

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

4 décembre 2012

PROPOSITION DE RÉSOLUTION**relative à la réforme
de la Convention de Schengen****RAPPORT**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE L'INTÉRIEUR,
DES AFFAIRES GÉNÉRALES
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE
PAR
M. **Eric THIÉBAUT****SOMMAIRE****Page**

I. Exposé introductif de M. Patrick Dewael, auteur principal	3
II. Discussion et votes	4

Documents précédents:

Doc 53 **2389/ (2011/2012):**001: Proposition de résolution de M. Dewael et consorts.
002 à 004: Addenda.BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

4 december 2012

VOORSTEL VAN RESOLUTIE**betreffende de hervorming
van het Schengenakkoord****VERSLAG**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE BINNENLANDSE
ZAKEN, DE ALGEMENE ZAKEN
EN HET OPENBAAR AMBT
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Eric THIÉBAUT****INHOUD****Blz.**

I. Inleidende uiteenzetting van de heer Patrick Dewael, hoofdindieners	3
II. Bespreking en stemmingen	4

Voorgaande documenten:

Doc 53 **2389/ (2011/2012):**001: Voorstel van resolutie van de heer Dewael c.s.
002 tot 004: Addenda.

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indienen van het verslag**
Président/Voorzitter: Siegfried Bracke

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Siegfried Bracke, Koenraad Degroote, Jan Van Esbroeck, Ben Weyts
PS	Laurent Devin, André Frédéric, Rachid Madrane, Eric Thiébaud
MR	Denis Ducarme, Jacqueline Galant
CD&V	Michel Doomst, Bercy Slegers
sp.a	Peter Vanvelthoven
Ecolo-Groen	Eric Jadot
Open Vld	Bart Somers
VB	Filip De Man
cdH	Marie-Martine Schyns

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Daphné Dumery, Theo Francken, Bert Maertens, Sarah Smeyers, Kristien Van Vaerenbergh
Philippe Blanchart, Alain Mathot, Patrick Moriau, Özlem Özen
Corinne De Permentier, Luc Gustin, Marie-Christine Marghem
Nahima Lanjri, Jef Van den Bergh, Inge Vervotte
Karin Temmerman, Myriam Vanlerberghe
Kristof Calvo, Fouad Lahssaini
Carina Van Cauter, Frank Wilrycx
Peter Logghe, Tanguy Veys
Josy Arens, Christian Brotcorne

C. — Membre sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigd lid:

MLD	Laurent Louis
-----	---------------

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

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 53 0000/000:	<i>Document parlementaire de la 53^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>	DOC 53 0000/000:	<i>Parlementair document van de 53^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
QRVA:	<i>Questions et Réponses écrites</i>	QRVA:	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
CRIV:	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)</i>	CRIV:	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)</i>
CRABV:	<i>Compte Rendu Analytique (couverture bleue)</i>	CRABV:	<i>Beknopt Verslag (blauwe kaft)</i>
CRIV:	<i>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)</i>	CRIV:	<i>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)</i>
PLEN:	<i>Séance plénière</i>	PLEN:	<i>Plenum</i>
COM:	<i>Réunion de commission</i>	COM:	<i>Commissievergadering</i>
MOT:	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>	MOT:	<i>Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>

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

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné cette proposition de résolution au cours de sa réunion du 27 novembre 2012.

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. PATRICK DEWAELE, AUTEUR PRINCIPAL

M. Patrick Dewael, auteur principal, explique que la proposition de résolution fait suite à la décision controversée prise durant le Conseil européen des ministres de la Justice et des Affaires intérieures (JAI) du 7 juin 2012. Le Conseil a en effet décidé de ne plus accorder de droit de codécision au Parlement européen concernant la réforme de la Convention de Schengen. Cette décision soulève des questions quant aux droits des citoyens européens et au contrôle démocratique du processus décisionnel.

Le Parlement européen a très vivement réagi et a annoncé des actions politiques et juridiques. De son côté, la Commission européenne a demandé une rectification de la mesure.

