

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

9 OCTOBRE 1992

PROPOSITION DE RESOLUTION

**concernant la ratification du
Protocole additionnel à
l'accord de Schengen**

(Déposée par M. Simons)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 19 juin 1990, les gouvernements de l'Allemagne fédérale, de la France, du Luxembourg, des Pays-Bas et de la Belgique ont signé le Protocole additionnel à l'Accord de Schengen, relatif à la suppression des contrôles aux frontières communes de ces Etats. Sont venus se joindre aux Etats fondateurs, l'Italie le 27 novembre 1990, l'Espagne et le Portugal le 25 juin 1991. Tout dernièrement, la Grèce a été autorisée à suivre les travaux en qualité d'observateur.

Cette convention traite de matières pouvant mettre en péril la sécurité des Etats ou de leurs citoyens ou encore nécessitant un règlement particulier des systèmes juridiques nationaux. Finalement, cette convention organise notamment le « filtrage » des ressortissants des pays tiers (entre autres, des demandeurs d'asile), la coopération entre les polices et les autorités judiciaires, et l'échange de données personnelles enregistrées.

Cette convention couvre 142 articles se rapportant :

— à la suppression des frontières intérieures et à la circulation des personnes;

(*) Première session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

9 OKTOBER 1992

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende de bekrachtiging van de
aanvullende overeenkomst bij
het akkoord van Schengen**

(Ingediend door de heer Simons)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Op 19 juni 1990 ondertekenden de regeringen van de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en België de aanvullende overeenkomst bij het Akkoord van Schengen betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen van deze Staten. Italië voegde zich op 27 november 1990 bij die overeenkomstsluitende Staten, Spanje en Portugal op 25 juni 1991. Zeer onlangs kreeg Griekenland de toestemming om als waarnemer de werkzaamheden bij te wonen.

Die overeenkomst behandelt aangelegenheden die de veiligheid van de Staten of hun burgers in gevaar kunnen brengen, of die een bijzondere regeling door de nationale rechtsstelsels vereisen. Ten slotte regelt ze met name de strenge selectie van ingezetenen van derde landen (onder wie de asielzoekers), de politio-nale en justitiële samenwerking alsmede de uitwisseling van geregistreerde persoonsgegevens.

De overeenkomst bevat 142 artikelen die betrekking hebben op :

— de afschaffing van de binnengrenzen en op het personenverkeer;

(*) Eerste zitting van de 48^e zittingsperiode.

- à la police et à la sécurité;
- au système d'information informatisée;
- au transport de marchandises;
- à la protection des données à caractère personnel;
- à la mise sur pied d'un Comité Exécutif.

Sa ratification devrait être débattue par les deux Chambres belges d'ici 1993.

Or, le texte de Schengen prête le flanc à des critiques de taille, sur la procédure comme sur le contenu.

Le Groupe Schengen se situe en dehors des structures et compétences des institutions communautaires alors même que certaines matières concernées touchent au droit communautaire. Cette superposition de pouvoirs, les uns intergouvernementaux, les autres institutionnels, crée une confusion certaine : qui est qui ? qui fait quoi ?

Les négociations et les travaux de discussion se tiennent à huis-clos, ce qui leur enlève tout caractère démocratique. Les Etats membres concernés, au travers de leurs institutions parlementaires n'ont pas été associés aux travaux.

Enfin, portant sur des compétences très sensibles normalement attribuées aux assemblées parlementaires nationales et/ou aux instances européennes, les négociations ont conduit le Gouvernement belge à signer une convention qui l'engage à de profonds changements législatifs, et ce sans la moindre information aux citoyens, ni la moindre concertation avec leurs organisations ou avec le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies.

N'aurait-il pas été plus logique et démocratique d'avoir au Parlement le débat de fond sur ces questions, de mandater le Gouvernement pour qu'il porte notre point de vue au Conseil des Communautés européennes, et d'attendre que le Parlement européen se prononce sur plusieurs propositions de directives qu'à la Commission des Communautés européennes, Mme Papandreou, responsable des Affaires sociales, et M. Bangemann, responsable du Marché intérieur et des conséquences de la libre circulation, sont en train de préparer à ce sujet ?

Les critiques de fond que bien des organisations humanitaires ont formulées ne sont pas moins importantes.

Interpellé, le Gouvernement belge s'était engagé à satisfaire plusieurs conditions préalables à la ratification de ce texte :

- adoption de législations sur la protection de la vie privée (la Belgique n'a pas ratifié la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des indivi-

- de politie en de veiligheid;
- het geautomatiseerd informatiesysteem;
- het goederenverkeer;
- de bescherming van gegevens van persoonlijke aard;
- de oprichting van een Uitvoerend Comité.

