

DOC 50 **1343/001 (Kamer)**
2-840/1 (Senaat)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
EN SENAAT

9 juli 2001

**NAAR EEN RUIMTE VAN VRIJHEID,
VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID**

STUDIEDAG VAN 20 APRIL 2001

VERSLAG

NAMENS HET FEDERAAL ADVIESCOMITE VOOR
EUROPESE AANGELEGENHEDEN DOOR
DE HEREN **Philippe MAHOUX (S)** EN
Herman DE CROO (K)

DOC 50 **1343/001 (Chambre)**
2-840/1 (Sénat)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT
DE BELGIQUE

9 juillet 2001

**VERS UN ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ
ET DE JUSTICE**

JOURNÉE D'ÉTUDE DU 20 AVRIL 2001

RAPPORT

FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL
CHARGÉ DE QUESTIONS EUROPÉENNES PAR
MM. **Philippe MAHOUX (S)** ET
Herman DE CROO (CH)

Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag/

Composition de la commission à la date du dépôt du rapport

Voorzitter / Président : Philippe Mahoux (S) en/et Herman De Croo (K/Ch)

A. — Vaste leden - Membres titulaires :

KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

VLD Aimé Desimpel, Fientje Moerman.
CVP Marc Eyskens, Herman Van Rompuy.
Agalev-Ecolo Muriel Gerkens, Fauzaya Talhaoui.
PS Patrick Moriau.
PRL FDF MCC Georges Clerfayt.
Vlaams Blok Francis Van den Eynde.
SP Dirk Van der Maelen.

SENAAT / SÉNAT

VLD Paul De Grauwe, Mimi Kestelijn-Sierens.
CVP Jan Steverlinck, Luc Van den Brande.
PS Marie-José Laloy, Philippe Mahoux.
PRL FDF MCC Philippe Monfils.
Vlaams Blok Frank Creyelman.
SP Chokri Mahassine.
Ecolo Jacky Morael.

EUROPEES PARLEMENT / PARLEMENT EUROPÉEN

Agalev-Ecolo Pierre Jonckheer, Lucas Vander Taelen.
VLD Willy De Clercq.
CVP Miet Smet.
PRL FDF MCC Daniël Ducarme.
PS N.
Vlaams Blok Frank Vanhecke.
SP Anne Van Lancker.
VU&ID Bart Staes.
PSC-CSP Michel Hansenne.

B. — Plaatsvervangers - Membres suppléants :

KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Pierre Lano, Pierre Chevalier, Geert Versnick.
Pieter De Crem, Greta D'Hondt, Karel Pinxten.
Martine Dardenne, Jef Tavernier, Lode Vanooost.
Jean-Marc Délézée, Elio Di Rupo.
Anne Barzin.
Roger Bouteca, Guido Tastenhoye.
Erik Derycke.

SENAAT / SÉNAT

André Geens, Martine Taelman.
Theo Kelchtermans, Erika Thijs.
Anne-Marie Lizin, Jean Cornil.
Philippe Bodson.
Yves Buysse.
Marcel Colla.
Marie Nagy.

EUROPEES PARLEMENT / PARLEMENT EUROPEEN

Paul Lannoye, Monica Frassoni, Patricia Sörensen.
Dirk Sterckx, Ward Beysen.
Marianne Thyssen, Johan Van Hecke.
Gérard Deprez, Frédérique Ries.
Jean-Maurice Dehousse, Jacques Santkin, Olga Zaari Zrihen
Karel Dillen.
Kathleen Van Brempt.
Nelly Maes.
Mathieu Grosch.

AGALEV-ECOLO :	<i>Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales</i>
CVP :	<i>Christelijke Volkspartij</i>
FN :	<i>Front National</i>
PRL FDF MCC :	<i>Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement</i>
PS :	<i>Parti socialiste</i>
PSC :	<i>Parti social-chrétien</i>
SP :	<i>Socialistische Partij</i>
VLAAMS BLOK :	<i>Vlaams Blok</i>
VLD :	<i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i>
VU&ID :	<i>Volksunie&ID21</i>

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>	<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>
DOC 50 0000/000 : <i>Parlementair document van de 50e zittingsperiode + nummer en volgnummer</i>	DOC 50 0000/000 : <i>Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif</i>
QRVA : <i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>	QRVA : <i>Questions et Réponses écrites</i>
CRIV : <i>Integraal Verslag (op wit papier, bevat de bijlagen en het Beknopt Verslag, met kruisverwijzingen tussen Integraal en Beknopt Verslag)</i>	CRIV : <i>Compte Rendu Intégral (sur papier blanc, avec annexes et CRA, avec renvois entre le CRI et le CRA)</i>
CRIV : <i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)</i>	CRIV : <i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)</i>
CRABV : <i>Beknopt Verslag (op blauw papier)</i>	CRABV : <i>Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)</i>
PLEN : <i>Plenum (witte kaft)</i>	PLEN : <i>Séance plénière (couverture blanche)</i>
COM : <i>Commissievergadering (beige kaft)</i>	COM : <i>Réunion de commission (couverture beige)</i>

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

INHOUDSTAFEL

A. JUSTITIE EN BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN:
EUROPEES ASIEL- EN IMMIGRATIEBELEID

- I. De Europese samenwerking inzake justitie en binnenlandse aangelegenheden in functie van de creatie van een ruimte voor vrijheid, veiligheid en justitie: een nieuwe uitdaging voor de Europese Unie 4

Door Anne Weyembergh, onderzoekster aan het Instituut voor Europese Studies van de ULB 4

II. Naar een Europees asiel en immigratiebeleid

Ingeleid door Kris Pollet, juridisch adviseur bij het «Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen», voormalig wetenschappelijk medewerker aan de Universiteit Gent 32

Gecommentarieerd door Philippe De Bruycker, Docent aan het Instituut voor Europese Studies van de ULB 59

III. Gedachtewisseling 64

IV. Replieken 66

B. POLITIONELE EN GERECHTELIJKE SAMENWERKING IN STRAFZAKEN

I. De politionele en gerechtelijke samenwerking in strafzaken

Ingeleid door Professor Gilles de Kerchove d'Ousselgem (ULB en UCL), Directeur bij het Secretariaat-Generaal van de Raad van de Europese Unie 67

Gecommentarieerd door Dr. Guy Stessens, Docent aan de Universitaire Instelling Antwerpen (UIA) 76

II. Gedachtewisseling 82

III. Replieken 83

C. SLOTBEMERKINGEN

Door mevr. François Tulkens, Professor aan de UCL en Rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens 85

BIJLAGE: lijst van de deelnemers

TABLE DES MATIERES

A. JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES:
POLITIQUE EUROPEENNE D'ASILE ET D'IMMIGRATION

- I. La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures au service de la mise sur pied d'un espace de liberté, de sécurité et de justice: un nouveau défi pour l'Union européenne. 4

Par Anne Weyembergh, chercheuse à l'Institut d'Etudes européennes de l'ULB 4

II. Vers une politique européenne d'asile et d'immigration

Introduit par Kris Pollet, conseiller juridique à l'«Overlegcentrum voor de Integratie van Vluchtelingen», ancien collaborateur scientifique à l'Université Gent 32

Commenté par Philippe De Bruycker, Chargé de cours à l'Institut d'études européennes de l'ULB 59

III. Echange de vues 64

IV. Répliques 66

B. LA COOPERATION POLICIERE ET JUDICIAIRE EN MATIERE PENALE

I. La coopération policière en matière pénale

Introduit par le Professeur Gilles de Kerchove d'Ousselgem (ULB et UCL), Directeur au Secrétariat Général du Conseil de l'Union européenne 67

Commentaires du Dr. Guy Stessens, chargé de cours à l'«Universitaire Instelling Antwerpen» (UIA) 76

II. Echanges de vues 82

III. Répliques 83

C. CONSIDERATIONS FINALES

Par Mme Françoise Tulkens, Professeur à l'UCL et Juge à la Cour Européenne des Droits de l'Homme 85

ANNEXE: liste des participants

DAMES, EN HEREN,

Ter voorbereiding van het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie (1 juli 2001 - 31 december 2001) heeft het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden in samenwerking met de SEP (Studiegroep voor de Europese Politiek) op vrijdag 20 april 2001 een studiedag georganiseerd met betrekking tot het Europese asiel en immigratiebeleid.

**A. — JUSTITIE EN BINNENLANDSE
AANGELEGENHEDEN - EUROPEES
ASIEL- EN IMMIGRATIE BELEID**

I. De Europese samenwerking inzake justitie en binnenlandse aangelegenheden in functie van de creatie van een ruimte voor vrijheid, veiligheid en justitie: een nieuwe uitdaging voor de Europese Unie (door MEVR. ANNE WEYEMBERGH - Onderzoekster aan het Instituut voor Europese Studies van de ULB)

Om de strijd tegen de dreigende criminaliteit en inzonderheid tegen het terrorisme doeltreffender aan te pakken, begonnen de EG-lidstaten vooral vanaf de jaren '70 samen te werken op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. In de jaren '80 werd die samenwerking intenser, als tegenwicht tegen de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen van de Europese Gemeenschap in het vooruitzicht van de totstandkoming van de interne markt. De samenwerking ontwikkelde zich indertijd buiten het communautaire kader, in diverse, louter intergouvernementele cenakels. Er kwam ook kritiek : de samenwerking zou niet efficiënt en coherent zijn, overwegend op repressie en openbare veiligheid gericht zijn en mank gaan aan een democratisch en rechtsdeficit¹.

¹ Over de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap vóór het verdrag van Maastricht, zie G.de Kerchove, «*La coopération intergouvernementale dans le domaine de la libre circulation des personnes : son développement et ses différentes formes avant et après Maastricht*», *Actualités du droit*, 1994, blzn. 301 e.v.; R. Grass, «*De la CEDH au Traité sur l'Union européenne*», in M. Delmas-Marty (o.l.v.), *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, Werksaamheden van het internationale colloquium georganiseerd door de *Association de recherches pénales européennes*, 23 en 24 oktober 1992, Parijs, Economica, en D.M.Curtin en J.F.M., Pouw, «*La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures au sein de l'Union européenne : une nostalgie d'avant Maastricht ?*», *Revue du Marché unique européen*, 1995, blzn. 15 e.v.

MESDAMES, MESSIEURS,

Afin de préparer la présidence belge de l'Union européenne (1 juillet - 31 décembre 2001), le Comité d'Avis fédéral chargé de Questions européenne a organisé le vendredi 20 avril 2001, en collaboration avec le GEPE (Groupe d'Etudes Politiques Européennes), une journée d'étude consacrée à la politique européenne d'asile et d'immigration.

**A. — JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES -
POLITIQUE EUROPEENNE D'ASILE
ET D'IMMIGRATION**

I. La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures au service de la mise sur pied d'un espace de liberté, de sécurité et de justice : Un nouveau défi pour l'Union européenne. (par MME ANNE WEYEMBERG - Chercheuse à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université Libre de Bruxelles)

C'est surtout à partir des années 1970, afin de lutter plus efficacement contre les menaces criminelles et surtout contre la menace terroriste, que les États membres des Communautés européennes ont commencé à coopérer en matière de justice et d'affaires intérieures. Dans le courant des années 1980, cette coopération s'est intensifiée en tant que « mesures compensatoires » à la suppression des contrôles aux frontières intracommunautaires dans la perspective de l'établissement du marché intérieur. A l'époque, cette coopération s'est développée en dehors du cadre communautaire, dans diverses enceintes de nature purement intergouvernementale. Elle s'est vu adresser diverses critiques, parmi lesquelles son manque d'efficacité, son manque de cohérence, sa nature essentiellement répressive et sécuritaire de même que son déficit démocratique et juridictionnel¹.

¹ Sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures menées entre les États membres des Communautés européennes avant le traité de Maastricht, voy. notamment G. de Kerchove, «*La coopération intergouvernementale dans le domaine de la libre circulation des personnes : son développement et ses différentes formes avant et après Maastricht*», *Actualités du droit*, 1994, pp. 301 et s.; R. Grass, «*De la CEDH au Traité sur l'Union européenne*», in M. Delmas-Marty (sous la dir. de), *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, Travaux du Colloque international organisé par l'Association de recherches pénales européennes, 23 et 24 octobre 1992, Paris, Economica et D.M. Curtin et J.F.M., Pouw, «*La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures au sein de l'Union européenne : une nostalgie d'avant Maastricht ?*», *Revue du Marché unique européen*, 1995, pp. 15 et s.

Op de Schengen-samenwerking², die in diezelfde periode door een beperkt aantal EG-lidstaten werd opgezet, als proefveld voor een Europese ruimte zonder binnengrenzen, werd grosso modo dezelfde kritiek uitgeoefend, zij het dat dit samenwerkingsverband efficiënter is gebleken, ondanks het overwegend intergouvernementele karakter ervan. Dankzij de Schengen-akkoorden werden de grenscontroles tussen Schengen-landen immers opgeheven en werd het vrije verkeer van personen binnen de Schengen-ruimte een feit³.

In het eerste deel bekijken we welke wijzigingen het verdrag van Maastricht heeft aangebracht en welke tekortkomingen de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken op de vooravond van het verdrag van Amsterdam (I) bleef vertonen. In het tweede deel gaan we na in hoeverre de kritiek op de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken door dat verdrag en de verdere uitvloeisels ervan, meer bepaald de conclusies van Tampere, en door het verdrag van Nice kan worden gemilderd (II).

*I. Het verdrag van Maastricht⁴ :
blijvende tekortkomingen van de samenwerking
op het gebied van justitie en binnenlandse zaken
tussen de EU-lidstaten*

Het verdrag van Maastricht heeft twee nieuwe pijlers met een duidelijke intergouvernementele predominantie toegevoegd aan het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna VEG genoemd), dat de « eerste pijler » is. Bovendien de « tweede pijler » of titel V van het verdrag betreffende de Europese Unie (hierna VEU genoemd), die betrekking heeft op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, bevat titel VI van het VEU, doorgaans de « derde pijler » genoemd⁵, bepalingen die de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken tussen de lidstaten in het kader van de Europese Unie inpassen.

² Die samenwerking is de vrucht van twee opeenvolgende akkoorden : het eerste is het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (in werking getreden op 2 maart 1986), het tweede de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 19 juni 1990 (in werking getreden op 26 maart 1995).

³ Over de Schengen-samenwerking, zie G. Renault, *Schengen un modèle pour l'Europe pénale ?*, Dossiers du J.T., nr. 6, Brussel, Larcier, 1995.

⁴ Het verdrag van Maastricht werd ondertekend op 7 februari 1992 en werd op 1 november 1993 van kracht.

⁵ Beide benamingen worden zonder onderscheid gebruikt.

La coopération Schengen², instaurée à la même époque par un nombre limité d'États membres des Communautés européennes, en tant que laboratoire d'un espace européen sans frontières intérieures, s'est vu globalement adresser les mêmes critiques si ce n'est qu'elle s'est montrée plus efficace en dépit de son caractère essentiellement intergouvernemental. C'est en effet grâce aux accords Schengen que les contrôles aux frontières séparant les États Schengen ont été levés et que la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen a été rendue possible³.

Dans un premier temps, nous examinerons les changements apportés par le traité de Maastricht et les déficiences de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures subsistant à la veille du traité d'Amsterdam (I). Dans un second temps, nous verrons dans quelle mesure ce traité, de même que les développements qui ont fait suite à son adoption, notamment les conclusions de Tampere et le traité de Nice, permettent une atténuation des critiques qui étaient auparavant adressées à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (II).

*I. Le traité de Maastricht⁴ :
subsistance des déficiences de la coopération
en matière de justice et d'affaires intérieures
entre les États membres de l'Union européenne*

Le traité de Maastricht a adjoint au traité instituant la Communauté européenne (ci-après TCE), qui constitue son « premier pilier », deux nouveaux piliers caractérisés par une nette prédominance intergouvernementale. Aux côtés du « deuxième pilier » ou titre V du traité sur l'Union européenne (ci-après TUE) consacré à la politique extérieure et à la sécurité commune, le titre VI du TUE, généralement surnommé le « troisième pilier »⁵, a intégré la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures entre les États membres des Communautés européennes dans le cadre de l'Union européenne.