Sur le fond, le débat porte sur la mise en œuvre de contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne. Ce débat refait régulièrement surface à la suite de certains événements — p. ex. pendant le printemps arabe — et à de tels moments, certains États membres plaident en faveur d'une compétence de contrôle de leurs frontières nationales.

Le contrôle des frontières intérieures est naturellement lié de manière indissociable à celui des frontières extérieures de l'Union européenne. On peut ainsi s'interroger entre autres sur l'efficacité de Frontex. La préoccupation concernant le contrôle des frontières extérieures est fondée, mais la foi dans la construction européenne suppose que le contrôle des frontières intérieures soit l'exception plutôt que la règle.

L'intervenant plaide dès lors pour que l'on s'intéresse plutôt aux problèmes spécifiques qui se posent, lorsque le contrôle effectué aux frontières extérieures ne se déroule pas de façon optimale, au lieu de plaider pour le retour à la compétence des États membres concernés. La position adoptée par certains États membres dans ce débat manque de clarté, étant donné que, d'une part, ils défendent le durcissement de la règle de Schengen, mais que, d'autre part, ils refusent de donner plus de compétences et de moyens à l'Union européenne.

La vraie solution réside dès lors plutôt dans le renforcement du contrôle aux frontières extérieures et de la politique européenne en matière de sécurité et de

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit voorstel van resolutie besproken tijdens haar vergadering van 27 november 2012.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE HEER PATRICK DEWAELE, HOOFDINDIENER

De heer Patrick Dewael, hoofdindienster, licht toe dat het voorstel van resolutie het gevolg is van de omstrede beslissing tijdens de Europese Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) van 7 juni 2012. De Raad besliste toen om het Europees Parlement geen medebeslissingsrecht meer te geven over de hervorming van het Schengenakkoord. Die vaststelling roept vragen op over de gevolgen voor de rechten van de Europese burgers en de democratische controle op de besluitvorming.

Het Europees Parlement heeft daar heel heftig op gereageerd, en heeft politieke en juridische acties aangekondigd. De Europese Commissie heeft van haar kant om bijsturing van de maatregel verzocht.

Ten gronde handelt de discussie over de uitoefening van controles aan de binnengrenzen van de Europese Unie. Dat debat laait regelmatig op naar aanleiding van bepaalde gebeurtenissen (bijvoorbeeld naar aanleiding van de Arabische Lente) en op die momenten pleiten sommige lidstaten voor een controlebevoegdheid over de eigen landsgrenzen.

De controle over de binnengrenzen is uiteraard onlosmakelijk verbonden met die aan de buitengrenzen van de Europese Unie. Zo worden onder meer vraagtekens geplaatst bij de efficiëntie van Frontex. De bezorgdheid over het toezicht op de buitengrenzen is terecht, doch een geloof in de Europese constructie heeft tot gevolg dat de controle aan de binnengrenzen veeleer uitzondering dan regel moet zijn.

Bijgevolg pleit de spreker ervoor dat in het geval het toezicht aan de buitengrenzen niet optimaal verloopt, er veeleer gewerkt moet worden aan de specifieke problemen die zich stellen, in plaats van te pleiten voor een terugkeer naar een bevoegdheid voor de betrokken lidstaten. Sommige lidstaten nemen in de discussie geen eenduidig standpunt in, aangezien zij enerzijds voorstander zijn van een strengere Schengenregel, doch anderzijds weigeren om meer bevoegdheden en middelen te geven aan de Europese Unie.

De echte oplossing ligt dus veeleer in een versterking van zowel de controle aan de buitengrenzen als van het Europese veiligheids- en migratiebeleid, met meer

migration grâce à une plus grande coopération policière et judiciaire et grâce à plus d'échanges d'informations. Tous ces éléments contribuent à une meilleure mise en œuvre des accords de Schengen.

Enfin, l'intervenant comprend que certains éléments du débat fassent encore l'objet de négociations. Dans cette discussion, la Belgique se rallie à la position de la Commission européenne et du Parlement européen.