De bekrachtiging ervan dient nog vóór 1993 in beide Belgische Wetgevende Kamers aan de orde te komen.

Op de te Schengen ondertekende tekst kan zowel uit procedureel als uit materieel oogpunt evenwel ernstige kritiek worden geuit.

De Schengen-Groep opereert naast de structuren en bevoegdheden van de instellingen der Gemeenschap, hoewel bepaalde aangelegenheden die hij behandelt uitstaans hebben met het gemeenschapsrecht. Die overlapping van intergouvernementele dan wel institutionele bevoegdheden brengt enige verwarring teweeg : wie is wie en wie doet wat ?

De onderhandelingen en beraadslagingen vinden plaats met gesloten deuren, zodat ze helemaal niet democratisch kunnen genoemd worden. De betrokken Lid-Staten hebben via hun parlementaire instellingen niet aan de werkzaamheden kunnen deelnemen.

Ten slotte hadden de onderhandelingen betrekking op zeer verreikende bevoegdheden, die normalerwijze aan de nationale parlementen en/of Europese autoriteiten toekomen, en hebben ze ertoe geleid dat de Belgische Regering een overeenkomst heeft gesloten die haar tot ingrijpende wijzigingen op wetgevend vlak verplicht. Een en ander heeft zijn beslag gekregen zonder dat de burger ooit is voorgelicht of met organisaties die voor zijn belangen opkomen, dan wel met het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties enig overleg heeft plaatsgehad.

Was het niet logischer en democratischer geweest in het Parlement een inhoudelijke bespreking aan deze aangelegenheden te wijden en de Regering opdracht te verlenen om het Belgische standpunt in de Raad van de Europese Gemeenschappen ter kennis te brengen ? Was het voorts niet beter geweest te wachten tot het Europees Parlement zich heeft uitgesproken over diverse voorstellen van richtlijn, die door mevrouw Papandreou, Europees Commissaris belast met sociale zaken, en de heer Bangemann, Europees Commissaris belast met de interne markt en de gevolgen van het vrije verkeer, terzake worden voorbereid ?

De door heel wat humanitaire organisaties geuite fundamentele kritiek is al evenmin te verwaarlozen.

Na daarover te zijn geïnterpelleerd, heeft de Belgische regering zich ertoe verbonden om, met het oog op de bekrachtiging van deze verdragstekst, vooraf te voldoen aan een aantal voorwaarden, te weten :

- de goedkeuring van de wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (België heeft het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981

dus lors du traitement automatique de données personnelles (1981);

— sur le commerce des armes et munitions;

— et sur le contrôle des services de police et de renseignement.

A ce jour, ce programme n'a pas été totalement exécuté.

Les polices coopéreront plus étroitement sans que ceux qu'elles contrôleront disposent d'assistance judiciaire renforcée, ni de protection de leur vie privée.

Le fichier informatisé de Schengen (SIS) inventoriara 800 000 personnes (sans compter les données provenant de l'Italie et de l'ex-RDA), mais nous ne disposons que d'informations laconiques sur son coût, l'autorité qui l'alimentera, celle qui en traitera les informations, et celle qui contrôlera le tout.

A Schengen s'est préparée une forteresse européenne, perméable aux matières premières importées du Tiers-Monde, très intéressée par les marchés qui s'ouvrent pour ses investisseurs à l'Est du Vieux continent, mais hermétique aux personnes originaires de ces régions défavorisées : les conditions d'entrée sur l'espace de Schengen se fonderont sur le plus petit commun dénominateur des critères en vigueur dans les six pays, ce qui accroîtra le nombre des refoulements de candidats à l'entrée. Mais aucune garantie compensatoire n'est prévue en ce qui concerne leur protection juridique.

Un visa commun aux Etats signataires sera exigé, et les transporteurs pourront être poursuivis pour avoir acheminé des personnes non détentrices des documents requis sans qu'aucun recours ne soit prévu.

Ce Groupe de Schengen semble animé par une logique d'exclusion aux antipodes du débat — international, certes, mais surtout transparent — qui s'impose sur ces questions. Tout se passe comme si le noyau dur de Schengen caressait le projet d'entraîner dans son système, l'un après l'autre, tous les Etats européens. Ces procédés de « cavaliers seuls » et de coups de force sont paradoxalement le fait d'Etats qui proclament leur foi en l'intégration politique de la Communauté (le Ministre de la Justice, M. M. Wathelet, comme celui de l'Emploi et du Travail, M. L. Van den Brande, ne dirent pas autre chose récemment sur ces problèmes de migrations), ou en la force du droit international de l'ONU.

tot bescherming van het individu in verband met de geautomatiseerde registratie van persoonsgegevens alsnog niet geratificeerd);

— de goedkeuring van de wet inzake de handel in wapens en munitie;

— de goedkeuring van de wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten.