² Cette coopération est le résultat de deux accords successifs : le premier est l'accord de Schengen relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes du 14 juin 1985 (entré en vigueur le 2 mars 1986) et le deuxième est la convention d'application de cet accord du 19 juin 1990 (entrée en vigueur le 26 mars 1995).

³ Sur la coopération Schengen, voy. notamment G. Renault, *Schengen un modèle pour l'Europe pénale ?*, Dossiers du J.T. n° 6, Bruxelles, Larcier, 1995.

⁴ Ce traité a été signé le 7 février 1992 et est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

⁵ Nous utiliserons indistinctement les deux expressions.

Het verdrag van Maastricht heeft alvast de verdienste dat het orde in de chaos heeft geschapen, in die zin dat er vóór de goedkeuring van het verdrag een hele waaier van bevoegde fora bestond. Met het verdrag worden de werkzaamheden met betrekking tot de samenwerking van de EU-lidstaten inzake justitie en binnenlandse zaken gecentraliseerd in de «derde pijler», terwijl tegelijk de ruimte gelaten wordt voor de ontwikkeling van de Schengen-samenwerking⁶ tussen een kleiner aantal landen.

De weinige verbeteringen die door de derde pijler van het verdrag van Maastricht aan de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken worden aangebracht, doen echter niets af aan de gegrondheid van de kritiek die er voordien werd opgeuit.

A. Ondoeltreffend

Al moet worden toegegeven dat er belangrijke instrumenten werden gecreëerd in het kader van de politieke samenwerking en de justitiële samenwerking in strafzaken⁷, zoals bijvoorbeeld de Europol-overeenkomst⁸, het gemeenschappelijk optreden tot oprichting van een Europees justitieel netwerk⁹ of het gemeenschappelijk optreden tot instelling van een mechanisme voor wederzijdse evaluatie van de toepassing en de uitvoering op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit¹⁰, toch waren de re-

Alors que la situation antérieure à son adoption était plutôt anarchique, dans le sens où il existait toute une série de *fora* compétents, le traité de Maastricht a eu le mérite de centraliser dans le cadre de ce « troisième pilier », les travaux touchant à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures entre les États membres de l'Union européenne tout en laissant se développer parallèlement, entre un plus petit nombre d'États, la coopération Schengen⁶.

Toutefois, les quelques améliorations apportées par le troisième pilier du traité de Maastricht à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures n'ont pas supprimé le bien-fondé des critiques qui lui étaient adressées auparavant.

A. Inefficacité

Bien qu'il faille concéder que d'importants instruments ont été adoptés dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire pénale⁷, comme par exemple la convention Europol⁸, l'action commune qui met sur pied un réseau judiciaire européen⁹ ou l'action commune mettant en place un mécanisme d'évaluation mutuelle de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée¹⁰, les résultats produits à la veille de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam étaient particulièrement maigres.

⁶ Conform artikel K.7 van het VEU vormt de samenwerking in het kader van titel VI van Maastricht inderdaad geen beletsel voor de instelling of de ontwikkeling van een nauwere samenwerking tussen twee of meer lidstaten, voor zover die nauwere samenwerking niet indruist tegen of geen belemmering vormt voor de in titel VI van het VEU beoogde samenwerking.

⁷ Over die successen, zie G. de Kerchove, «*Les progrès des groupes de travail du 3e pilier en matière de coopération judiciaire*», in M. den Boer (ed.), *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1997, blzn. 101 e.v.

⁸ Overeenkomst van 26 juli 1995 tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst), Publikatieblad nr. C 316 van 27/11/1995, blzn. 1 e.v.

⁹ Gemeenschappelijk optreden van 29 juni 1998 betreffende de oprichting van een Europees justitieel netwerk Publikatieblad L, nr. 191, 7 juli 1998, blzn 4-7. Zie dienaangaande ook A. Weyembergh, «*Vers un réseau judiciaire européen contre la criminalité organisée*», *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1997, blzn. 891 e.v.

¹⁰ Gemeenschappelijk optreden van 5 december 1997 tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, Publikatieblad L 344, 15 december 1997, blzn. 7 e.v.

⁶ Conformément à l'article K 7 du traité UE, la coopération développée dans le cadre du titre VI de Maastricht ne portait en effet pas atteinte à l'institution ou au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres, à condition toutefois que cette coopération plus étroite ne contrevient ni n'entravait celle prévue par le titre VI du traité UE.

⁷ Sur ces succès, voy. notamment G. de Kerchove, «*Les progrès des groupes de travail du 3ème pilier en matière de coopération judiciaire*», in M. den Boer (ed.), *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1997, pp. 101 et s.

⁸ Convention du 26 juillet 1995 portant création d'un Office européen de police, JOCE, C, n°316, 27 novembre 1995, pp. 1 et s.

⁹ Action commune du 29 juin 1998 concernant la création d'un réseau judiciaire européen, JOCE, L, n° 191, 7 juillet 1998, pp. 4-7. Voy. à ce propos, A. Weyembergh, «*Vers un réseau judiciaire européen contre la criminalité organisée*», *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1997, pp. 891 et s.

¹⁰ Action commune du 5 décembre 1997 instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée, JOCE L 344, 15 décembre 1997, pp. 7 et s.

sultaten aan de vooravond van de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam bijzonder mager. Er kwam vooral zware kritiek op de ondoeltreffendheid¹¹ van de derde pijler. Die inefficiëntie is grotendeels te wijten aan de vereiste eenparigheid, het belangrijkste gevolg van het intergouvernementele karakter¹² van de samenwerking, en aan de logheid van de besluitvormingsstructuur, die te vergelijken is met een piramide met oorspronkelijk 5, later 4 aparte werkechelons: de werkgroepen die de basis vormen van de piramide; de vrij snel weer opgeheven stuurgroepen; het comité-K4, genoemd naar artikel K.4 van het verdrag waarbij het wordt opgericht; het CPV (comité van permanente vertegenwoordigers); en, helemaal aan de top van de piramide, de Raad van de Europese Unie. De povere resultaten zijn voor een groot stuk ook toe te schrijven aan de inefficiëntie van de instrumenten die ter beschikking staan van de lidstaten. Dat zijn ofwel instrumenten die uit de klassieke diplomatieke samenwerking werden overgenomen, ofwel nieuwe instrumenten die ontleend zijn aan de tweede pijler van het verdrag, het GBVB. Vooral de instrumenten uit de traditionele diplomatieke samenwerking, waaronder in de eerste plaats de (niet-bindende) resoluties en aanbevelingen¹³,

Le troisième pilier a ainsi été fortement critiqué en raison de son manque d'efficacité¹¹. Celui-ci est en grande partie imputable à l'exigence d'unanimité, conséquence principale de sa nature intergouvernementale¹² et à la lourdeur de la structure décisionnelle qui était comparable à une pyramide comprenant à l'origine 5 puis 4 niveaux de travail distincts: les groupes de travail qui formaient la base de la pyramide, les groupes directeurs qui ont assez vite été supprimés, le Comité K 4 qui tire son nom de l'article K 4 du traité qui l'institue, le Comité des représentants permanents (ou Coreper), et enfin, siégeant au sommet de la pyramide, le Conseil de l'Union européenne. L'inefficacité des instruments à disposition des États membres est également en grande partie responsable du défaut de performance en la matière. Il s'agissait soit d'instruments tirés de la coopération diplomatique classique soit de nouveaux instruments empruntés au deuxième pilier du traité consacré à la politique extérieure et de sécurité commune. Ce sont les instruments relevant de la coopération diplomatique traditionnelle qui ont été privilégiés et parmi eux, surtout les recommandations et les résolutions¹³, privées d'effet contraignant. Une série de

¹¹ De resultaten in het kader van de derde pijler van het verdrag van Maastricht werden als ontgoochelend aangemerkt door de Europese instellingen zelf (cf. Verslag van de Commissie van de Europese Gemeenschappen over de werking van het verdrag betreffende de Europese Unie, 10 mei 1995, blzn. 47-54, punten 119-127; Verslag van het Europees Parlement over de werking van het verdrag betreffende de Europese Unie in het licht van de intergouvernementele conferentie van 1996 - Tenuitvoerlegging en ontwikkeling van de Unie, 4 mei 1995, punt 4; Verslag van de Raad over de werking van het verdrag betreffende de Europese Unie, 10 april 1995, punten 74-83. Cf. ook Verslag van de reflectiegroep, *Westendorp*, 8 december 1995, punten 46 tot 48) en ook door de lidstaten (voor een synthese van de standpunten van de onderscheiden lidstaten, zie de thematische fiche nr. 9 over de communautarisering van de derde pijler van het verdrag betreffende de Europese Unie opgesteld door de task force « Intergouvernementele conferentie » van de werkgroep van het secretariaat-generaal van het Europees Parlement, 27 juli 1995) en de rechtsleer (cf. M. Lepoivre, « *Le domaine de la justice et des affaires intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale* », *Cahiers de droit européen*, 1995, blzn. 323 e.v.; D. O'Keefe, « *Recasting the Third Pillar* », *op.cit.*, blzn. 893 e.v.; D. Vignes, « *Plaidoyer pour le III^e pilier* », *R.M.C.U.E.*, 1996, blzn. 273 e.v.; Fr. Dehousse en L. Van den Hende, « *Plaidoyer pour la réforme du III^e pilier* », *R.M.C.U.E.*, 1996, blzn. 714 e.v.).

¹² Artikel K.4, §3. van het VEU.

¹³ Het VEU voorzag niet uitdrukkelijk in het gebruik van dit type instrumenten, wat de lidstaten er trouwens niet van weerhouden heeft er toch gebruik van te maken. Artikel K.3 van VEU sluit het gebruik van andere instrumenten dan die welke vermeld worden onder titel VI, ook niet uit, wel integendeel, aangezien er in dat artikel sprake is van de bevordering, in een passende vorm en volgens passende procedures, van elke samenwerking die bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie (artikel K.3, §2, a) van het VEU).

¹¹ Les résultats produits dans le cadre du troisième pilier du traité de Maastricht ont été jugés décevants tant par les institutions communautaires elles-mêmes (voy. notamment Rapport de la Commission des Communautés européennes sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, 10 mai 1995, pp. 47-54, points 119-127; Rapport du Parlement européen sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996 – Mise en œuvre et développement de l'Union, 4 mai 1995, point 4; Rapport du Conseil sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, 10 avril 1995, points 74-83. Voy. aussi Rapport du Groupe de réflexion, *Westendorp*, 8 décembre 1995, points 46 à 48), que par les États membres (pour une synthèse des positions des États membres, voy. la fiche thématique n° 9 sur la communautarisation du troisième pilier (CAIJ) du Traité sur l'Union européenne élaborée par la Task-Force « Conférence intergouvernementale » du Groupe de travail du Secrétariat général du Parlement européen, 27 juillet 1995) et la doctrine (voy. notamment: M. Lepoivre, « Le domaine de la justice et des affaires intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale », *Cahiers de droit européen*, 1995, pp. 323 et s.; D. O'Keefe, « *Recasting the Third Pillar* », *op. cit.*, pp. 893 et s.; D. Vignes, « *Plaidoyer pour le III^e pilier* », *R.M.C.U.E.*, 1996, pp. 273 et s.; Fr. Dehousse et L. Van den Hende, « *Plaidoyer pour la réforme du troisième pilier* », *R.M.C.U.E.*, 1996, pp. 714 et s.).

¹² Article K 4, par. 3 du TUE.

¹³ Le recours à ce type d'instruments n'était pas expressément prévu par le TUE, ce qui n'a pas empêché les États membres d'y recourir. Les dispositions de l'article K 3 du TUE n'excluaient d'ailleurs pas le recours à d'autres instruments que ceux mentionnés par le titre VI, que du contraire puisqu'il se référerait à la promotion, sous la forme et selon les procédures appropriées, de toute coopération utile à la poursuite des objectifs de l'Union européenne (voy. article K 3 § 2 a du TUE).

kregen daarbij de voorkeur. Er werd een reeks overeenkomsten¹⁴ aangenomen, waarvan een aantal erg belangrijke, zoals de overeenkomsten van 1995¹⁵ en 1996 inzake uitlevering¹⁶. Tengevolge van de logheid die deze instrumenten kenmerkt is er momenteel echter maar één overeenkomst, namelijk de Europol-overeenkomst, van kracht voor alle EU-lidstaten. Er werden weliswaar vele gemeenschappelijke optredens en enkele gemeenschappelijke standpunten¹⁷ aangenomen, maar door de onzekerheid en verdeeldheid over het juridische en bindende karakter ervan zijn het uiteindelijk inadequate en weinig doeltreffende instrumenten¹⁸.

B. Incoherent, toegespitst op het aspect openbare veiligheid en vasthoudend aan het traditionele principe van de territoriale soevereiniteit

Tekenend voor de werkzaamheden in het kader van de derde pijler was hun gebrek aan samenhang. Aangezien de lidstaten hiervoor het initiatiefrecht delen met de Europese Commissie of dat recht van initiatief zelfs alleen uitoefenen wat de justitiële samenwerking in strafzaken, de politieke en de douanesamenwerking betreft¹⁹, is het alternerende voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie ontegenzeggelijk niet bevorderlijk geweest voor de continuïteit van de prioriteitsstelling. Niet alleen heeft dat systeem voor heel wat moeilijkheden gezorgd bij de identificatie van de betrokken pijler en de bevoegdheidsverdeling tussen Gemeenschap en Unie, het werken met pijlers en het pijleroverschrijdende karakter van sommige problemen

conventionen¹⁴, dont certaines très importantes comme, par exemple, les conventions de 1995¹⁵ et de 1996 en matière d'extradition¹⁶, ont été adoptées. Mais, étant donné les lourdeurs propres à ces instruments, une seule, à savoir la convention Europol, est à l'heure actuelle en vigueur entre tous les États membres de l'Union. S'il est vrai que de nombreuses actions communes et quelques positions communes¹⁷ ont été adoptées, les divergences et incertitudes quant à leur nature juridique et à leur caractère contraignant en ont fait des outils inadaptés et peu efficaces¹⁸.

B. Manque de cohérence, orientation essentiellement sécuritaire et attachement au principe traditionnel de la souveraineté territoriale

Les travaux réalisés dans le cadre du troisième pilier ont été marqués par leur manque de cohérence. Les États membres partageant dans ce cadre le droit d'initiative avec la Commission européenne ou en détenant l'exclusivité pour ce qui concerne la coopération judiciaire pénale, policière et douanière¹⁹, il est certain que les présidences tournantes du Conseil de l'Union européenne n'ont pas facilité la continuité des priorités. Outre le fait qu'elles ont créé bien des difficultés tenant à l'identification du pilier concerné et à la répartition de compétences entre la Communauté et l'Union, la «pilarisation» et l'existence de problématiques transpiliers - comme la politique des visas, la

¹⁴ Het eenparigheidsbeginsel werd bevestigd in artikel K.3, §2 en K.4, §3 van het VEU. Er waren evenwel enkele uitzonderingen op die regel, waaronder procedurekwesties (artikel K.4, §3). Voorts kon de Raad besluiten dat de maatregelen ter uitvoering van een gemeenschappelijk optreden met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen (artikel K.3, §2, b)) werden genomen, en tenzij in de overeenkomsten anders werd bepaald, werden maatregelen ter uitvoering van die overeenkomsten in de Raad aangenomen met een tweederde meerderheid (artikel K.3, §2, c)).

¹⁵ Overeenkomst van 10 maart 1995 aangaande de verkorte procedure tot uitlevering, Publikatieblad C 78 van 30 maart 1995, blzn. 1 e.v.; zie dienaangaande ook F.R.P. Pereira, «Convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne», *RMCUE*, 1995, blzn. 521 e.v.; A.M. Rouchaud, «Convention relative à la procédure d'extradition entre les États membres de l'Union européenne», *AGON*, juli 1995, blzn. 3 e.v.

¹⁶ Overeenkomst van 27 september 1996 betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie, Publikatieblad C313 van 23 oktober 1996, blz. 11; zie dienaangaande ook Y. Gautier, «La Convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne», *Juris-Classeur Europe*, december 1996, 11, blzn. 1 e.v.

¹⁷ Artikel K.3, §2 a) en b) van het VEU.

¹⁸ Over die instrumenten, zie meer bepaald A. Lo Monaco, «Actions communes et positions communes dans les domaines de la justice et des affaires intérieures», in A. Pauly (o.l.v.), *De Schengen à Maastricht : voie royale et course d'obstacles*, Maastricht, IEAP, 1996, blz. 47.

