht willen overdragen aan Europa;

T. gelet op het feit dat de oplossing in het debat rond de hervorming van de Schengenakkoorden ligt bij een Europees intern veiligheidsbeleid in combinatie met een Europees asiel- en migratiebeleid;

U. gelet op het feit dat de Schengenzone zonder een degelijk intern veiligheidsbeleid niet overeind kan blijven;

V. gelet op de vaststelling dat het grote nadeel van het openzetten van de grenzen erin bestaat dat mensen met minder goede bedoelingen hier ook gebruik en vooral misbruik van maken;

W. gelet dat politie- en justitiële samenwerking, uitwisseling van informatie en een intern veiligheidsbeleid cruciaal zijn om de Schengenzone overeind te houden;

X. vu la recherche d'un (nouvel) équilibre entre liberté, sécurité et justice et considérant que l'Europe doit se réinventer dans le respect de ses fondements et de ses valeurs fondamentales;

Y. considérant que les choses peuvent encore évoluer, que nous attendons les résultats des négociations et que la Belgique souscrit à la position du PE et de la Commission;

Z. vu les propos de la ministre de l'Intérieur selon lesquels la base légale de l'instrument prévu dans la convention et dans diverses décisions de la Commission européenne est en effet sujette à controverse;

AA. considérant que, pour le moment, les différentes propositions sont envoyées au Parlement européen et qu'aucune décision définitive n'a encore été prise;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

1. d'insister auprès des institutions européennes concernées pour que la problématique des contrôles aux frontières intérieures à l'intérieur du périmètre de Schengen soit soumise au contrôle démocratique du Parlement européen;

2. de réévaluer, en ce qui concerne le gouvernement belge, la position adoptée unanimement lors du Conseil européen des ministres de la Justice et de l'Intérieur du 7 juin dernier, qui était d'autoriser les États membres individuels à réinstaurer des contrôles temporaires aux frontières, sans tenir compte du fait qu'une telle décision peut constituer une atteinte aux libertés fondamentales des citoyens européens et, partant, à l'esprit de l'accord de Schengen, et ce, sans qu'il y ait de possibilité de soumettre préalablement cette décision au nécessaire contrôle démocratique;

3. de garantir à tout moment la libre circulation, d'opter en priorité pour une meilleure coopération policière et judiciaire, en particulier dans les régions limitrophes; et, si des contrôles devaient quand même être réinstaurés aux frontières, de n'y recourir qu'en dernier ressort dans des cas tout à fait exceptionnels et très strictement définis;

4. de demander au Conseil de ne fixer la base légale du mécanisme d'évaluation prévu dans l'accord de Schengen à l'article 70 que moyennant l'approbation préalable du Parlement européen, et de plaider entre-temps en faveur du maintien de l'article 77.2 (e) comme base légale;

X. gelet op de zoektocht naar een (nieuw) evenwicht tussen vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en het feit dat we Europa moeten heruitvinden met respect voor haar grondvesten en basiswaarden;

Y. gelet op het feit dat één en ander nog kan veranderen, dat we wachten op de resultaten van de onderhandelingen en dat België het eens is met het standpunt van het EP en de Commissie;

Z. gelet op de uitspraak van de minister van Binnenlandse Zaken dat de wettelijke basis van het instrument in het Verdrag en van de verschillende beslissingen van de Commissie inderdaad controversieel is;

AA. gelet op het feit dat de verschillende voorstellen nu naar het Europees Parlement worden gestuurd en dat er nog geen definitieve beslissing werd genomen.

VRAAGT DE FEDERALE REGERING OM:

1. er in de relevante Europese instellingen er voor te pleiten dat de problematiek van de controles aan de binnengrenzen van de Schengenomschrijving aan de democratische toetsing van het Europees Parlement wordt onderworpen;

2. het standpunt, unaniem ingenomen op de Europese Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van 7 juni l.l., om individuele lidstaten toe te laten tijdelijke grenscontroles in te voeren zonder in rekening te brengen dat dit een aantasting kan betekenen van de fundamentele vrijheden van Europese burgers en als dusdanig de geest van het Schengenakkoord, en zonder de noodzakelijke democratische toetsing vooraleer hiertoe kan worden overgegaan, voor wat de Belgische regering betreft te herevalueren;

3. het vrij verkeer ten alle tijden te vrijwaren, in de eerste plaats te opteren voor betere politie- en justitiële samenwerking, in het bijzonder in grensregio's; als er dan toch controles komen aan de grenzen, deze enkel te hanteren als ultieme remedie in zeer uitzonderlijke gevallen die uiterst strikt zijn gedefinieerd;

4. aan de Raad het verzoek te richten om de wettelijke basis inzake het evaluatiemechanisme binnen het Schengenakkoord slechts te wijzigen naar artikel 70 mits een voorafgaande goedkeuring van het Europese Parlement, en er dus voor te pleiten om in tussentijd opnieuw artikel 77.2 (e) als wettelijke basis aan te houden;

5. de demander au Conseil, tant que l'article 70 sera maintenu comme base légale, de soumettre tous les six mois un rapport complet au Parlement européen sur les décisions prises par les États membres en cette matière;

6. de demander à la Cour européenne de Justice d'examiner les différents points de vue relatifs à la base légale (article 70 vs article 77.2).

7. de plaider, au sein des institutions européennes concernées, en faveur d'une meilleure coopération dans ce domaine entre le Conseil, la Commission et le Parlement.

29 juin 2012

5. aan de Raad het verzoek te richten om, zo lang artikel 70 als wettelijke basis wordt aangehouden, elke zes maanden een volledig rapport aan het Europees parlement voor te leggen over individuele beslissingen van lidstaten ter zake;

6. te verzoeken om een toetsing van de verschillende standpunten over de wettelijke basis (artikel 70 vs. artikel 77.2) door het Europese Hof van Justitie;

7. in de relevante Europese instellingen te pleiten voor een betere samenwerking in dit domein tussen de Raad, de Commissie en het Parlement.

29 juni 2012

Patrick DEWAELE (Open Vld)
Raf TERWINGEN (CD&V)
Herman DE CROO (Open Vld)
Gwendolyn RUTTEN (Open Vld)
Bruno TUYBENS (sp.a)