Aan dit programma is tot dusver nog niet volledig uitvoering gegeven.

De politiediensten zullen nauwer gaan samenwerken, zonder dat de personen die zij controleren, ruimere rechtsbijstand of bescherming van hun persoonlijke levenssfeer genieten.

In het geautomatiseerde gegevensbestand van Schengen (het SIS — Schengen-informatiesysteem) zullen 800 000 personen (de door Italië en de voormalige DDR verstrekte gegevens daaronder niet begrepen) worden gesignaleerd. Wij beschikken evenwel slechts over zeer summiere informatie omtrent de daaraan verbonden kosten, alsmede omtrent de vraag welke autoriteiten met de gegevensinvoer, welke met de gegevensverwerking en welke met de controle op dit alles zijn belast.

In Schengen zijn de fundamenteen gelegd voor een Europese vesting die weliswaar haar poorten opent voor de uit de Derde Wereld ingevoerde grondstoffen en veel belang stelt in de markten die in Oost-Europa voor haar beleggers toegankelijk worden, maar die haar poorten hermetisch gesloten houdt voor personen uit die achtergestelde gebieden. De voorwaarden voor binnenkomst in het Schengen-gebied zullen ingegeven zijn door de meest beperkende gemene deler van de in de zes landen geldende criteria, waardoor het aantal terugdrijvingen van geadigden zal toenemen. Met betrekking tot de rechtsbescherming van de vreemdelingen biedt de overeenkomst evenwel niet de minste aanvullende garantie.

Voor de ondertekenende landen zal een gemeenschappelijk visum gelden en vervoerders zullen kunnen worden vervolgd wegens het vervoeren van personen die niet in het bezit zijn van de voor binnenkomst vereiste documenten, zonder dat daartegen verzet openstaat.

De Schengen-Groep lijkt bezielde te zijn door de uitsluitingslogica. Dat staat haaks op de discussie die daarover wenselijk is en die, ofschoon ze uiteraard in internationaal verband moet worden gevoerd, in de eerste plaats transparant moet zijn. Het is alsof het de harde kern van Schengen-partnerstaten erom te doen is alle Europese Staten na elkaar in zijn stelsel mee te slepen. De Staten die op eigen houtje handelen en andere Staten overrompelen, zijn paradoxaal genoeg precies die welke hun geloof belijden in de politieke integratie van de Gemeenschap (de recente verklaringen van zowel Minister van Justitie Wathelet als van de voormalige Minister van Tewerkstelling en Arbeid Van den Brande over de migrantenproblemen zijn eigenlijk niets anders) of in het gezag van het internationale recht dat de VN hebben ontwikkeld.

Plusieurs instances ou pays ont déjà réagi.

Ainsi, le *Parlement européen* a voté le 23 novembre 1989 une résolution dénonçant le caractère antidémocratique des Accords de Schengen. Il invitait les gouvernements respectifs à ne pas signer la Convention d'application. Quelques mois après, le *Parlement européen* vote une nouvelle résolution « sur la libre circulation des personnes dans le marché intérieur ». Dans cette seconde résolution du 14 mars 1990, le *Parlement européen*, conscient que les accords de Schengen seront mis en œuvre tôt ou tard, propose sa collaboration et son soutien pour mieux maîtriser les mécanismes juridiques qui seront instaurés et éviter que la réalisation de ces accords n'échappe complètement à sa compétence.

La *France* de son côté, a ratifié la Convention le 26 juin 1991. C'est d'ailleurs le seul pays européen à l'avoir fait. Pourtant, le rapport au Sénat français dénonce très clairement les difficultés d'ordre juridique qui résulteront de la mise en place de la convention d'application de l'accord de Schengen. En résumé, les sénateurs français déplorent le déficit démocratique tenant aux conditions confidentielles de la signature des accords. Un excès de technocratie et surtout l'imbroglio juridique découlant de la création d'un nouvel ordre juridique bâtard, mi-national, mi-européen.