¹⁹ Cf. artikel K.3, § 2 van het VEU.

¹⁴ Le principe de l'unanimité était consacré par l'article K 3, § 2 et K 4, § 3 du TUE. Quelques exceptions étaient néanmoins prévues à ce principe. Y échappaient notamment les questions de procédure (article K 4, § 3). Par ailleurs, le Conseil pouvait décider que les mesures d'application des actions communes étaient adoptées à la majorité qualifiée (article K 3, b) et sauf dispositions contraires prévues par les conventions, les mesures d'application de celles-ci étaient adoptées, à la majorité des deux tiers (article K 3, c).

¹⁵ Convention du 10 mars 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition, *JOCE* C 78 du 30 mars 1995, pp. 1 et s.; sur cette convention, voy. notamment F.R.P. Pereira, «Convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne», *RMCUE*, 1995, pp. 521 et s.; A.M. Rouchaud, «Convention relative à la procédure d'extradition entre les États membres de l'Union européenne», *AGON*, juillet 1995, pp. 3 et s.

¹⁶ Convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre États membres de l'Union, *JOCE* C 313, du 23 octobre 1996, p. 11. Sur cette convention, voy. notamment Y. Gautier, «La Convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne», *Juris-Classeur Europe*, décembre 1996, 11, pp. 1 et s.

¹⁷ Articles K 3, § 2, a et b) du TUE.

¹⁸ *Sur ces instruments, voy. notamment* A. Lo Monaco, «Actions communes et positions communes dans les domaines de la justice et des affaires intérieures», in A. Pauly (Dir.), *De Schengen à Maastricht : voie royale et course d'obstacles*, Maastricht, IEAP, 1996, p. 47.

¹⁹ Voy. article K 3, § 2 du TUE.

(visumbeleid, strijd tegen fraude met financiële belangen voor de Europese Gemeenschappen of drugsbestrijding) hebben een coherent optreden evenmin vergemakkelijkt. De hoofdoorzaak van het gebrek aan coherentie is evenwel het feit dat het verdrag van Maastricht enkel voorziet in de ontwikkeling van een « nauwe samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken »²⁰, zonder doelstellingen voorop te stellen.

Bij gebrek aan specifieke doelstellingen zijn de werkzaamheden eerder volgens een klassiek stramien verlopen, en is men niet willen afstappen van het traditionele principe van de territoriale soevereiniteit. Bovendien strekten de aangenomen maatregelen er in de eerste plaats toe de opheffing van de controles aan de binnengrenzen te ondervangen, opdat illegale immigranten en criminelen geen vrij spel zouden hebben. De maatregelen spitsten zich dan ook toe op het aspect openbare veiligheid. Dat geldt voor de werkzaamheden met betrekking tot asielbeleid en immigratie: onderdanen van derde landen worden in het algemeen behandeld als potentiële illegale immigranten of latente criminelen²¹. Het verdrag van Maastricht kwam trouwens zelf onder vuur te liggen omdat het die verwarving van migrant en crimineel in de hand werkte door geen scherpe grens te trekken tussen asiel- en immigratiebeleid enerzijds en bestrijding van de criminaliteit anderzijds²². Ook de werkzaamheden in verband met de justitiële samenwerking in strafzaken waren hoofdzakelijk repressief van aard. Voor problemen die nauw verwant zijn met de bescherming van de rechten van het individu, zoals de reclassering van veroordeelden of de rechten van het slachtoffer, was er over het algemeen nauwelijks aandacht²³.

lutte contre la fraude aux intérêts financiers des Communautés européennes ou la lutte contre les stupéfiants - . n'ont pas non plus été de nature à faciliter la cohérence de l'action. Mais l'élément explicatif principal de ce manque de cohérence réside dans le fait que le traité de Maastricht se contentait de prévoir le développement d'une « coopération étroite dans le domaine de la justice et des affaires intérieures »²⁰ sans définir d'objectif à atteindre.

Par ailleurs, en l'absence de but précis à poursuivre, non seulement les travaux sont demeurés assez classiques, témoignant par là d'un grand attachement au principe traditionnel de la souveraineté territoriale mais les mesures adoptées ont en outre prioritairement visé à compenser la suppression des contrôles aux frontières intérieures afin qu'elle ne profite pas aux immigrés clandestins et aux criminels; elles ont ainsi pris un tour essentiellement sécuritaire. C'est vrai pour les travaux liés à l'asile et à l'immigration: les migrants ressortissants de pays tiers à l'Union européenne étant traités de manière générale comme de potentiels immigrés illégaux ou des criminels en puissance²¹. Le traité de Maastricht lui-même avait d'ailleurs été fortement critiqué pour avoir poussé à cette confusion entre migrant et criminel de par le voisinage ambigu qu'il avait opéré entre les questions d'asile et d'immigration, d'une part, et la lutte contre la criminalité, d'autre part²². Les travaux relatifs à la coopération judiciaire pénale ont eux aussi été de nature essentiellement répressive. Des problématiques intimement liées à la protection des droits des individus comme la réinsertion des personnes condamnées ou les droits des victimes ont, de manière générale, été ignorées²³.

²⁰ Artikel B van het VEU.

²¹ De inhoud van de aangenomen maatregelen is uiterst restrictief: zij strekken ertoe zo weinig mogelijk onderdanen van derde landen op het grondgebied van de lidstaten van de Unie toe te laten: cf. C. Barbier, «La coopération européenne dans les domaines de la justice et des affaires intérieures», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1997.

²² Zie dienaangaande G. de Kerchove, «La coopération intergouvernementale dans le domaine de la libre circulation des personnes: son développement et ses différentes formes avant et après Maastricht», *op.cit.*, blzn. 322 en 323; E. Bribosia en E. Dardenne, «Citoyenneté – droits fondamentaux – libre circulation des personnes, asile, immigration: bilan après le Traité d'Amsterdam», *Année sociale*, 1997, blz. 316.

²³ D. Flore, «Une justice pénale européenne après Amsterdam», *JTDE*, 1999, blz. 126; A. Weyembergh, «La coopération judiciaire pénale dans l'Union européenne», in Le Hardÿ de Beaulieu (éd.), *L'Europe et ses citoyens*, Brussel, Pie-Peter Lang, 2000, blz. 177.

²⁰ Article B du TUE.

²¹ Le contenu des mesures adoptées est extrêmement restrictif: leur but est de limiter le plus possible l'admission des ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres de l'Union: voy. notamment C. Barbier, «La coopération européenne dans les domaines de la justice et des affaires intérieures», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1997.

²² Voy. notamment sur ce point, G. de Kerchove, «La coopération intergouvernementale dans le domaine de la libre circulation des personnes: son développement et ses différentes formes avant et après Maastricht», *op. cit.*, pp. 322 et 323; E. Bribosia et E. Dardenne, «Citoyenneté – droits fondamentaux – libre circulation des personnes, asile, immigration: bilan après le Traité d'Amsterdam», *Année sociale*, 1997, p. 316.

²³ D. Flore, «Une justice pénale européenne après Amsterdam», *JTDE*, 1999, p. 126; A. Weyembergh, «La coopération judiciaire pénale dans l'Union européenne», in Le Hardÿ de Beaulieu (éd.), *L'Europe et ses citoyens*, Bruxelles, Pie-Peter Lang, 2000, p. 177.

C. Democratisch en rechtsdeficit

In eerste instantie leek het erop dat het verdrag van Maastricht het democratisch deficit van de samenwerking terzake zou kunnen verkleinen, doordat het Europees Parlement bij de ermee samenhangende werkzaamheden werd betrokken. Die betrokkenheid is echter zeer beperkt gebleven, niet alleen tengevolge van de verdragstekst zelf²⁴, maar ook door de manier waarop de tekst in de praktijk werd geïnterpreteerd²⁵. Het verdrag stipuleert enkel dat het Europees Parlement door het voorzitterschap en de Commissie regelmatig op de hoogte moet worden gebracht van de werkzaamheden, en door het voorzitterschap moet worden geraadpleegd over de voornaamste aspecten van de activiteiten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken²⁶. De opeenvolgende voorzittende lidstaten hebben het Europees Parlement weliswaar tal van ontwerp-instrumenten voorgelegd, maar de procedure bleek vaak een vrij vormelijke aangelegenheid. Vaak werd het ontwerp immers overgelegd in een preliminair stadium, en stemde het advies van het Parlement allengs niet meer overeen met de tekst in bespreking, die intussen al herhaaldelijk tijdens het onderhandelingsproces was bijgestuurd. Of het ontwerp werd het Parlement pas voorgelegd als het helemaal rond was, en in dat geval maakte het advies van het Parlement weinig kans om nog in aanmerking te worden genomen²⁷.

Wat het rechtsdeficit betreft dat de samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken wordt aangewreven, heeft het verdrag van Maastricht in feite de status-quo gehandhaafd. Het verdrag bepaalt immers dat de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zich niet uitstrekt tot een algemene rechtscontrole over de in het kader van de derde pijler aangenomen akten²⁸. Dat het Hof van Justitie op die manier opzij wordt gezet, gaf aanleiding tot hevige kritiek van tweeërlei aard²⁹. Op politiek vlak werd deze

²⁴ J. Monar, « *The Evolving Role of the Union Institutions in the Framework of the Third Pillar* », J. Monar & R. Morgan (eds), *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Bruges, European Interuniversity Press, 1994, blzn. 75 e.v.; R. McMahon, « *Maastricht's Third Pillar: Load-Bearing of Purely Decorative ?* », *Legal Issues of European Integration*, 1995, blz. 59.

²⁵ Zie dienaangaande D. O'Keefe, « *Critical View of the Third Pillar* », in A. Pauly (o.l.v.), *De Schengen à Maastricht: voie royale et course d'obstacles*, Maastricht, IEAP, 1996, blz. 10; D. Flore, « *Une justice pénale européenne après Amsterdam* », *JTDE*, 1999, blz. 128; G. Watson, « *Le point de vue d'un politicien* », G. de Kerchove en A. Weyembergh, *Vers un espace judiciaire pénal européen*, Brussel, éd. de l'Université de Bruxelles, blzn. 329 e.v.

²⁶ Artikel K.6 van het VEU.

²⁷ G. Watson, « *Le point de vue d'un homme politique* », *op. cit.*, blz. 333.

²⁸ Artikel L van het VEU.

²⁹ Cf. J. Rossetto, « *Le contrôle judiciaire dans la convention Schengen et dans le troisième pilier* », in M. den Boer (o.l.v.), *The Implementation of Schengen: First Widening, Now Deepening*, Maastricht, IEPA, 1997, blz. 27.

C. Déficit démocratique et juridictionnel

Si Maastricht a paru réduire le déficit démocratique dont souffrait la coopération en la matière en impliquant le Parlement européen dans les travaux qui y sont liés, cette implication est cependant restée fortement limitée, non seulement par l'effet du texte même du traité²⁴ mais aussi par l'interprétation qui en a été donnée dans la pratique²⁵. Le traité stipulait simplement que le Parlement devait être régulièrement informé des travaux par la Commission et la présidence et qu'il devait être consulté, par la présidence, sur les principaux aspects des activités dans le domaine de la justice et des affaires intérieures²⁶. Si les différentes présidences ont effectivement soumis de nombreux projets d'instruments au Parlement européen, la procédure s'est souvent révélée assez formelle. En effet, bien souvent le projet lui était transmis à un stade tout à fait préliminaire et dans ce cas, son avis ne correspondait bien souvent plus au texte en discussion, dans la mesure où celui-ci avait fait l'objet de nombreuses adaptations au fil des négociations; ou le projet ne lui était transmis qu'une fois finalisé et, dans ce cas, son avis avait peu de chance d'être encore pris en considération²⁷.

Quant au déficit juridictionnel reproché à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, le traité de Maastricht a, pour ainsi dire, maintenu le *status quo*. Il excluait, en effet, la compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes pour exercer une fonction de contrôle juridictionnel général sur les actes adoptés dans le cadre du troisième pilier²⁸. Cette mise à l'écart de la Cour a fait l'objet de vives critiques, et ce à deux points de vue²⁹. Sur le plan politi-

²⁴ J. Monar, « *The Evolving Role of the Union Institutions in the Framework of the Third Pillar* », J. Monar & R. Morgan (eds), *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Bruges, European Interuniversity Press, 1994, pp. 75 et s.; R. McMahon, « *Maastricht's Third Pillar: Load-Bearing or Purely Decorative ?* », *Legal Issues of European Integration*, 1995, p. 59.

²⁵ Voy. notamment D. O'Keefe, « *Critical View of the Third Pillar* », in A. Pauly (Dir.), *De Schengen à Maastricht: voie royale et course d'obstacles*, Maastricht, IEAP, 1996, p. 10; D. Flore, « *Une justice pénale européenne après Amsterdam* », *JTDE*, 1999, p. 128; G. Watson, « *Le point de vue d'un politicien* », G. de Kerchove et A. Weyembergh, *Vers un espace judiciaire pénal européen*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, pp. 329 et s.

²⁶ Article K 6 du TUE.

²⁷ G. Watson, « *Le point de vue d'un homme politique* », *op. cit.*, p. 333.

²⁸ Article L du TUE.

²⁹ Voy. J. Rossetto, « *Le contrôle judiciaire dans la convention Schengen et dans le troisième pilier* », in M. den Boer (Dir.), *The Implementation of Schengen: First Widening, Now Deepening*, Maastricht, IEPA, 1997, p. 27.

onbevoegdverklaring als buitengewoon zorgwekkend beschouwd, omdat het terrein van justitie en binnenlandse zaken uiterst netelige kwesties omvat op het gebied van de fundamentele rechten en individuele vrijheden. Er zijn immers overduidelijke verbanden tussen enerzijds actieterreinen zoals asielbeleid, immigratie, politieke samenwerking en justitiële samenwerking in strafzaken, en anderzijds door het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gewaarborgde grondrechten zoals het recht op eerbiediging van familie- en gezinsleven³⁰, het verbod op onmenselijk of vernederende behandelingen of straffen³¹, het recht op eerbiediging van het privé-leven³² of het recht op een eerlijk proces³³. Op technisch vlak was de eenvormigheid in de toepassing en de interpretatie van de aangenomen bepalingen niet verzekerd, omdat de uitgevaardigde normen aan rechtscontrole ontsnappen. Die principiële uitsluiting van het Hof van Justitie werd weliswaar op twee manieren doorbroken: conform het verdrag³⁴ hebben de lidstaten in een aantal overeenkomsten de bevoegdheid van het Hof van Justitie erkend, en uit hoofde van zijn rol als «hoeder van de opdeling in pijlers» van de Europese Unie³⁵ kon het Hof zich bovendien bevoegd verklaren om een conflict betreffende de afbakening van de respectieve bevoegdheden van de communautaire en de derde pijler te beslechten³⁶. Geen van die twee interventiemogelijkheden

que tout d'abord, elle a été jugée particulièrement inquiétante vu que le champ couvert par la justice et les affaires intérieures comporte des questions très délicates pour les droits fondamentaux et les libertés individuelles. Les liens sont, en effet, flagrants entre, d'une part, des domaines d'action tels que ceux liés à l'asile, à l'immigration, à la coopération policière et judiciaire pénale et, d'autre part, des droits fondamentaux garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme tels que le droit au respect de la vie familiale³⁰ ou l'interdiction des traitements inhumains et dégradants³¹, le droit au respect de la vie privée³² ou le droit à un procès équitable³³. Sur le plan technique ensuite, la production normative édictée échappant au contrôle juridictionnel, l'uniformité de l'application et de l'interprétation des dispositions adoptées n'était pas assurée. Deux brèches ont néanmoins été ouvertes dans cette exclusion de principe de la Cour: d'une part, conformément aux termes du traité³⁴, dans certaines des conventions qu'ils ont conclues, les États membres ont reconnu la compétence de la Cour de justice; d'autre part, son rôle de «gardienne de la division en piliers» de l'Union européenne³⁵ lui a permis de se déclarer compétente pour trancher un conflit touchant à la délimitation des compétences respectives du pilier communautaire et du 3ème pilier³⁶. Aucune de ces deux possibilités d'intervention de la Cour n'était cependant de nature à faire disparaître le déficit juri-

³⁰ Artikel 8 van het EVRM.