Il importe, dans ce débat, que la Belgique souligne notamment l'importance des éléments suivants:

- le contrôle démocratique, par le Parlement européen, de la problématique des contrôles aux frontières à l'intérieur du périmètre de Schengen (point 1 du dispositif);

- la réévaluation de la décision du Conseil européen des ministres de la Justice et des Affaires intérieures du 7 juin 2012;

- une meilleure coopération policière et judiciaire et

- la clarification de la base légale du mécanisme d'évaluation.

II. — DISCUSSION ET VOTES

M. Fouad Lahssaini (Ecolo-Groen) considère que la problématique abordée par la proposition de résolution est cruciale pour l'avenir de l'Europe. Le groupe auquel l'intervenant appartient étant un fervent défenseur de la construction européenne, il peut souscrire aux principes généraux défendus par les auteurs de la proposition de résolution. La discussion de ladite proposition constitue par ailleurs le moment idéal pour entendre les organismes chargés des contrôles aux frontières afin de connaître leur évaluation du système actuel. Cela permettrait notamment de vérifier si la politique d'immigration et d'asile est adéquate et conforme aux principes de la Convention de Schengen. L'intervenant évoque à cet égard les discriminations existant entre demandeurs d'asile selon leur point d'entrée sur le territoire Schengen.

Bruno Tuybens (sp.a) explique que le débat porte sur un choix entre renforcer la coopération européenne ou autoriser les États membres à mener leur propre politique. La Belgique reste attachée, à raison, à la première option.

politie en justitiële samenwerking en informatie-doorstroming. Al die aspecten dragen bij tot een betere functionering van Schengen.

Ten slotte begrijpt de spreker dat een aantal elementen uit het debat nog steeds het voorwerp uitmaakt van onderhandelingen. België schaart zich in de discussie achter de positie van de Europese Commissie en het Europees Parlement.

Het is van belang dat België in het debat onder meer wijst op het belang van de volgende elementen:

- de democratische toetsing door het Europees Parlement van het vraagstuk van de controles aan de binnengrenzen van de Schengenomschrijving (punt 1 van het beschikkend gedeelte);

- de herevaluatie van de beslissing van de Europese Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van 7 juni 2012;

- een betere politie en justitiële samenwerking, en

- de uitklaring van de wettelijke basis voor het evaluatiemechanisme.

II. — BESPREKING EN STEMMINGEN

De heer Fouad Lahssaini (Ecolo-Groen) vindt het vraagstuk dat het voorstel van resolutie behandelt, cruciaal voor de toekomst van Europa. De fractie waartoe de spreker behoort is een vurig verdediger van het Europees project en schaart zich dan ook achter de algemene beginselen die de indieners van het voorstel van resolutie voorstaan. De bespreking van dit voorstel levert overigens een ideale kans om de instanties die instaan voor de controle aan de grenzen te vragen hoe zij het bestaande systeem evalueren; zo kan met name worden nagegaan of het immigratie- en asielbeleid passend en in overeenstemming is met de beginselen van het Schengenakkoord. De spreker verwijst in dat verband naar de ongelijke behandeling die asielzoekers krijgen, afhankelijk van waar ze het Schengengebied binnenkomen.

De heer Bruno Tuybens (sp.a) legt uit dat het debat handelt over een keuze tussen meer Europese samenwerking of de lidstaten toestaan meer eigen beleid te voeren. België houdt terecht vast aan het eerste.

Le 14 juin 2012, la ministre a répondu à une question de l'intervenant concernant l'évaluation de Schengen et les contrôles aux frontières (n° P1071, CRIV 53 PLEN 091, p. 37). La ministre peut-elle faire le point sur les négociations de ces derniers mois?

M. Éric Thiébaud (PS) souligne que le groupe PS a cosigné la présente proposition de résolution car il convient de réaffirmer l'importance des principes consacrés par la Convention de Schengen.

Par ailleurs, cette Convention prévoit déjà des mécanismes de contrôle des frontières internes pour motifs exceptionnels. Il convient de continuer à soumettre ces mécanismes à la tutelle des autorités européennes, à défaut de quoi l'on risque de vider cette Convention de sa substance.