Le rapport énonce trente préalables indispensables à réaliser avant la mise en œuvre de la Convention précisant « qu'au cas où ces préalables ne pourraient être levés le Traité de Schengen ne devrait pas entrer en application ». Les trente conditions préalables concernent les points suivants :

- le franchissement des frontières extérieures;
- l'aménagement des aéroports;
- la déclaration obligatoire des étrangers;
- l'harmonisation des législations sur les stupéfiants;
- les demandes d'asile et l'échange d'information en la matière;
- l'obligation pour chacun des Etats d'être doté d'une législation relative à la protection de la vie privée.

Les *Pays-Bas* veulent plutôt rouvrir le débat. La majorité des parlementaires néerlandais souhaite un triple amendement :

1. la mise sur pied d'une instance juridictionnelle dans l'« espace Schengen ». Aucune cour n'est, en effet, prévue pour veiller à l'application des accords et des règlements qui en suivront.

Diverse instanties en landen hebben al gereageerd.

Het *Europees Parlement* heeft op 23 november 1989 een resolutie goedgekeurd die het anti-democratische karakter van de Akkoorden van Schengen laakt en de betrokken regeringen verzoekt de aanvullende overeenkomst bij het Akkoord van Schengen niet te ondertekenen. Enkele maanden later keurde het *Europees Parlement* een nieuwe resolutie betreffende het vrije verkeer van personen in de interne markt goed. Zich ervan bewust dat de Akkoorden van Schengen vroeg of laat toch zullen worden uitgevoerd, biedt het *Europees Parlement* in deze tweede resolutie van 14 maart 1990 zijn medewerking en steun aan, ten einde de rechtsregels die tot stand zullen komen, beter te beheersen en te voorkomen dat de tenuitvoerlegging van die akkoorden volkomen buiten zijn bevoegdheid zou vallen.

Zijnerzijds heeft *Frankrijk* als enig Europees land de aanvullende overeenkomst op 26 juni 1991 geratificeerd. Niettemin laat het verslag aan de Franse Senaat er geen twijfel over bestaan dat de tenuitvoerlegging van de aanvullende overeenkomst bij het Akkoord van Schengen een aantal juridische problemen met zich zal brengen. Samengevat kan men stellen dat de Franse senatoren het democratische tekort betreuren dat heeft bijgedragen tot de beslotenheid waarin deze akkoorden werden ondertekend, alsmede het al te technocratische karakter van deze laatste en het juridische kluwen dat voortkomt uit de totstandbrenging van een halfslachtige nieuwe rechtsorde van deels nationale en deels Europese aard.

Het verslag somt dertig voorwaarden op, waaraan vóór de tenuitvoerlegging van de aanvullende overeenkomst moet zijn voldaan. Daarbij wordt gepreciseerd dat, indien deze voorwaarden niet kunnen worden vervuld, de overeenkomst niet van kracht mag worden. De bovengenoemde dertig voorwaarden hebben onder meer betrekking op :

- de overschrijding van de buitengrenzen;
- de infrastructurele aanpassingen van de luchthavens;
- de meldingsplicht voor vreemdelingen;
- de harmonisatie van de wetgevingen inzake verdovende middelen;
- de asielaanvragen en de uitwisseling van informatie daarover;
- de verplichting voor elke Lid-Staat om te beschikken over een wettenarsenaal in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Nederland had liever gezien dat de discussie opnieuw geopend wordt. Het merendeel van de Nederlandse parlementsleden is voorstander van een drievoudig amendement :

1. de oprichting van een rechtscollege voor het « Schengen-gebied ». Er bestaat immers geen hof dat kan toezien op de tenuitvoerlegging van de akkoorden en de verordeningen die daaruit zullen volgen.

Les Néerlandais proposent que la Cour européenne de Justice veille à l'application et à l'interprétation uniforme des accords de Schengen.

2. Un comité exécutif de Schengen sera créé et doté de pouvoirs importants pour élaborer des règlements d'application.

Pour les Néerlandais, tout projet de règlement doit faire l'objet d'une pré-publication à l'attention des Parlements nationaux.

Chaque Etat signataire doit pouvoir prendre connaissance, avant leur mise en application, des règlements qui se répercuteront sur les dispositifs nationaux.

Le parlement des Pays-Bas propose que les Etats nationaux soient informés au moins deux mois avant l'élaboration définitive desdits règlements.

3. Les concepts « ordre public » et « sécurité nationale » doivent correspondre à la jurisprudence de la Cour de Justice.

La Belgique ne peut rester impassible et doit, elle aussi, réagir pour que les accords de Schengen ne soient pas signés en l'état.