³¹ Artikel 3 van het EVRM.

³² Artikel 8 van het EVRM.

³³ Artikel 6 van het EVRM.

³⁴ Artikel K.3, 2 c) van het VEU.

³⁵ Die rol stoelt op een combinatie van de artikelen M en L van het VEU.

³⁶ HJEG, Arrest van 12 mei 1998, *Commissie van de EG tegen Raad van de EU*, zaak C-170/96, *Rec.*, I, blzn. 2763 e.v.

³⁰ Article 8 de la CEDH.

³¹ Article 3 de la CEDH.

³² Article 8 de la CEDH.

³³ Article 6 de la CEDH.

³⁴ Article K 3, 2c du TUE.

³⁵ Ce rôle est fondé sur une combinaison des articles M et L du TUE.

³⁶ CJCE, Arrêt du 12 mai 1998, *Commission des CE contre Conseil de l'UE*, aff. C-170/96, *Rec.*, I, pp. 2763 et s.

van het Hof vermocht evenwel het rechtsdeficit weg te werken. De in de aangenomen overeenkomsten erkende bevoegdheid van het Hof van Justitie is uiterst beperkt³⁷, en zijn rol van « hoeder van de opdeling in pijlers » van de Europese Unie droeg net ver genoeg om de betwiste akte te onderzoeken teneinde na te gaan of deze niet inwerkte op de bevoegdheden van de Gemeenschap. Het Hof kon bijvoorbeeld geen akte van de derde pijler nietig verklaren wegens onverenigbaar met de rechten van de mens³⁸.

³⁷ De Europol-overeenkomst van 26 juli 1995 (Publikatieblad, C nr. 316, 27 november 1995, blz. 22), de eerste waarin het Hof van Justitie van de Gemeenschappen een bevoegdheid toegekend wordt, bepaalt enkel dat de verdragssluitende staten kunnen beslissen dat het Hof bevoegd is voor het beslechten van onderlinge geschillen met betrekking tot de interpretatie of de uitvoering ervan (artikel 40). Die bepalingen worden aangevuld door een protocol van 23 juli 1996 betreffende de prejudiciële uitlegging, door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Publikatieblad, C, nr. 299, 9 oktober 1996, blzn. 1 e.v.). De prejudiciële bevoegdheid waarin het voorziet wordt evenwel nauwkeurig afgebakend: het is geen automatische bevoegdheid maar een bevoegdheid die afhankelijk is van een verklaring van de lidstaten. Bovendien kunnen zij de bevoegdheid van het Hof aanpassen door elk rechtscollege toe te staan een prejudiciële vraag te stellen, of door die mogelijkheid te beperken tot de rechtbanken van laatste aanleg (cf. artikelen 1 en 2 van het protocol). De meeste overeenkomsten die vervolgens in het kader van de derde pijler van Maastricht werden aangenomen voorzien, ofwel door toevoeging van een protocol (cf. met name Protocol van 29 november 1996 betreffende de prejudiciële uitlegging van de Overeenkomst van 26 juli 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, Publikatieblad C, nr. 151 van 20 mei 1997, blzn. 1 e.v.; Protocol van 29 november 1996 dat in een gelijksoortige bevoegdheid voorziet voor wat betreft de overeenkomst van 26 juli 1995 inzake het gebruik van informatica op douanegebied, Publikatieblad C, nr. 316, 27 november 1995) ofwel door rechtstreekse inschrijving in de overeenkomst zelf (cf. bijvoorbeeld Overeenkomst van 26 mei 1997 betreffende de bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren betrokken zijn, Publikatieblad C, nr. 195, 25 juni 1997, blzn. 1 e.v.; Overeenkomst van 18 december 1997 inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties, Publikatieblad C, nr. 24, 23 januari 1998), in een bevoegdheid van het Hof van Justitie vergelijkbaar met die welke voortvloeit uit de Europol-overeenkomst en het bijbehorende protocol, met dien verstande dat het Hof soms de bijkomende mogelijkheid wordt geboden de geschillen tussen de Commissie en één of meer Lid-Staten over de interpretatie en de toepassing van de overeenkomst te regelen (in die mogelijkheid wordt met name voorzien in artikel 8 van de Overeenkomst van 26 juli 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen of in artikel 12 van de Overeenkomst van 26 mei 1997 betreffende de bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren betrokken zijn). Voor een gedetailleerde uiteenzetting van de onderscheiden oplossingen waarvoor werd gopteerd in de overeenkomsten die in het kader van de derde pijler werden aangenomen, zie C. Curti Gialdino, « Schengen et le troisième pilier: le contrôle juridictionnel organisé par le Traité d'Amsterdam », *RMUE*, 1998, blzn. 97 e.v.; E. Bribosia, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire: le poids respectif des logiques fonctionnelle et autonome dans le cadre normatif et jurisprudentiel*, Thèse de doctorat, Université libre de Bruxelles, academiejaar 2000-2001, blzn. 81 e.v.

³⁸ Zie E. Bribosia, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire*, op. cit., blz. 85.

dictionnel. La compétence de la Cour reconnue dans les conventions conclues est fortement limitée³⁷ et son rôle de « gardienne de la division en piliers » de l'Union européenne lui permettait uniquement d'examiner l'acte litigieux pour déterminer s'il n'affecte pas les compétences de la Communauté. Elle ne l'autorisait pas, par exemple, à annuler un acte du troisième pilier en raison de son incompatibilité avec les droits de l'homme³⁸.

³⁷ La convention Europol du 26 juillet 1995 (*JOCE*, C, n°316, 27 novembre 1995, p. 22), qui fut la première à reconnaître une compétence à la Cour de justice des Communautés, prévoit simplement que les États parties peuvent prévoir la compétence de la Cour pour le règlement de tout différend entre eux relatif à son interprétation ou à son application (article 40). Un protocole du 23 juillet 1996 concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice de la convention Europol (*JOCE*, C, n°299, 9 octobre 1996, pp. 1 et s.) est ensuite venu compléter ce dispositif. Il encadre cependant étroitement la compétence préjudicielle qu'il prévoit: elle n'est pas automatique mais subordonnée à une déclaration d'acceptation par les États membres. Ces derniers peuvent, en outre, moduler la compétence de la Cour en choisissant soit de permettre à toute juridiction de lui adresser une question préjudicielle, soit de réserver cette faculté aux juridictions statuant en dernier ressort (voy. articles 1^{er} et 2 du protocole). La plupart des conventions adoptées par la suite dans le cadre du troisième pilier de Maastricht prévoient, tantôt par l'adjonction d'un protocole (voy. notamment protocole du 29 novembre 1996 concernant l'interprétation, par voie de renvois préjudiciels de la convention du 26 juillet 1995 sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *JOCE*, C, n° 151, 20 mai 1997, pp. 1 et s.; protocole du 29 novembre 1996 prévoyant une compétence semblable en ce qui concerne la convention du 26 juillet 1995 sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, *JOCE*, C, n° 316, 27 novembre 1995), tantôt en l'inscrivant directement dans la convention elle-même (voy. par exemple convention du 26 mai 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires, *JOCE*, C, n° 195, 25 juin 1997, pp. 1 et s.; convention du 18 décembre 1997 relative à l'assistance mutuelle et la coopération entre les administrations des douanes, *JOCE*, C, n° 24, 23 janvier 1998), une compétence de la Cour de justice comparable à celle qui résulte de la convention Europol et de son protocole, moyennant parfois l'ajout de la possibilité pour la Cour de régler les différends entre la Commission et un ou plusieurs États membres quant à l'interprétation et l'application de la convention (une telle possibilité est notamment prévue à l'article 8 de la convention du 26 juillet 1995 sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes ou à l'article 12 de la convention du 26 mai 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires). Pour un exposé détaillé des différentes solutions retenues dans les conventions adoptées dans le cadre du troisième pilier, voy. C. Curti Gialdino, « Schengen et le troisième pilier: le contrôle juridictionnel organisé par le traité d'Amsterdam », *RMUE*, 1998, pp. 97 et s.; E. Bribosia, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire: le poids respectif des logiques fonctionnelle et autonome dans le cadre normatif et jurisprudentiel*, Thèse de doctorat, Université libre de Bruxelles, année académique 2000-2001, pp. 81 et s.

³⁸ Voy. E. Bribosia, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire*, op. cit., p. 85

II. De wijzigingen van Amsterdam³⁹ tot Nice⁴⁰ via Tampere⁴¹ : evolutie naar een milderende van de kritiek op de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken

Door een hele reeks factoren, waaronder voormelde punten van kritiek, kwam de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken bovenaan de agenda te staan van de intergouvernementele conferentie die uitmondde in de goedkeuring van het verdrag van Amsterdam. De samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken werd door het verdrag van Amsterdam ingrijpend gewijzigd. De voorheen in de derde pijler van het verdrag van Maastricht gegroepede materies werden opgedeeld in twee afzonderlijke clusters. Een groot aantal materies, met onder meer het immigratie- en asielbeleid en de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, werd overgeheveld naar de eerste pijler en aldus «gecommunautariseerd». Ze staan nu onder titel IV van het VEG («Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen»). De justitiële samenwerking in strafzaken, de politieke samenwerking en het aspect repressie van de douanesamenwerking blijven onder titel VI van het VEU («Bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken»), zijnde de vernieuwde derde pijler met nog steeds een intergouvernementele predominantie.

A. Verhoogde doeltreffendheid

Om verscheidene redenen zou het verdrag van Amsterdam tot een grotere doeltreffendheid moeten leiden.

Dat geldt met name voor de materies die naar de eerste communautaire pijler werden overgeheveld. Communautarisering heeft het ontegensprekelijke voordeel dat gebruik kan worden gemaakt van communautaire instrumenten zoals de richtlijn of de verordening, die veel doelmatiger zijn dan het instrumentarium van de derde pijler van Maastricht. Voor de gecommunautariseerde materies biedt Amster-

II. Les changements introduits d'Amsterdam³⁹ à Nice⁴⁰ en passant par Tampere⁴¹ : vers une atténuation des critiques adressées à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures

Une série de facteurs, dont les diverses critiques précitées, ont propulsé la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures au premier rang des préoccupations de la Conférence intergouvernementale qui a débouché sur l'adoption du traité d'Amsterdam. La coopération en matière de justice et d'affaires intérieures est sortie profondément bouleversée du traité d'Amsterdam. Les matières anciennement regroupées dans le troisième pilier du traité de Maastricht ont été divisées en deux parties distinctes. Bon nombre de ces matières, dont les politiques d'asile, d'immigration et la coopération judiciaire en matière civile ont été transférées vers le premier pilier et ont, de la sorte, été «communautarisées». Elles figurent dorénavant dans le nouveau titre IV du TCE intitulé « Visa, asile, immigration et autres politiques relatives à la libre circulation des personnes ». Quant à la coopération judiciaire pénale, la coopération policière et le volet répressif de la coopération douanière, elles ont été maintenues dans le titre VI du TUE intitulé « Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale », qui constitue un troisième pilier rénové qui demeure à prédominance intergouvernementale.

A. Renforcement en termes d'efficacité

Pour diverses raisons, le traité d'Amsterdam devrait permettre un net gain en terme d'efficacité.

C'est surtout le cas pour ce qui concerne les matières qui ont fait l'objet d'un transfert vers le premier pilier communautaire. La communautarisation présente l'indéniable avantage de permettre de recourir aux instruments communautaires tels que la directive ou le règlement qui sont bien plus performants que ceux mis à disposition par le troisième pilier de Maastricht. Par ailleurs, pour les matières communautarisées, Am-

³⁹ Het verdrag van Amsterdam werd ondertekend op 2 oktober 1997 en werd van kracht op 1 mei 1999.

⁴⁰ Het verdrag van Nice werd ondertekend op 26 februari 2001 en wordt van kracht zodra het door alle lidstaten is geratificeerd.

⁴¹ Dit is de eerste Europese Topontmoeting die geheel was gewijd aan justitie en binnenlandse zaken. De Top van Tampere vond onder Fins voorzitterschap plaats op 15 en 16 oktober 1999 (over de conclusies van Tampere, zie C. Elsen, «L'esprit et les ambitions de Tampere», RMCUE, 1999, blzn. 659 e.v.).

³⁹ le traité d'Amsterdam a été signé le 2 octobre 1997 et est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

⁴⁰ Le traité de Nice a été signé le 26 février 2001 et entrera en vigueur lorsqu'il aura été ratifié par tous les États membres.

⁴¹ Il s'agit du premier Sommet européen tout entier consacré à la justice et aux affaires intérieures qui a eu lieu sous présidence finlandaise les 15 et 16 octobre 1999 (voy. sur les conclusions de Tampere, C. Elsen, «L'esprit et les ambitions de Tampere», RMCUE, 1999, pp. 659 et s.).

dam bovendien uitzicht op een besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, wat van bijzonder groot belang is in het licht van de uitbreiding van de Unie⁴². Het verdrag bepaalt immers dat de Raad per 1 mei 2004 met eenparigheid van stemmen kan besluiten de medebeslissingsprocedure van artikel 251 van het VEG toe te passen, en een van de hoofdkenmerken daarvan is precies dat beslissingen met een gekwalificeerde meerderheid⁴³ worden genomen. Een en ander impliceert natuurlijk dat het eenparigheidsbeginsel hoe dan ook tot 1 mei 2004 wordt behouden, en het is nog helemaal niet zeker dat de Raad na het verstrijken van de overgangperiode daadwerkelijk beslist de medebeslissingsprocedure toe te passen. Met het verdrag van Nice werden de bepalingen van het verdrag van Amsterdam evenwel enigszins gewijzigd. Enerzijds zegt het nieuwe verdrag dat de medebeslissingsprocedure, en dus de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, van bij de inwerkingtreding van het verdrag, van toepassing is op bepaalde maatregelen in verband met asielrecht en op maatregelen met betrekking tot de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, behalve wanneer ze betrekking hebben op familierechtelijke aangelegenheden⁴⁴. Anderzijds stemmen de hoge verslagsluitende partijen er bij een aan het nieuwe verdrag gehechte verklaring mee in dat de Raad per 1 mei 2004 conform de medebeslissingsprocedure besluiten neemt over maatregelen die verband houden met de voorwaarden voor het verkeer van onderdanen van derde landen, clandestiene immigratie en illegaal verblijf. Volgens diezelfde verklaring zal de Raad ernaar streven de medebeslissingsprocedure op diezelfde datum of zo kort mogelijk erna toepasselijk te maken op de overige beleidsterreinen onder titel IV, of althans op sommige ervan.

Er is ook hoop dat de vernieuwde derde pijler doeltreffender zal zijn, al is die hoop niet zo groot als voor de gecommunautariseerde materies. De besluitvormingsstructuur wordt er niet lichter op: er zijn nog steeds vier afzonderlijke niveaus, te weten de werkgroepen, het Comité-artikel 36 (Cats) dat in de plaats komt van het vroegere Comité-K4, het CPV en de Raad. Het eenparigheidsbeginsel wordt in principe gehandhaafd⁴⁵.

⁴² Justitie en binnenlandse zaken behoren tot de meest delicate materies in verband met de uitbreiding. Het is jammer genoeg niet mogelijk deze problematiek binnen het bestek van deze studie te behandelen. Zie dienaangaande M. den Boer en G. de Kerchove, «A Hurdled Admission: the Integration of the Candidate Countries into the Area of Freedom, Security and Justice», in V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Legal Order – Discord and Harmony*, Den Haag, TMC Asser Institute, verschijnt in het voorjaar 2001.

⁴³ Artikel 67 van het VEG

⁴⁴ Zie art. 67 van het VEG zoals gewijzigd door het verdrag van Nice.