L'intervenant se félicite par ailleurs de l'accent que les auteurs de la proposition ont voulu mettre sur le renforcement de la coopération policière et judiciaire dans les zones transfrontalières. Il constate en effet qu'à l'heure actuelle, la culture des États membres en matière de contrôle diffère sensiblement. A la frontière franco-belge, par exemple, les autorités françaises continuent à maintenir une présence policière manifeste, ce qui n'est pas le cas en Belgique.

Michel Doomst (CD&V) souligne que la proposition de résolution met le doigt sur un certain nombre de problèmes. Il est logique qu'il existe au niveau européen des tensions entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, à savoir entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Il est toutefois bon de souligner que le Conseil et la Commission doivent respecter le fondement démocratique du Parlement et qu'il est crucial que l'on permette au Parlement d'intervenir dans la discussion sur une adaptation ou une modification des règles relatives à Schengen.

La Convention de Schengen a fait de la libre circulation des personnes et des biens un droit fondamental, mais cela n'empêche qu'il existe des problèmes dans les régions frontalières, y compris en Belgique. Les flux migratoires et la garantie de la sécurité sont des éléments qui doivent aussi jouer un rôle dans les négociations sur ce thème. L'espace Schengen doit donc être maintenu, mais il faut en même temps miser pleinement sur une politique forte en matière de sécurité et de justice.

Mme Jacqueline Galant (MR) souscrit à la proposition de résolution qu'elle a d'ailleurs décidé de cosigner.

Op 14 juni 2012 heeft de minister geantwoord op een vraag van de spreker over de evaluatie van Schengen en de grenscontroles (nr. P1071, CRIV 53 PLEN 091, blz. 37). Kan de minister een stand van zaken geven van de onderhandelingen tijdens de jongste maanden?

De heer Éric Thiébaud (PS) beklemtoont dat zijn fractie dit voorstel van resolutie mede heeft ondertekend omdat moet worden herbevestigd hoe belangrijk de in het Schengenakkoord verankerde beginselen zijn.

Voorts voorziet dat Akkoord reeds in mechanismen om bij buitengewone redenen de interne grenzen te controleren; die mechanismen moeten ook in de toekomst aan het toezicht van de Europese autoriteiten onderworpen blijven, zo niet dreigt de inhoud van dit Akkoord te worden uitgehold.

Bovendien is de spreker ingenomen met het feit dat de indieners van dit voorstel van resolutie de klemtoon leggen op de uitbouw van de politieke en gerechtelijke samenwerking in de grensoverschrijdende zones. Hij stelt immers vast dat de lidstaten inzake controles momenteel een sterk uiteenlopende aanpak hanteren; zo zorgen de Franse autoriteiten ervoor dat de Franse politie nog steeds duidelijk aanwezig is aan de Belgisch-Franse grens, maar aan de Belgische kant is dat niet het geval.

De heer Michel Doomst (CD&V) benadrukt dat het voorstel van resolutie wijst op een aantal pijnpunten. Het is logisch dat er op het Europese niveau een spanningsveld bestaat tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, te weten het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Toch is het goed dat wordt onderstreept dat de Raad en de Commissie het democratisch grondrecht van het Parlement moeten respecteren, en dat het van fundamenteel belang is dat het Parlement inspraak krijgt in de discussie over een aanpassing of wijziging van de regels over Schengen.

Schengen legt het vrij verkeer van personen en goederen in een grondrecht vast. Dat neemt niet weg dat ook in België problemen bestaan in de grensstreken. Ook de migratiestromen en de vrijwaring van de veiligheid zijn elementen die hun rol opeisen in de onderhandelingen over het thema. De Schengenruimte moet dan ook behouden blijven, maar tegelijk moet volop worden ingezet op een sterk beleid inzake veiligheid en justitie.

Mevrouw Jacqueline Galant (MR) schaart zich achter het voorstel van resolutie; zij heeft overigens beslist die tekst mede te ondertekenen.

Mme Joëlle Milquet, vice-première ministre et ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des chances, soutient la proposition de résolution. L'intervenante rappelle que la Belgique a joué un rôle actif dans le débat. Ainsi, le Benelux a obtenu que les décisions finales prises dans le cadre du processus d'évaluation soient obligatoirement précédées d'une concertation avec le Parlement européen. Le Benelux s'est par ailleurs prononcé en faveur d'un renforcement du rôle du Parlement européen et de la Commission.