H. SIMONS

PROPOSITION DE RESOLUTION

La Chambre des représentants :

— Considérant les modifications de points très sensibles du droit belge impliquées par l'éventuelle ratification du Protocole additionnel à l'Accord de Schengen,

— Considérant la nécessité de procéder, en matière de politique migratoire comme dans tous les domaines où se manifesteront les retombées du Grand marché de 1993, à des ajustements qui soient conformes aux Droits humains et négociés par l'ensemble des Etats membres des Communautés européennes,

— Considérant le caractère anti-démocratique et anti-européen des procédures qui ont conduit à la signature de ce Protocole par le Gouvernement,

— Considérant l'intérêt du projet de libre circulation à l'intérieur de la Communauté européenne, prévu pour 1993, mais soucieuse de ses conséquences sociales et économiques inévitables, pour les migrants et candidats réfugiés politiques notamment, non seulement bientôt exclus des bénéfices de la suppression des frontières, mais confrontés en outre à leur imperméabilité renforcée à leur égard,

De Nederlanders stellen voor dat het Europese Hof van Justitie zou waken over de toepassing en de eenvormige interpretatie van de Akkoorden van Schengen.

2. Een uitvoerend Schengen-comité zal worden ingesteld met ruime bevoegdheden om toepassingsverordeningen uit te werken.

Volgens het Nederlandse standpunt dient elk ontwerp van verordening vooraf aan de nationale Parlementen te worden bekendgemaakt.

Iedere medeondertekenende Lid-Staat moet, vóór de toepassing ervan, inzage kunnen nemen van de verordeningen die hun weerslag hebben op de interne regelgeving van de Staten.

Het Nederlandse Parlement wenst dat de Lid-Staten ten minste twee maanden vóór de uitwerking van de definitieve tekst van de bedoelde verordeningen worden ingelicht.

3. De begrippen « openbare orde » en « nationale veiligheid » moeten stroken met de rechtspraak van het Hof van Justitie.

België mag zich niet onbetuigd laten en moet op zijn beurt verhinderen dat de Akkoorden van Schengen in hun huidige vorm worden goedgekeurd.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Kamer van Volksvertegenwoordigers :

— overwegende dat ingevolge de eventuele bekrachtiging van de aanvullende overeenkomst bij het Akkoord van Schengen het Belgisch recht een aantal ingrijpende wijzigingen zal ondergaan,

— overwegende dat zowel het migrantenbeleid als alle andere beleidsterreinen waarop de gevolgen van de eengemaakte markt van 1993 voelbaar zullen zijn, aan de bepalingen betreffende de Rechten van de Mens behoren te worden aangepast, zulks in overleg met alle Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen,

— overwegende dat de procedures die tot de ondertekening van deze Overeenkomst door onze Regering hebben geleid, antidemocratisch en anti-Europees zijn,

— gelet op het belang van het tegen 1993 beoogde vrije verkeer binnen de Europese Gemeenschap, doch bezorgd over de daaraan verbonden onontkoombare sociale en economische gevolgen, in het bijzonder ten aanzien van migranten en asielzoekers, die binnenkort niet alleen van de voordelen van de afschaffing van de grenzen zullen zijn uitgesloten, maar tevens zullen worden geconfronteerd met grenzen die nog minder gemakkelijk voor hen opengaan,

— Considérant la résolution du Parlement européen du 14 mars 1991 sur la libre circulation des personnes dans le marché intérieur,

Demande au Gouvernement :

1. de déposer préalablement à la ratification à la Chambre les projets de loi qui doivent être examinés avant que puisse lui être proposée la ratification du Protocole additionnel de Schengen,

2. d'amender le Protocole additionnel de l'Accord de Schengen en prévoyant la Cour européenne de Justice comme organe juridictionnel chargé de veiller à l'application des accords et en prévoyant la prépublication à l'intention des Parlements nationaux des projets de décision émanant du Comité exécutif de Schengen.

11 mars 1992.

H. SIMONS
M. AELVOET

— gelet op de resolutie van het Europees Parlement van 14 maart 1991 over het vrije verkeer van personen binnen de grenzen van de interne markt,

Verzoekt de Regering :

1. vóór de bekrachtiging bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers de wetsontwerpen in te dienen die moeten worden besproken alvorens aan de Kamer een voorstel tot bekrachtiging van de aanvullende overeenkomst bij het Akkoord van Schengen kan worden voorgelegd,

2. de aanvullende overeenkomst bij het Akkoord van Schengen zodanig te amenderen dat het Europees Hof van Justitie het rechtscollege wordt dat op de toepassing van de akkoorden moet toezien, en de ontwerp-besluiten van het Uitvoerend Comité van Schengen ten behoeve van de nationale parlementen vooraf worden bekendgemaakt.

11 maart 1992.