⁴⁵ Zie art. 34, § 2 van het VEU. Er is niettemin voorzien in een aantal uitzonderingen: voor procedurekwesties neemt de Raad zijn besluiten met meerderheid van stemmen van zijn leden (artikel 34, § 4 van het VEU); de maatregelen die nodig zijn om deze besluiten uit te voeren worden door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen aangenomen (artikel 34, § 2, c) en de maatregelen ter uitvoering van de overeenkomsten worden met een tweederde meerderheid aangenomen (artikel 34, § 2, d).

terdam ouvre la perspective du passage à la majorité qualifiée, ce qui revêt une importance toute particulière dans la perspective de l'élargissement⁴². Le traité dispose en effet qu'à partir du 1^{er} mai 2004, le Conseil peut décider, à l'unanimité, de passer à l'application de la procédure de codécision telle qu'organisée par l'article 251 du TCE, dont l'une des caractéristiques majeures est l'adoption des décisions à la majorité qualifiée⁴³. Bien sûr il en ressort que le principe de l'unanimité est de toute façon maintenu jusqu'au 1^{er} mai 2004 et qu'il n'est pas du tout certain qu'au terme de cette période transitoire, le Conseil décide effectivement de passer à la procédure de la codécision. Mais le traité de Nice est venu quelque peu aménager les dispositions d'Amsterdam en la matière. D'une part, ce nouveau traité prévoit que, dès son entrée en vigueur, la procédure de codécision, et donc le passage à la majorité qualifiée, s'appliquera à certaines mesures liées au droit d'asile et à celles relatives à la coopération judiciaire civile, sauf si elles ont trait au droit de la famille⁴⁴. D'autre part, aux termes d'une déclaration annexée au nouveau traité, les Hautes Parties contractantes ont exprimé leur accord notamment pour que le Conseil décide de statuer, à partir du 1^{er} mai 2004, conformément à la procédure de codécision, pour les mesures liées aux conditions de circulation des ressortissants de pays tiers, à l'immigration clandestine et au séjour irrégulier. Selon la même déclaration, le Conseil s'efforcera de rendre la procédure de codécision applicable à cette même date ou aussitôt que possible après cette date, aux autres domaines couverts par le titre IV ou certains d'entre eux.

Même s'il est moindre que pour ce qui concerne les matières communautarisées, l'espoir existe également de voir l'efficacité du troisième pilier rénové renforcée. La structure décisionnelle n'est pas allégée. Elle comprend toujours quatre échelons distincts: les groupes de travail, le Comité article 36 (ou Cats) qui se substitue à l'ancien Comité k 4, le Coreper et le Conseil. Le principe de l'unanimité est en principe maintenu⁴⁵. En

⁴² *La justice et les affaires intérieures sont un des domaines les plus délicats de l'élargissement. Il ne nous est malheureusement pas possible dans le cadre de cette étude de traiter de cette problématique. Voy. à ce sujet, M. den Boer et G. de Kerchove, «A Hurdled Admission: the Integration of the Candidate Countries into the area of Freedom, Security and Justice», in V. Kronenberger (ed), *The European Union and the International Legal Order – Discord and Harmony*, The Hague, TMC Asser Institute, forthcoming in Spring 2001.*

⁴³ Article 67 du TCE.

⁴⁴ Voy. article 67 du TCE, tel que modifié par Nice.

⁴⁵ Voy. article 34, § 2 du TUE. Quelques exceptions sont toutefois prévues: pour les questions de procédure, les délibérations sont acquises à la majorité des membres qui le composent (article 34, § 4 du TUE); les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre les décisions sont adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée (article 34, § 2, c) et les mesures d'application des conventions sont adoptées à la majorité des deux tiers (article 34, § 2, d).

Noch het verdrag van Amsterdam, noch dat van Nice voorzien immers in de mogelijkheid om de medebeslissingsprocedure toe te passen en dus te beslissen bij gekwalificeerde meerderheid⁴⁶. Ingevolge het verdrag van Maastricht had de Europese Commissie geen initiatiefrecht op het stuk van de justitiële samenwerking in strafzaken, de politieke samenwerking en de douanesamenwerking⁴⁷; nu delen Commissie en lidstaten een recht van initiatief, en hopelijk zal dat de samenwerking een nieuwe impuls geven⁴⁸.

Het verdrag van Amsterdam maakt het niet mogelijk dat gebruik wordt gemaakt van de communautaire instrumenten, maar verhoogt wel in aanzienlijke mate de doeltreffendheid van de instrumenten voor de gebieden die onder de nieuwe derde pijler vallen. De kaderbesluiten⁴⁹, die als enige gebruikt mogen worden voor de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten, en de besluiten⁵⁰ vervangen het vroegere gemeenschappelijk optreden. De besluiten en kaderbesluiten hebben ook een grotere bindende kracht dan het gemeenschappelijk optreden. Dat was immers enkel bindend voor de regeringen, en niet voor de nationale parlementen. Besluiten en kaderbesluiten daarentegen binden zowel de nationale parlementen als de regeringen, en zullen dan ook volledig werkzaam zijn wanneer de bepalingen ervan een wetwijziging onderstellen. Deze nieuwe instrumenten hebben dezelfde draagwijdte als de richtlijn, in die zin dat ze een resultaatverbintenis inhouden ten opzichte van de lidstaten maar deze wel vrij laten vorm en middelen te kiezen om het resultaat te bereiken. Zij onderscheiden zich echter van de richtlijn doordat ze geen rechtstreekse werking hebben. De Raad behoudt de mogelijkheid om een gemeenschappelijk standpunt in te nemen, maar het verdrag van Amsterdam preciseert het onderwerp en de bindende kracht ervan. Het gaat er daarbij om de manier te bepalen waarop de Unie een bepaalde kwestie benadert. De lidstaten verdedigen de vastgestelde gemeenschappelijke standpunten binnen de internationale organisaties en op de internationale conferenties waaraan zij deelnemen⁵¹. De mogelijkheid om overeenkomsten aan

effet, ni le traité d'Amsterdam ni celui de Nice n'organise la possibilité de passer à la procédure de codécision et donc à la majorité qualifiée⁴⁶. Alors que la Commission européenne ne disposait pas de droit d'initiative sous le traité de Maastricht pour ce qui était des coopérations judiciaire pénale, policière et douanière⁴⁷, elle partage désormais un tel droit avec les États membres, ce qui est de nature, il faut en tout l'espérer à donner une impulsion nouvelle à ces coopérations⁴⁸.

Par ailleurs, s'il ne permet pas le recours aux instruments communautaires, Amsterdam renforce cependant fortement l'efficacité des instruments dans les domaines couverts par le nouveau troisième pilier. Les décisions-cadres⁴⁹, qui sont les seules qui peuvent servir au rapprochement des législations des États membres, et les décisions⁵⁰ se substituent aux anciennes actions communes. Les décisions et décisions-cadres sont plus contraignantes que les actions communes. En effet, à la différence de ces dernières qui ne liaient que les Gouvernements et pas les Parlements nationaux, les décisions et décisions-cadres obligent les Parlements nationaux comme les Gouvernements et pourront donc être pleinement efficaces lorsque leurs dispositions supposent des modifications législatives. La portée de ces nouveaux instruments est la même que celle des directives, en ce qu'elles lient les États quant au résultat à atteindre mais les laissent décider de la forme et des moyens pour y parvenir. Ils s'en distinguent cependant car ils ne peuvent pas se voir reconnaître d'effet direct. La possibilité pour le Conseil d'adopter des positions communes subsiste mais le traité d'Amsterdam en précise l'objet et la force contraignante. Il s'agit de définir l'approche de l'Union sur une question déterminée. Les États membres défendent les positions communes arrêtées dans les organisations internationales et lors des conférences internationales auxquelles ils participent⁵¹. La possibilité

⁴⁶ Er dient echter op gewezen te worden dat besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid niet geheel uitgesloten is, aangezien een beroep kan worden gedaan op de «passerelletechniek» (zie artikel 42 van het VEU). De Raad, die zich op initiatief van de Commissie of van een lidstaat en na raadpleging van het Europees Parlement bij eenparigheid van stemmen uitspreekt, kan inderdaad beslissen dat handelingen die onder titel VI van het VEU vallen, voortaan onder titel IV van het VEG vallen, en tegelijkertijd de bijbehorende voorwaarden voor de stemming vaststellen. Die techniek bestond al binnen de derde pijler van Maastricht (artikel K.9), maar was uitgesloten voor alles wat de justitiële samenwerking in strafzaken, de politieke samenwerking en de douanesamenwerking betrof. Voortaan kan deze techniek ook voor die materies worden aangewend.

⁴⁷ Zie hierboven.

⁴⁸ Artikel 34, § 2 van het VEU.

⁴⁹ Artikel 34, § 2, b) van het VEU.

⁵⁰ Artikel 34, § 2, c) van het VEU.

⁵¹ Artikel 34, § 2, a) van het VEU.

⁴⁶ Il convient toutefois de relever que le passage à la majorité qualifiée n'est pas totalement exclu vu la possibilité de recourir à la technique de la passerelle (voy. article 42 du TUE). Le Conseil, statuant à l'unanimité à l'initiative de la Commission ou d'un État membre, et après consultation du Parlement européen, peut en effet décider que des actions relevant du titre VI du TUE relèveront du titre IV du TCE et, en même temps, déterminer les conditions de vote qui s'y attachent. Cette technique existait déjà dans le troisième pilier de Maastricht (article k 9) mais était exclue pour tout ce qui était coopération policière, judiciaire pénale et coopération douanière. Le recours à cette technique est désormais possible pour ces matières.

⁴⁷ Voy. supra.

⁴⁸ Article 34, § 2 du Traité UE.

⁴⁹ Article 34, § 2, b) du TUE.

⁵⁰ Article 34, § 2, c) du TUE.

⁵¹ Article 34, § 2, a) du TUE.

te nemen blijft behouden, maar om vertraging bij de tenuitvoerlegging ervan te voorkomen, werden er twee nieuwigheden ingevoerd. Ten eerste mogen de overeenkomsten voortaan in werking treden zodra ze door de helft van de lidstaten zijn geratificeerd. Ten tweede kan de Raad een termijn vaststellen waarbinnen de lidstaten de vereiste interne procedures moeten inleiden⁵². Dat wil dus zeggen dat wanneer de Raad een deadline voor het opstarten van de procedures vaststelt, het overschrijden daarvan aanleiding kan geven tot een rechtsvordering van een of meer andere lidstaten of de Commissie. De tekst verplicht de Raad evenwel niet tot het vaststellen van een termijn, het is een facultatieve bevoegdheid⁵³.

Ten slotte lijkt het ons ook dat de doeltreffendheid van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken in het algemeen kan worden verhoogd, inzonderheid in het licht van de uitbreiding, door middel van de door het verdrag van Amsterdam⁵⁴ ingevoerde en door dat van Nice⁵⁵ versoepelde mogelijkheid om gebruik te maken van de « nauwere samenwerking », waardoor lidstaten die sneller vooruit willen, niet door de tegenstand van de anderen worden tegengehouden. Die mogelijkheid heeft echter ook nadelen⁵⁶. Niet alleen dreigt ze de complexiteit van de regelgeving danig in de hand te werken, de nauwere samenwerking kan ook als een gevaar worden gezien, in die zin dat ze de deur openzet voor een « integratie à la carte », als elke lidstaat zelf de voor hem interessante aspecten van de Europese integratie kan uitpikken en de andere van de hand kan wijzen. Nochtans mag het aanzuigefect van een dergelijke nauwere samenwerking niet onderschat worden. Schengen is wat dat betreft een schoolvoorbeeld : in den beginne waren er slechts 5 lidstaten⁵⁷ door de Schengen-ak-

⁵² Artikel 34, § 2, d) van het VEU. De Raad heeft voor het eerst van deze mogelijkheid gebruik gemaakt met de Akte van 29 mei 2000 tot vaststelling, van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, Publikatieblad C, nr. 197, 12 juli 2000, blzn. 2 e.v.

⁵³ Zie D. Flore, « Une justice pénale européenne après Amsterdam », *op. cit.*, p. 126.

⁵⁴ Het gemeen recht inzake de nauwere samenwerking tussen lidstaten wordt geregeld door de nieuwe titel VII die voorkomt in de gemeenschappelijke bepalingen van het VEU en die drie artikelen omvat (artikelen 43 tot 45 van het VEU). De in het kader van de nieuwe derde pijler tot stand gebrachte nauwere samenwerking moet niet alleen in overeenstemming zijn met die algemene bepalingen, maar ook met de in de nieuwe titel VI vermelde bepalingen dienaangaande (artikel 40 van het VEU).

⁵⁵ Zie de clausules N, O en P die in titel VI zullen worden ingevoegd.

⁵⁶ Inzake de voor- en nadelen van de flexibiliteit, zie inzonderheid J. Monar « *Schengen and Flexibility in the Treaty of Amsterdam: Opportunities and Risks of Differentiated Integration in EU Justice and Home Affairs* », M. den Boer (ed), *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, *op. cit.*, blzn. 9 e.v. Zie ook G. de Kerchove, « *Un espace de liberté, de sécurité et de justice aux dimensions incertaines. Quelques réflexions sur le recours aux coopérations renforcées en matière de justice et d'affaires intérieures* », in Y. Lejeune (coörd.), *Le traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Brussel, Bruylant, 1998, blzn. 287 e.v.

⁵⁷ De drie Benelux-landen, de BRD en Frankrijk.

d'adopter des conventions subsiste. Mais pour éviter les retards dans leur mise en œuvre, deux nouveautés ont été introduites. D'une part, il est prévu qu'elles pourront entrer en vigueur dès que la moitié des États membres les ont ratifiées. D'autre part, la possibilité est donnée au Conseil de fixer un délai dans lequel les États membres doivent engager les procédures internes requises⁵². Ceci signifie que si le Conseil prévoit une date limite pour entamer ces procédures, le non respect de celle-ci pourrait entraîner une action juridique d'un ou de plusieurs autres États membres ou de la Commission. Cependant le texte n'oblige pas le Conseil à prévoir un tel délai, il ne s'agit que d'une faculté⁵³.

Enfin, il nous semble également que l'efficacité de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures en général est susceptible d'être améliorée, surtout dans la perspective de l'élargissement, grâce à la possibilité organisée par le traité d'Amsterdam⁵⁴, et assouplie par celui de Nice⁵⁵, de recourir aux « coopérations renforcées » qui permettent aux États membres qui désirent aller de l'avant de ne pas rester bloqués par l'opposition des autres. Cette faculté présente cependant également certains inconvénients⁵⁶. Outre qu'il s'agit d'une source de complexité considérable, elle peut aussi être perçue comme un danger dans la mesure où elle permet une « intégration à la carte », chaque État membre pouvant décider individuellement quels sont les aspects de l'intégration européenne qui l'intéressent et rejeter les autres. Il ne faut toutefois pas sous-estimer l'effet d'entraînement que sont susceptibles d'exercer les coopérations renforcées mises en place. A cet égard, Schengen constitue un excellent exemple. Alors qu'à l'origine, les accords de Schengen ne liaient que 5 États membres⁵⁷, 13 États membres y

⁵² Article 34, § 2, d) du TUE. *Le Conseil a fait un premier usage de cette faculté dans l'acte du 29 mai 2000 établissant la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne*, JOCE C, n°197, 12 juillet 2000, pp. 2 et s.

⁵³ Voy. D. Flore, « Une justice pénale européenne après Amsterdam », *op. cit.*, p. 126.

⁵⁴ Le droit commun des coopérations renforcées entre les États membres est organisé par le nouveau titre VII qui figure dans les dispositions communes du TUE et contient trois articles (articles 43 à 44 du TUE) Les coopérations renforcées intervenant dans le cadre du nouveau troisième pilier doivent être conformes non seulement à ces dispositions d'ordre général mais également aux dispositions sur le sujet contenues dans le nouveau titre VI (article 40 du TUE).

⁵⁵ Voy. les clauses N, O et P qui seront insérées dans le titre VI.

⁵⁶ Sur les avantages et les désavantages de la flexibilité, voy. notamment, J. Monar, « *Schengen and Flexibility in the Treaty of Amsterdam: Opportunities and Risks of Differentiated Integration in EU Justice and Home Affairs* », M. Den Boer (ed), *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, *op. cit.*, pp. 9 et s. Voy. également G. de Kerchove, « *Un espace de liberté, de sécurité et de justice aux dimensions incertaines. Quelques réflexions sur le recours aux coopérations renforcées en matière de justice et d'affaires intérieures* » in Y. Lejeune (coörd.), *Le traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 287 et s.