La discussion se poursuit entre-temps, et le Parlement européen y est associé *de facto*. La ministre espère dès lors que des solutions seront trouvées non seulement pour ce qui est du fondement juridique, mais aussi en ce qui concerne le renforcement du mécanisme d'évaluation. C'est à la Commission qu'il y aurait lieu de confier la responsabilité de rendre des rapports d'évaluation, sans que le Conseil ait la possibilité d'apporter des modifications. Cela permettrait d'éviter des marchandages entre États membres.

En ce qui concerne les règles afférentes au renforcement des contrôles frontaliers internes, les textes adoptés lors de la réunion du JAI du 6 juin 2012 comportent deux éléments qui répondent aux objectifs de la proposition de résolution. Premièrement, la réinstauration d'un contrôle doit se fonder sur un constat fait au niveau européen et non sur la décision d'un État membre isolé.

Deuxièmement, les cas de contrôle resteront l'exception. Le nouveau mécanisme n'offre donc qu'une flexibilité très limitée aux États membres. Nous attendons aujourd'hui la finalisation des négociations menées avec le Parlement européen. Aucune décision finale n'a encore été prise jusqu'à présent. La Belgique maintiendra bien entendu sa position en faveur du renforcement du rôle du Parlement et de la Commission et de la limitation de l'instauration de contrôles frontaliers.

*
* *

Les considérants A à AA et les points 1 à 7 du dispositif sont successivement adoptés à l'unanimité.

L'ensemble de la proposition de résolution, telle qu'elle a été corrigée sur le plan légistique, est adopté à l'unanimité.

Le rapporteur,

Eric THIÉBAUT

Le président a.i.,

André FRÉDÉRIC

Mevrouw Joëlle Milquet, vice-eersteminister en minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen verleent haar steun aan het voorstel van resolutie. België heeft dan ook een actieve rol gespeeld in het debat. Zo heeft de Benelux met betrekking tot het evaluatieproces verkregen dat er eerst overleg moet worden gepleegd met het Europees Parlement alvorens een eindbeslissing wordt genomen. De Benelux toonde zich tevens voorstander van een versterking van de rol van het Europees Parlement en de Commissie.

De discussie gaat inmiddels voort, en het Europees Parlement wordt *de facto* bij de besprekingen betrokken. De minister hoopt dat aldus niet enkel oplossingen zullen worden gevonden voor de juridische basis, maar ook voor de versterking van het evaluatiemechanisme. De evaluatieverslaggeving zou onder de verantwoordelijkheid van de Commissie moeten vallen, zonder dat de Raad de mogelijkheid heeft wijzigingen aan te brengen. Op die manier wordt een koehandel tussen lidstaten vermeden.

Wat de regels voor de versterking van de interne grenscontroles betreft, bevatten de teksten die in de JBZ van 6 juni 2012 werden aangenomen twee elementen die tegemoet komen aan de doelstellingen van het voorstel van resolutie. Ten eerste moet de herinvoering van een controle berusten op een vaststelling op Europees niveau en niet op een beslissing van een afzonderlijke lidstaat.

Ten tweede zullen de gevallen van controle niet de regel worden maar de uitzondering blijven. Het nieuwe mechanisme staat de lidstaten dus slechts een zeer beperkte mate van flexibiliteit toe. Op dit ogenblik wordt gewacht op de beëindiging van de onderhandelingen met het Europees Parlement. Totnogtoe werd geen eindbeslissing genomen. België zal uiteraard vasthouden aan zijn standpunt, te weten de versterking van de rol van het Parlement en de Commissie, en de beperking van de invoering van grenscontroles.

*
* *

De consideransen A tot AA en de punten 1 tot 7 van het beschikkend gedeelte worden achtereenvolgens eenparig aangenomen.

Het gehele aldus wetgevingstechnisch verbeterde voorstel van resolutie wordt eenparig aangenomen.

De rapporteur,

Eric THIÉBAUT

De voorzitter a.i.,

André FRÉDÉRIC