⁵⁷ Les trois du Bénélux, la RFA et la France.

koorden gebonden, bij de ondertekening van het verdrag van Amsterdam waren dat er al 13⁵⁸, en recentelijk hebben ook het Verenigd Koninkrijk en Ierland om toetreding tot de bepalingen van het Schengen-acquis met betrekking tot de justitiële samenwerking in strafzaken en de politieke samenwerking gevraagd⁵⁹, conform de mogelijkheid tot *opting-in* welke hun door het protocol tot integratie van het Schengen-acquis wordt geboden. Ingevolge een besluit van de Raad mag het Verenigd Koninkrijk deelnemen aan de betrokken Schengen-bepalingen⁶⁰. Over het verzoek van Ierland heeft de Raad zich nog niet uitgesproken, maar een beslissing hierover zal niet lang meer op zich laten wachten. Het Schengen-acquis bindt overigens ook een aantal derde landen, meer bepaald IJsland en Noorwegen, die bij de toetreding van Denemarken, Zweden en Finland⁶¹ tot het Schengen-akkoord geassocieerde leden van de Schengen-akkoorden geworden zijn, om de bestaande regeling voor de vijf Noordse landen overeenkomstig het akkoord van 12 juli 1957 tot instelling van de Noordse paspoortunie te vrijwaren. Voor zover het Schengen-acquis bovendien, zoals ook verder nog wordt uiteengezet, samen met het verdrag van Amsterdam, het acquis van de Unie geworden, is het ook tegenstelbaar aan kandidaat-lidstaten van de Europese Unie. Conform het bij het verdrag van Amsterdam gevoegde protocol tot opnemng van het Schengen-acquis moeten kandidaat-lidstaten de besluiten en maatregelen in het kader van dat acquis immers integraal aanvaarden⁶².

étaient parties lors de la signature du traité d'Amsterdam⁵⁸ et récemment, le Royaume-Uni et l'Irlande ont demandé à adhérer aux dispositions de l'acquis Schengen relatives à la coopération judiciaire pénale et policière⁵⁹, conformément aux possibilités d'*opting-in* qui leur sont reconnues dans le protocole intégrant l'acquis Schengen. Le Royaume-Uni a été autorisé par une décision du Conseil à participer aux dispositions Schengen concernées⁶⁰. Le Conseil ne s'est pas encore prononcé sur la demande de l'Irlande mais il ne devrait pas tarder à le faire. L'acquis Schengen lie par ailleurs également certains États tiers, en l'occurrence l'Islande et la Norvège qui sont devenues membres associés aux accords Schengen lors de l'accession à Schengen du Danemark, de la Suède et de la Finlande⁶¹ afin de préserver le régime existant entre les cinq États nordiques en vertu de l'accord du 12 juillet 1957 établissant l'Union nordique des passeports. En outre, dans la mesure où, comme nous allons le voir par la suite, l'acquis Schengen est devenu, avec le traité d'Amsterdam, celui de l'Union, il est désormais opposable aux candidats à l'adhésion à l'Union. Conformément au protocole annexé au traité d'Amsterdam et intégrant l'acquis Schengen, les décisions et mesures relevant de cet acquis doivent, en effet, être intégralement acceptées par ces États⁶².

⁵⁸ De Schengen-akkoorden werden achtereenvolgens ondertekend door Italië op 27 november 1990, door Spanje en Portugal op 25 juni 1991, door Griekenland op 6 november 1992, door Oostenrijk op 28 april 1995 en door Denemarken, Zweden en Finland op 19 december 1996.

⁵⁹ Zie het verzoek van de Britse regering in haar brieven van 20 mei, 9 juli en 6 oktober 1999 aan de Voorzitter van de Raad om deel te nemen aan een aantal bepalingen van het Schengen-acquis die in de bedoelde brieven worden gepreciseerd. Zie ook de brief van 16 juni 2000 van de Ierse minister van Justitie aan het Voorzitterschap van de Raad waarin hij uiting geeft aan de wens van zijn land om op een analoge basis als Groot-Brittannië deel te nemen aan het Schengen-acquis, met uitzondering evenwel van artikel 40 van de uitvoeringsovereenkomst van 1990 betreffende grensoverschrijdende observatie.

⁶⁰ Besluit van de Raad van 29 mei 2000 betreffende het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deel te mogen nemen aan een aantal van de bepalingen van het Schengen-acquis, Publikatieblad L, nr. 131, 1 juni 2000, blz. 43 e.v.

⁶¹ De zogeheten Overeenkomst van Luxemburg van 19 december 1996 tussen de dertien lidstaten van de Europese Unie die de Schengen-akkoorden hebben ondertekend, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen.

⁶² Artikel 8 van het Protocol tot opnemng van het Schengen-acquis.

⁵⁸ Dans l'ordre chronologique, les accords Schengen ont été signés par l'Italie le 27 novembre 1990, par l'Espagne et le Portugal le 25 juin 1991, par la Grèce le 6 novembre 1992, par l'Autriche le 28 avril 1995 et par le Danemark, la Suède et la Finlande le 19 décembre 1996.

⁵⁹ Voy. la demande adressée par le Gouvernement britannique dans ses lettres au Président du Conseil le 20 mai, le 9 juillet et le 6 octobre 1999, de participer à certaines dispositions de l'acquis Schengen précisées dans lesdites lettres. Voy. aussi la lettre adressée le 16 juin 2000 par le ministre de la Justice d'Irlande à la Présidence du Conseil par laquelle il exprime le souhait de son pays de participer à l'acquis Schengen sur une base analogue à celle du Royaume-Uni, à l'exception de l'article 40 de la Convention d'application de 1990 concernant les observations transfrontalières.

⁶⁰ Décision du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen, JOCE, L, n°131, 1^{er} juin 2000, p. 43 et s.

⁶¹ Accord dit de Luxembourg du 19 décembre 1996 entre les 13 États membres de l'Union européenne signataires des Accords de Schengen, la République d'Islande et le Royaume de Norvège.

⁶² Article 8 du Protocole intégrant l'acquis de Schengen.

B. Betere samenhang in de werkzaamheden, rekening houden met andere aandachtspunten dan het veiligheidsvraagstuk en het klassieke principe van de territoriale soevereiniteit overschrijden.

Met het Verdrag van Amsterdam kan de Europese Unie doeltreffender te werk gaan inzake justitie en binnenlandse zaken. Deze onmiskenbare vooruitgang mag evenwel uiteraard niet beknot worden door een gebrek aan coherentie in de werkzaamheden. Ook behoort die grotere doeltreffendheid niet enkel te dienen voor veiligheidsoverwegingen. Het valt dan ook te hopen dat een duidelijke verbetering zichtbaar wordt in vergelijking tot de vroegere situatie.

In titel IV van het VEG alsook in de vernieuwde derde pijler wordt in een pakket maatregelen voorzien. Dit is bovendien nogmaals tot uiting gekomen door een reeks beleidsteksten die naar aanleiding van de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam zijn aangenomen, zoals het actieplan van Wenen⁶³ of het scorebord dat om de zes maanden door de Europese Commissie wordt opgesteld en bijgewerkt⁶⁴, de conclusies van de buitengewone Europese Top van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 en het nieuwe programma betreffende de georganiseerde criminaliteit «Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: een strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium»⁶⁵. De beleidslijnen van deze drie teksten zijn opgenomen in het scorebord. Aan de hand van deze welomschreven doelstellingen kan uiteraard een samenhangend optreden van de Europese Unie terzake worden bevorderd en kan in zekere mate ervoor worden gezorgd dat de prioriteiten worden gehandhaafd ondanks de wisselende voorzitterschappen. Er moet evenwel worden opgemerkt dat het Verdrag van Amsterdam de nadelen niet heeft doen verdwijnen wat de samenhang en de afbakening van de bevoegdheden betreft tussen de Unie en de Gemeenschap die te wijten zijn aan de «pijlervormige» structuur van het Verdrag⁶⁶.

⁶³ Actieplan op 3 december 1998 ingediend door de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd, PB, C, nr. 19, 23 januari 1999, blz. 1 en vlg.

⁶⁴ PB, C, nr. 124, 3 mei 2000, blz. 1 en vlg.

⁶⁵ Zie de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over «het scorebord van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie», COM (2000) 167 definitief van 24 maart 2000 alsmede de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over «de halfjaarlijkse bijwerking van het scorebord van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie», COM (2000) 782 definitief, 30 november 2000.

⁶⁶ Zie hierover G. de Kerchove, «L'espace judiciaire pénal européen après Amsterdam et le sommet de Tampere», o.c., blz. 5 en vlg.

B. Vers une plus grande cohérence des travaux, une prise en compte d'autres préoccupations que celles liées à la sécurité et un dépassement du principe traditionnel de souveraineté territoriale

Si le traité d'Amsterdam fournit donc les moyens permettant à l'Union européenne d'être plus performante en matière de justice et d'affaires intérieures, encore faut-il évidemment que cet indéniable gain ne soit pas amoindri par un manque de cohérence des travaux et que cette plus grande efficacité ne soit pas uniquement mise au service de préoccupations sécuritaires. Ici aussi il est permis d'espérer une nette amélioration par rapport à la situation antérieure.

Un catalogue de mesures à prendre est prévu à la fois dans le titre IV du TCE et dans son troisième pilier rénové. Celui-ci a, par ailleurs, encore été précisé par tout une série de textes de nature programmatique adoptés suite à la signature du traité d'Amsterdam, comme le plan d'action de Vienne⁶³, les conclusions adoptées lors du Sommet européen extraordinaire de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 et le nouveau programme relatif à la criminalité organisée, qui s'intitule: «Prévention et répression de la criminalité: une stratégie de l'Union européenne pour le début du prochain millénaire»⁶⁴, les orientations de ces trois textes étant reprises dans le tableau de bord élaboré et actualisé chaque semestre par la Commission européenne⁶⁵. La détermination d'objectifs aussi précisément définis devrait évidemment renforcer la cohérence de l'action de l'Union européenne en la matière et garantir, en tout cas dans une certaine mesure, la continuité des priorités en dépit des présidences tournantes. Il convient toutefois de relever que, malgré certains progrès accomplis dans ce domaine, Amsterdam ne fait pas disparaître les désavantages en terme de cohérence mais aussi de délimitation des compétences de l'Union et de la Communauté qui sont liés à la «pilarisation» du traité⁶⁶.

⁶³ Plan d'action du Conseil et de la Commission du 3 décembre 1998 concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, JOCE, C, n°19, 23 janvier 1999, pp. 1 et s.

⁶⁴ JOCE, C, n°124, 3 mai 2000, pp. 1 et s.

⁶⁵ Voy. la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne», COM (2000) 167 final, 24 mars 2000 et la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen qui constitue la «Mise à jour semestrielle du tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne», COM (2000) 782 final, 30 novembre 2000.

⁶⁶ Voy. sur ce point, G. de Kerchove, «L'espace judiciaire pénal européen après Amsterdam et le sommet de Tampere», op. cit., pp. 5 et s.

Via het Verdrag van Amsterdam krijgt de Unie een nieuwe algemene doelstelling, te weten de handhaving en ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid [...]»⁶⁷. Die doelstelling kan onder meer worden verwezenlijkt op grond van de nieuwe titels IV van het VEG en VI van het EUV⁶⁸. Deze nieuwe doelstelling is volgens ons in twee opzichten van belang⁶⁹.

In eerste instantie is die doelstelling van belang omdat hier drie kernbegrippen worden gebruikt: *vrijheid*, *veiligheid* en *rechtvaardigheid*. Noodzakelijke maatregelen die de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen moeten compenseren en veiligheids-overwegingen zijn weliswaar nog steeds aan de orde maar dit mag niet enkel volstaan om de Europese constructie na te streven. Zulks vereist een evenwicht tussen de drie voornoemde begrippen⁷⁰. Onder de te nemen maatregelen die vermeld staan in de beleidsteksten aangenomen naar aanleiding van de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam, hebben sommige ervan duidelijk niet betrekking op repressieve of veiligheids-overwegingen. In dit opzicht kan onder andere worden verwezen naar: de integratie van onderdanen uit derde landen⁷¹, de uitwerking van een preventiebeleid inzake criminaliteit⁷², betere toegang tot de rechter⁷³ en be-

Amsterdam fixe également un nouvel objectif d'ordre général à l'Union: il s'agit de «maintenir et de développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice [...]»⁶⁷. Les nouveaux titres IV du TCE et VI du TUE sont l'un des moyens de le réaliser⁶⁸. Ce nouvel objectif nous semble essentiel à un double point de vue⁶⁹.

Il est tout d'abord essentiel de par les trois concepts clés utilisés: ceux de «liberté», de «sécurité» et de «justice». Certes, la nécessité d'adopter des mesures compensatoires à la suppression des contrôles aux frontières intérieures et les préoccupations liées à la sécurité sont toujours bien présentes mais ces seules préoccupations ne sauraient suffire à bâtir l'espace recherché. Celui-ci implique qu'un équilibre soit assuré entre les trois notions précitées⁷⁰. Parmi les mesures à prendre identifiées dans les textes de nature programmatique adoptés suite à la signature du traité d'Amsterdam, il en est certaines qui relèvent très clairement de préoccupations autres que répressives ou sécuritaires. On mentionnera notamment à ce titre celles qui visent à l'intégration des ressortissants de pays tiers⁷¹, à développer la prévention de la criminalité⁷², à améliorer l'accès à la justice⁷³ ou à renforcer la pro-

⁶⁷ Artikel 2 EUV.

⁶⁸ Zie artikel 61 van titel IV van het VEG en artikel 29 van titel VI van het EUV.

⁶⁹ Zie in verband met de voordelen van deze nieuwe algemene doelstelling o.a. H. Labayle, «Un espace de liberté, de sécurité et de justice», *RTDE*, 1997, blz. 821 en vlg.; G. de Kerchove, «L'espace judiciaire européen après Amsterdam et le sommet de Tampere», in G. de Kerchove en A. Weyembergh, *Vers un espace judiciaire pénal européen, o.c.*, blz. 4 en 5.

⁷⁰ Actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd, *PB*, C, nr. 19, 23 januari 1999, blz. 1 en vlg., § 5. In dezelfde zin, zie o.a. de mededeling van de Commissie «Naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid», COM (1998) 459 definitief, blz. 1; uiteenzetting van A. Vitorino, Europees Commissaris justitie en binnenlandse zaken, tijdens het openbaar debat van 4 april 2000 te Brussel met volgend thema: «L'Europe de liberté, de sécurité et de justice: promesse lointaine ou à portée de main?»; zie ook het openbaar debat over de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid dat plaatsvond tijdens de Raad voor justitie en binnenlandse zaken van 29 oktober 1999, 2211ste zitting van de Raad, Press Release 12123/99, Press 320; G. Borchardt, «Vers un espace judiciaire européen: aspects institutionnels», in *L'espace judiciaire européen, Actes du colloque d'Avignon du 16 octobre 1998*, Parijs, la Documentation française, 1999, blz. 126; zie D. Flore, «Une justice pénale européenne après Amsterdam», o.c., blz. 126; A. Weyembergh, «La coopération judiciaire pénale dans l'Union européenne», o.c., blz. 177.

⁷¹ Zie § 8 van voornoemd actieplan; § 18 tot 21 van de conclusies van Tampere. Zie eveneens in dezelfde zin de jongste mededeling van de Europese Commissie betreffende een gemeenschappelijk immigratiebeleid.

⁷² Zie voornamelijk § 11 en 12 van het actieplan en de § 41 en 42 van de conclusies van Tampere. Dit onderwerp wordt nog uitgewerkt in een nieuw programma met betrekking tot de georganiseerde criminaliteit «Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: Een strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium», *PB*, C, nr. 124, 3 mei 2000, blz. 1 en vlg.

⁷³ Zie § 15 en 20 van het actieplan; § 29 tot 31 van de conclusies van Tampere.

⁶⁷ Article 2 du TUE.

⁶⁸ Voy. article 61 du titre IV du TCE et article 29 du titre VI du TUE.

⁶⁹ Sur les avantages de ce nouvel objectif général, voy. notamment. H. Labayle, «Un espace de liberté, de sécurité et de justice», *RTDE*, 1997, pp. 821 et s.; G. de Kerchove, «L'espace judiciaire européen après le sommet de Tampere», in G. de Kerchove et A. Weyembergh, *Vers un espace judiciaire pénal européen, op. cit.*, pp. 4 et 5.

⁷⁰ Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, *JOCE*, C, n°19, 23 janvier 1999, pp. 1 et s., § 5. Dans le même sens, voy. notamment la Communication de la Commission intitulée «Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice», COM (1998) 459 final, p. 1; l'intervention du Commissaire européen en charge de la justice et des affaires intérieures, A. Vitorino, lors du débat public qui s'est tenu à Bruxelles, le 4 avril 2000 et qui s'intitulait «L'Europe de liberté, de sécurité et de justice: promesse lointaine ou à portée de main?»; voy. aussi le débat public sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui s'est tenu lors du Conseil Justice et Affaires intérieures du 29 octobre 1999, 2211ème session du Conseil, Press Release 12123/99, Presse 320; G., Borchardt, «Vers un espace judiciaire européen: aspects institutionnels», in *L'espace judiciaire européen, Actes du colloque d'Avignon du 16 octobre 1998*, Paris, la Documentation française, 1999, p. 126; Voy. D. Flore, «Une justice pénale européenne après Amsterdam», *op. cit.*, p. 126; A. Weyembergh, «La coopération judiciaire pénale dans l'Union européenne», *op. cit.*, p. 177.

⁷¹ Voy. le § 8 du plan d'action précité; § 18 à 21 des conclusions de Tampere. Voy. également dans le même sens la Communication toute récente de la Commission européenne sur une politique d'immigration commune.

⁷² Voy. surtout les § 11 et 12 du plan d'action et les § 41 et 42 des conclusions de Tampere. Cet aspect est encore développé dans le nouveau programme relatif à la criminalité organisée, qui s'intitule d'ailleurs: «Prévention et répression de la criminalité: une stratégie de l'Union européenne pour le début du prochain millénaire», *JOCE*, C, n°124, 3 mai 2000, pp. 1 et s.

⁷³ Voy. § 15 et 20 du plan d'action; § 29 à 31 des conclusions de Tampere.

scherming van de rechten van slachtoffers⁷⁴. Hoewel er kan op worden gerekend dat deze bepalingen niet louter dode letter blijven, aangezien zij door sommige initiatieven en voorstellen reeds zijn ingevuld⁷⁵, blijft het feit dat veiligheidsoverwegingen de toon aangeven. Dit is bij voorbeeld overduidelijk wanneer wordt nagegaan welke maatregelen de Raad overeenkomstig het Verdrag van Amsterdam zelf moet aannemen. Hoewel er enkele bescheiden aanwijzingen voor andere, meer «humanitaire»⁷⁶ overwegingen te merken zijn, hebben de meeste maatregelen bedoeld in titel IV van het VEG en in titel VI van het EUV betrekking op veiligheids- en bestrijdingsmaatregelen⁷⁷. Bovendien roepen sommige beleidslijnen in het Verdrag van Amsterdam op zijn minst vragen op wat de grondrechten betreft, zoals bij voorbeeld het protocol inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie. In naam van de criminaliteitsbestrijding en een betere justitiële samenwerking in strafzaken binnen de EU, kan een lidstaat op grond van het protocol een asielaanvraag van een onderdaan van een andere lidstaat niet meer in overweging nemen noch toelaatbaar verklaren behoudens in een beperkt aantal gevallen⁷⁸. In sommige opzichten worden de verschillende beleidsteksten met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid gekenmerkt door een sterke klemtoon op

tection des droits des victimes⁷⁴. Même si il y a de bonnes raisons d'espérer que ces stipulations ne resteront pas décoratives puisqu'elles ont été concrétisées par certaines initiatives et propositions⁷⁵, il reste toutefois que ce sont encore les préoccupations sécuritaires qui restent prédominantes. C'est tout d'abord manifeste si l'on examine le détail des mesures que le traité d'Amsterdam lui-même demande au Conseil d'adopter. En dépit de quelques modestes indices de prise en compte d'autres préoccupations, plus «humanitaires»⁷⁶, la majeure partie des mesures énumérées dans le titre IV du TCE et dans le titre VI du TUE demeurent de nature sécuritaire ou répressive⁷⁷. Bien plus, certaines orientations consacrées à Amsterdam nous paraissent vraiment poser question au plan des droits fondamentaux. C'est le cas du protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne. Au nom de la lutte contre la criminalité et de la nécessité de renforcer la coopération judiciaire pénale au sein de l'Union européenne, il revient à supprimer la possibilité pour un État membre de prendre en considération ou de déclarer admissible pour instruction une demande d'asile introduite par le ressortissant d'un autre État membre, sauf dans certains cas limitativement énumérés⁷⁸. Par certains aspects, les divers textes de

⁷⁴ Zie § 51c) van het actieplan; § 32 van de conclusies van Tampere.

⁷⁵ Zie o.a. omtrent integratie van onderdanen uit derde landen het voorstel voor een richtlijn inzake het recht op gezinshereniging dat op 1 december 1999 door de Commissie is ingediend (COM (2000) 624 definitief 1999/0258 (CNS)); wat voorkoming van criminaliteit betreft, zie onder meer het Frans-Zweedse initiatief dat erop gericht is een Europees netwerk ter voorkoming van criminaliteit in het leven te roepen. Dit zou bestaan uit deskundigen uit de verschillende geledingen van de samenleving (regeringen, vorsers, veldwerkers). Bedoeling is de samenhang en de coördinatie tussen de onderzoeken en initiatieven in de verschillende lidstaten te bevorderen. Raadpleeg in verband met de rechten van slachtoffers, het initiatief van het Portugese voorzitterschap voor een kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, *PB*, C, nr. 243, 24 augustus 2000, blz. 4 en vlg.

⁷⁶ In titel IV van het VEG is sprake van «de vrijwaring van de rechten van onderdanen van derde landen» (artikel 61, b) van het VEG) en in titel VI van het EUV wordt een zekere nadruk gelegd op de voorkoming van de criminaliteit (zie artikel 29, § 2 en 30, § 1, a) van het EUV).

⁷⁷ Zie onder meer in verband met de derde pijler: D. Curtin, «EU Police Cooperation and Human Rights Protection: Building the Trellis and Training the Vine», in *Scritti in Onore di Giuseppe Federico Mancini*, Milaan, Dott. A. Giuffrè Editore, 1998, blz. 228.

⁷⁸ Ons land heeft trouwens de volgende verklaring afgelegd bij dit Protocol, waarvan op de top van Amsterdam akte is genomen: «overeenkomstig haar verbintenissen op grond van het Verdrag van Genève van 1951 en van het Protocol van New York van 1967, zal België elke asielaanvraag van een onderdaan van een andere lidstaat afzonderlijk onderzoeken krachtens de bepaling in het enig artikel, punt d) van dit protocol». Voor een kritische toelichting bij dit protocol, zie E. Bribosia en A. Weyembergh, «Le citoyen européen privé du droit d'asile», *JTDE*, 1997, blz. 204-206 en «Extradition et asile: vers un espace judiciaire européen?», *RBDI*, 1997, blz. 87 en vlg.

⁷⁴ Voy. § 51 c) du plan d'action; § 32 des conclusions de Tampere

⁷⁵ Voy. entre autres en matière d'intégration des ressortissants d'États tiers, la proposition de directive sur le droit au regroupement familial présentée le 1^{er} décembre 1999 par la Commission (COM (2000) 624 final 1999/0258 (CNS)); en ce qui concerne la prévention de la criminalité, voy. notamment l'initiative commune franco-suédoise tendant à créer un réseau européen de prévention de la criminalité qui devrait regrouper les experts dans ce domaine émanant des différents pôles de la société (gouvernements, chercheurs, acteurs de terrain) et devrait notamment favoriser la cohérence et la coordination des recherches, études et actions menées dans les différents États membres; concernant les droits des victimes, voy. notamment le projet de décision-cadre relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, projet déposé par la Présidence portugaise, *JOCE*, C, n° 243, 24 août 2000, pp. 4 et s.

⁷⁶ Le titre IV du TCE fait mention de «mesures de protection des droits de ressortissants des pays tiers» (article 61, b) du TCE) et le titre VI du TUE manifeste un certain souci de la prévention de la criminalité (Voy. article 29, § 2 et 30, § 1^{er}, a) du TUE).

⁷⁷ Voy. notamment sur ce point pour le troisième pilier: D. Curtin, «EU Police Cooperation and Human Rights Protection: Building the Trellis and Training the Vine», in *Scritti in Onore di Giuseppe Federico Mancini*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1998, p. 228.

⁷⁸ La Belgique a d'ailleurs fait une déclaration liée à ce Protocole qui a été actée au Sommet d'Amsterdam et aux termes de laquelle « Conformément à ses obligations au titre de la Convention de Genève de 1951 et du Protocole de New York de 1967, elle effectuera, conformément à la disposition énoncée à l'article unique, point d), de ce protocole, un examen individuel de toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un autre État membre ». Pour un commentaire critique de ce protocole, voy. E. Bribosia et A. Weyembergh, « Le citoyen européen privé du droit d'asile », *J.T.D.E.*, 1997, pp 204-206 et « Extradition et asile : vers un espace judiciaire européen ? », *RBDI*, 1997, pp. 87 et s.

veiligheid. Het is dan ook van belang te wijzen op de begripsomschrijving van «vrijheid» en «veiligheid» in het actieplan van de Raad en de Commissie over hoe het Verdrag van Amsterdam het best kan worden uitgevoerd. In de eerste plaats wordt er de nadruk op gelegd dat de drie begrippen nauw met elkaar verbonden zijn wat de nieuwe doelstelling van de Unie betreft, vervolgens worden ze pas gedefinieerd. Het begrip «vrijheid» wordt omschreven door te verwijzen naar elementen met een duidelijk veiligheidsgehalte (waaronder bij voorbeeld het Schengen-acquis⁷⁹). Daarentegen wordt het begrip «veiligheid» als een losstaand geheel gedefinieerd, weliswaar in samenhang met preventie en repressie, zonder enigszins te refereren aan het begrip vrijheid⁸⁰. Deze werkwijze is kenmerkend voor de moeilijkheid waarmee in het huidige Europese gegeven met het begrip vrijheid, en in het bijzonder met vrijheid van verkeer, wordt omgegaan zonder ze in verband te brengen met veiligheidsoverwegingen. Deze benadering is ook typerend voor de huidige tendens om alsmear meer de nadruk te leggen op een «recht» op veiligheid teneinde die bekommernis op te vangen. De meeste concrete initiatieven die zijn genomen, zijn er bovendien op gericht het hoofdstuk veiligheid binnen het geheel uit te werken. Hoewel sommige initiatieven zich er voornamelijk toe konden lenen, werd de gelegenheid niet steeds te baat genomen om een evenwicht tot stand te brengen tussen veiligheid en vrijheid. Deze opmerking geldt des te meer voor Eurojust⁸¹. Op de Europese top van Tampere werd het plan opgevat om een eenheid in het leven te roepen. Zij zou bestaan uit procureurs, magistraten en politiefunctionarissen met gelijkwaardige bevoegdheden die door elke lidstaat worden gedetacheerd volgens het respectievelijke rechtssysteem⁸². Zelfs al blijven er nog schaduwkantjes wat de taakbeschrijving van Eurojust betreft, is er voorsnog geen sprake om op Europol toezicht uit te oefenen. Er is nochtans behoefte aan een dergelijk toezicht aangezien in het Verdrag van Amsterdam de deur wordt opengezet voor de erkenning van beperkte operationele bevoegdheden voor Europol⁸³. Op grond van het besluit van de Raad van

nature programmatrice visant à mettre sur pied l'espace de liberté, de sécurité et de justice manifestent également la prédominance du pôle sécurité. Il est à cet égard intéressant de se pencher sur la définition qui est donnée des concepts «liberté» et «sécurité» dans le plan d'action du Conseil et de la Commission concernant la mise en oeuvre optimale du traité d'Amsterdam. Il souligne tout d'abord l'interdépendance des trois concepts que fait intervenir le nouvel objectif de l'Union, puis il entreprend de les définir. Mais alors qu'il définit la notion de «liberté» en faisant référence à des éléments qui présentent une nette connotation sécuritaire, comme l'acquis de Schengen par exemple⁷⁹, le plan donne une définition autonome de la sécurité, il est vrai en alliant prévention et répression, sans référence liée à la notion de liberté⁸⁰. Cette méthode est caractéristique de la difficulté, dans le contexte européen actuel, de concevoir la liberté, et en particulier la liberté de circulation, en la détachant de préoccupations sécuritaires. Cette approche est aussi typique de la tendance actuelle, qui est de parler de plus en plus d'un «droit» des individus à la sécurité afin de légitimer la prégnance de ces préoccupations. Par ailleurs, au plan des initiatives concrètes qui ont été prises, la plupart visent à développer le volet sécurité de l'espace à mettre en place. En outre alors que certaines initiatives s'y prêtaient particulièrement, l'occasion ne paraît pas toujours saisie de réaliser l'équilibre annoncé entre les soucis liés aux pôles sécurité et liberté. Cette observation nous semble s'imposer pour ce qui est d'Eurojust⁸¹. C'est lors du Sommet européen de Tampere qu'a été lancé le projet de mettre sur pied une unité composée de procureurs, de magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes, détachés par chaque État membre conformément à son système juridique⁸². Quoiqu'il reste encore bien des zones d'ombre pour ce qui est des tâches à confier à Eurojust, il ne semble pas question, du moins pour l'heure, de lui attribuer une compétence de contrôle sur Europol, contrôle pourtant d'autant plus nécessaire qu'Amsterdam a ouvert la porte à la reconnaissance de compétences opérationnelles limitées à Europol⁸³. La décision du Conseil du

⁷⁹ Zie § 6 van het actieplan.

⁸⁰ Zie §§ 10 en 11 van het actieplan.

⁸¹ In verband met Eurojust, zie o.m. S. Brammertz, «Eurojust : parquet européen de la première génération ?», G. de Kerchove et A. Weyembergh, *Vers un espace pénal européen, o.c.*, blz. 105 en vlg.; H.G. Nilsson, «Eurojust : the Beginning or the End of the European Public Prosecutor ?», *Paper presented to the third Eurojustice Conference in Santander, 24-27 oktober 2000 and published in Särtryck ur Europarätlig Tidskrift*, 2000, blz. 601 en vlg.

⁸² Zie § 46 van de conclusies van Tampere.

⁸³ Zie artikel 30 § 2 van het EUV.

⁷⁹ Voy. § 6 du plan.

⁸⁰ Voy. § 10 et 11 du plan d'action.

⁸¹ Sur Eurojust, voy. notamment, S. Brammertz, «Eurojust : parquet européen de la première génération ?», G. de Kerchove et A. Weyembergh, *Vers un espace judiciaire pénal européen, op. cit.*, pp. 105 et s.; H. G. Nilsson, «Eurojust : the Beginning or the End of the European Public Prosecutor ?», *Paper presented to the third Eurojustice Conference in Santander, 24-27 October 2000 and published in Särtryck ur Europarätlig Tidskrift*, 2000, pp. 601 et s.

⁸² Voy. § 46 des conclusions de Tampere.

⁸³ Voy. article 30 § 2 du TUE.

14 december 2000⁸⁴ wordt in elk geval een dergelijke bevoegdheid niet verleend aan het voorlopige team dat ermee belast is de oprichting van Eurojust voor te bereiden. De inwerkingtreding ervan is op 1 maart 2001 gepland. Wat de uiteindelijke unit zelf wordt, die overeenkomstig de conclusies van Tampere voor het einde van 2001 moet worden opgericht, maken beide voorstellen ingediend door de lidstaten tot oprichting ervan⁸⁵ noch het verdrag van Nice dat hiernaar uitdrukkelijk verwijst⁸⁶, gewag van een controlebevoegdheid over Europol. Ten slotte zijn naar onze mening sommige initiatieven ronduit onevenwichtig omdat zij uitsluitend uitgewerkt zijn uit veiligheidsoverwegingen, hetgeen de grondrechten in gevaar kan brengen. Wij lichten hier twee initiatieven toe : het betreft twee aanvullende voorstellen ingediend door het Franse voorzitterschap, die ertoe strekken de clandestiene immigratie, en inzonderheid de hulp bij illegale binnenkomst en het illegaal verblijf te bestrijden⁸⁷. Uiteraard moeten gepaste maatregelen worden genomen om op doeltreffende wijze de strijd te kunnen aanbinden tegen de mensensmokkel, d.w.z. criminele groepen die op de ene of andere wijze baat hebben bij een georganiseerde illegale immigratie. Deze doelstelling is volstrekt gewettigd maar kan hoegenaamd de aanwending van welk rechtsmiddel ook niet rechtvaardigen. Deze voorstellen baren veel zorgen omdat een zeer ruime definitie wordt gegeven van het strafbare feit. Er wordt immers

14 décembre 2000⁸⁴ ne reconnaît en tout cas pas une telle compétence à l'unité provisoire qui doit préparer la mise sur pied d'Eurojust et dont l'entrée en fonction est prévue pour le 1^{er} mars 2001. Quant à l'unité définitive elle-même qui, conformément aux conclusions de Tampere, devrait être en place avant la fin de l'année 2001, ni les deux propositions qui ont été présentées par des États membres afin de l'établir⁸⁵ ni le traité de Nice qui s'y réfère expressément⁸⁶ ne lui reconnaissent une compétence de contrôle sur Europol. Enfin, certains projets nous paraissent franchement déséquilibrés parce que uniquement animés par des préoccupations sécuritaires, de nature à mettre en péril les droits fondamentaux. Nous en épingleons deux. Il s'agit de deux projets complémentaires présentés par la présidence française et destinés à lutter contre l'immigration clandestine, plus précisément contre l'aide à l'entrée et au séjour irrégulier⁸⁷. Il va de soi que les mesures appropriées doivent être prises pour garantir l'efficacité de la lutte contre les filières de passeurs, c'est-à-dire les groupements criminels qui organisent d'une manière ou d'une autre l'immigration irrégulière dans un but lucratif. Cet objectif parfaitement légitime ne permet cependant en aucun cas de justifier le recours à n'importe quel moyen. Ces propositions sont particulièrement alarmantes de par la définition extrêmement large qui est donnée de l'infraction concernée, qui ne fait aucune distinction entre l'aide à l'entrée et au sé-

⁸⁴ PBL, nr. 324, 21 december 2000, blz. 2 en vlg.

⁸⁵ In verband met de opdrachten van de verbindingssambtenaren van Eurojust vermeldt het Duitse initiatief louter dat zij advies uitbrengen over de justitiële begeleiding van Europol bij toekomstige onderhandelingen over de uitbreiding van de bevoegdheden van Europol (zie artikel 2, § 2, e) van het Duitse initiatief met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad betreffende de oprichting van een Eurojust-team, PB, C, nr. 206, 19 juli 2000, blz. 1 en vlg.). Een bevoegdheidscontrole op Europol komt evenmin aan bod in het gemeenschappelijke voorstel van Portugal, Frankrijk, Zweden en België (Initiatief van Portugal, Frankrijk, Zweden en België met het oog op de aanneming van het besluit van de Raad betreffende de oprichting van Eurojust ter versterking van de bestrijding van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit, PB, nr. 243, 24 augustus 2000, blz. 15 en vlg.). In haar mededeling over Eurojust verklaart de Commissie uitdrukkelijk het volgende : Eurojust kan in zekere mate als justitiële tegenhanger van Europol worden beschouwd. In dit stadium verwijst «tegenhanger» niet naar enig justitieel toezicht op Europol, maar naar het feit dat de activiteiten van Europol moeten worden gesteund en aangevuld door een coördinatie van vervolgingsactiviteiten» (Mededeling van de Commissie inzake de oprichting van Eurojust, 22 november 2000, COM (2000) 746 definitief, blz. 12).

⁸⁶ Zie artikel 29 van het EUV.

⁸⁷ Initiatief met het oog op de aanneming van een richtlijn tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer en illegaal verblijf, PB, C, nr. 253, 4 september 2000, blz. 1 en vlg.; Initiatief met het oog op de aanneming van een kaderbesluit tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf, PB, C, nr. 253, 4 september 2000, blz. 6 en vlg.

⁸⁴ JOCEL, n°324, 21 décembre 2000, pp. 2 et s.

⁸⁵ Celle introduite par l'Allemagne mentionne simplement parmi les tâches des fonctionnaires de liaison d'Eurojust celle de rendre des avis sur demande en vue d'un encadrement judiciaire d'Europol lors de futures négociations de traités concernant l'extension des compétences d'Europol (voy. l'article 2, § 2, e) de l'initiative de l'Allemagne en vue de l'adoption d'une décision du Conseil relative à la création d'une unité «Eurojust», JOCE, C, n° 206, 19 juillet 2000, pp. 1 et s). Il n'est pas du tout question d'une compétence de contrôle sur Europol dans le projet présenté conjointement par le Portugal, la France, la Suède et la Belgique (Initiative du Portugal, de la France de la Suède et de la Belgique en vue de l'adoption de la décision du Conseil instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée, JOCE, n° 243, 24 août 2000, pp. 15 et s.). Dans sa Communication sur Eurojust, la Commission déclare expressément que le fait que Eurojust soit la contrepartie judiciaire d'Europol n'implique pas à ce stade qu'un contrôle judiciaire soit exercé sur Europol mais signifie que les activités d'Europol doivent être soutenues et complétées par une coordination des poursuites (Communication de la Commission concernant la création d'Eurojust, 22 novembre 2000, COM (2000) 746 final, p. 12).

⁸⁶ Voy. article 29 du TUE.

⁸⁷ Proposition de directive définissant l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers, JOCE, C, n°253, 4 septembre 2000, pp. 1 et s; proposition de décision-cadre visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers, JOCE, C, n°253, 4 septembre 2000, pp. 6 et s.

hoegenaamd geen onderscheid gemaakt tussen hulp bij illegale binnenkomst en het illegaal verblijf met de bedoeling hieruit financiële, materiële of andere voordelen te halen en de hulp om humanitaire redenen verstrekt door particulieren of verenigingen⁸⁸. Deze voorstellen zijn evenwel lichtjes – doch op zijn minst onvoldoende – aangepast⁸⁹.

De nieuwe algemene doelstelling die het Verdrag van Amsterdam voor de Unie vastlegt is tevens van belang wegens het begrip «ruimte» dat wordt ingevoerd. Wat het begrip in zekere zin is voor de nationale grondgebieden, is het begrip EU-burgerschap van het verdrag van Maastricht⁹⁰ voor de nationaliteit van elke lidstaat. Het begrip burgerschap van de Unie heeft het begrip nationaliteit niet verdrongen, maar is daar bovenop gekomen met de nadruk op het bestaan van een deelname aan een gemeenschappelijke politiek gegeven. Het begrip ruimte verdringt evenmin het klassieke begrip nationaal grondgebied maar komt daar bovenop met de nadruk op de geografische eenheid van alle nationale grondgebieden die deel uitmaken van de Unie⁹¹. Het concept ruimte draagt er noodzakelijkerwijze toe bij dat de klassieke benadering van de nationale soevereiniteit moet worden herzien. Het Verdrag van Amsterdam slaat zelf een bres in het territorialiteitsbeginsel, dat kenmerkend is voor het strafrecht en voor het straf- en vervolgingsbeleid⁹². Dit verdrag stelt immers de erkenning van operationele bevoegdheden voor Europol⁹³ in het vooruitzicht. Ook wordt het beginsel gesteld, dat aan de door de Raad bepaalde voorwaarden en beperkingen is onderworpen, dat politiefunctionarissen en magistraten van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat in gemeenschappelijke onderzoeksteams mogen optreden⁹⁴. Sommige ontwikkelingen naar aanleiding van de ondertekening en inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zijn er tevens op gericht de klassieke logica van de territorialiteit te overstijgen. Voornoemde bepalingen van het verdrag zijn bij voorbeeld enerzijds uitgewerkt in de Overeenkomst van 29 mei 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie op grond waarvan de voorwaarden voor gemeenschappelijke onderzoeksteams worden gesteld⁹⁵. Anderzijds

jour irréguliers aux fins d'en retirer des avantages financiers, matériels ou autres et l'aide à l'entrée et au séjour illégaux apportée pour des raisons humanitaires par des particuliers ou des associations⁸⁸. Certes, ces propositions ont été quelque peu aménagées. Les aménagements introduits n'en restent cependant pas moins insuffisants⁸⁹.

Le nouvel objectif d'ordre général qu'Amsterdam fixe à l'Union est également essentiel de par la notion d'«espace» qu'il introduit. Cette notion est en quelque sorte aux territoires nationaux ce que la notion de citoyenneté de l'Union européenne introduite par le traité de Maastricht⁹⁰ est à celle de nationalité des États membres. De la même manière que la notion de citoyenneté de l'Union européenne n'a pas supprimé la notion de nationalité mais s'est ajoutée à elle pour souligner l'existence d'une appartenance à une entité politique commune, la notion d'espace n'abolit pas le concept traditionnel de territoire national mais s'y ajoute pour souligner l'unité géographique que représentent tous les territoires nationaux qui composent l'Union⁹¹. La notion d'espace conduit nécessairement à revoir l'approche classique de la souveraineté nationale. Le traité d'Amsterdam lui-même enfonce des coins dans le paradigme de territorialité, caractéristique de la loi pénale et de la conduite de l'action répressive⁹². C'est ainsi qu'il ouvre la perspective de la reconnaissance de compétences opérationnelles à Europol⁹³ et qu'il pose le principe, soumis à des conditions et des limites qu'il revient au Conseil de fixer, d'une intervention de policiers et de magistrats d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre au sein d'équipes conjointes d'enquête⁹⁴. Parmi les développements qui ont fait suite à la signature et à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, il en est certains qui participent également de cette tentative de dépassement de la logique territoriale traditionnelle soit qu'ils mettent en oeuvre les dispositions précitées du traité, comme la convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire entre les États membres de l'Union qui précise notamment les conditions dans lesquelles peuvent être établies des équipes conjointes d'enquête⁹⁵, soit qu'ils déga-

⁸⁸ Zie artikel 1 van de ontwerp-richtlijn.

⁸⁹ Zie A. Weyembergh, «*De certaines propositions visant à renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière au sein de l'Union européenne*», RDE 2000, verschijnt binnenkort.

⁹⁰ Artikel 8 A) van het Verdrag van Maastricht.

⁹¹ Zie G. de Kerchove, «*L'espace judiciaire pénal européen après Amsterdam et le Sommet de Tampere*», in G. de Kerchove en A. Weyembergh (uitg.), *Vers un espace judiciaire pénal européen, o.c.*, blz. 5 en vlg.

⁹² *Ibid.* blz. 6.

⁹³ Artikel 30, § 2 van het EUV.

⁹⁴ Artikel 32 van het EUV.

⁹⁵ Zie artikel 13 van de Overeenkomst van 29 mei 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, PB, C, nr. 197, 12 juli 2000, blz. 9 en vlg.

⁸⁸ Voy. l'article 1^{er} du projet de directive.

⁸⁹ Voy. A. Weyembergh, «*De certaines propositions visant à renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière au sein de l'Union européenne*», RDE 2000, à paraître.

⁹⁰ Article 8 A) du Traité de Maastricht.

⁹¹ Voy. G. de Kerchove, «*L'espace judiciaire pénal européen après Amsterdam et le Sommet de Tampere*», in G. de Kerchove et A. Weyembergh (éd.), *Vers un espace judiciaire pénal européen, op. cit.*, pp. 5 et s.

⁹² *Ibid.* p. 6.

⁹³ Article 30, § 2 du TUE.

⁹⁴ Article 32 du TUE.

⁹⁵ Voy. article 13 de la convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, JOCEC, n°197, 12 juillet 2000, pp. 9 et s.

worden terzake nieuwe beleidslijnen vastgesteld, zoals de werkzaamheden met betrekking tot de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen⁹⁶ die op 15 en 16 juni 1998 tijdens de Europese Raad te Cardiff aangevangen zijn⁹⁷. Tijdens de buitengewone top van oktober 1999 van Tampere werd verklaard dat de wederzijdse erkenning de hoeksteen van de justitiële samenwerking zou moeten worden⁹⁸ en dat de formele uitleveringsprocedure moet worden afgeschaft ten aanzien van personen die na een definitieve veroordeling aan de rechtspleging proberen te ontkomen⁹⁹. Onder het Franse voorzitterschap is een programma van maatregelen aangenomen dat ertoe strekt uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen¹⁰⁰. Sommige concrete initiatieven zijn terzake reeds uitgewerkt¹⁰¹ of worden eerlang genomen¹⁰².

C. Algemene verbetering van de grondrechten en inperking van het democratisch en justitieel deficit

In eerste instantie hebben de onderhandelingen die geleid hebben tot de aanneming van de het Verdrag van Amsterdam, het verdrag zelf en de daaropvolgende besprekingen blij gegeven van een groeiende belangstelling voor de vrijwaring van de grondrechten in algemene zin¹⁰³. In het jongste verdrag wordt immers in verschillende opzichten¹⁰⁴ meer de nadruk gelegd op de fundamentele rechten in de Gemeenschap en in de Unie. Drie grondrechten die nauw betrekking hebben op Justitie en Binnenlandse Zaken worden in het nieuwe verdrag beklemtoond: bestrijding van discriminatie, doorzichtigheid of het recht op informatie voor privépersonen en bescherming van persoonsgegevens¹⁰⁵. Het Handvest van de grondrechten van de Europese

gent de nouvelles orientations. A cet égard, on peut citer les travaux relatifs à la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires⁹⁶ qui ont été lancés lors du Conseil européen de Cardiff des 15 et 16 juin 1998⁹⁷. Lors du Sommet extraordinaire qui s'est tenu en octobre 1999 à Tampere la reconnaissance mutuelle fut consacrée comme la pierre angulaire de la coopération judiciaire⁹⁸ et la suppression de la procédure formelle d'extradition fut notamment envisagée dans ce cadre pour les personnes qui tentent d'échapper à la justice après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive⁹⁹. Sous présidence française, un programme de mesures destiné à mettre en oeuvre le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions pénales a été adopté¹⁰⁰ et certaines initiatives concrètes ont déjà été introduites¹⁰¹ ou sont sur le point de l'être¹⁰².

C. Renforcement général de la protection des droits fondamentaux et atténuation des déficits démocratique et juridictionnel

Il convient, tout d'abord, de relever que tant les négociations préalables à l'adoption du traité d'Amsterdam que le traité lui-même et les développements subséquents témoignent de la manifestation d'un intérêt croissant pour la protection des droits fondamentaux en général¹⁰³. Le nouveau traité renforce en effet le statut des droits fondamentaux dans le système de la Communauté et de l'Union de diverses manières¹⁰⁴. Trois droits fondamentaux intimement liés à la justice et aux affaires intérieures font l'objet d'une attention accrue dans le nouveau traité: il s'agit de la lutte contre les discriminations, de la transparence ou du droit à l'information des particuliers et de la protection des données à caractère personnel¹⁰⁵. La charte des droits

⁹⁶ Zie G. de Kerchove, «L'espace judiciaire européen après Amsterdam et le sommet de Tampere», in G. de Kerchove en A. Weyembergh (uitg.), *Vers un espace judiciaire pénal européen, o.c.*, blz. 13 en vlg.; A. Weyembergh, «L'avenir des mécanismes de coopération judiciaire pénale», in *ibid.*, blz. 164 en vlg.

⁹⁷ Zie § 39 van de conclusies van Cardiff.

⁹⁸ Zie § 33 tot 37 van de conclusies van Tampere.

⁹⁹ § 35 van de conclusies van Tampere.

¹⁰⁰ *PB*, C, nr. 12, 15 januari 2001, blz. 10 en vlg.

¹⁰¹ Zie het initiatief van de regeringen van de Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk België met het oog op de aanneming door de Raad van een kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van vermogensbestanddelen of bewijsstukken, *PB*, C, nr. 75, 7 maart 2001.

¹⁰² Zie het ontwerp betreffende de wederzijdse erkenning van geldboetes dat eerlang door het Verenigd Koninkrijk wordt ingediend.

¹⁰³ E. Bribosia, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire, o.c.*, blz. 98 en vlg.

¹⁰⁴ P. Wachsmann, «Les droits de l'homme», *RTDE*, 1997, blz. 883.

¹⁰⁵ Zie in verband hiermee onder meer A. Weyembergh, «La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures: vers un rééquilibrage du couple liberté-sécurité?», verschijnt in *RBDI*, 2000.

⁹⁶ Voy. G. de Kerchove, «L'espace judiciaire pénal européen après Amsterdam et le Sommet de Tampere», in G. de Kerchove et A. Weyembergh (éd.), *Vers un espace judiciaire pénal européen, op. cit.* pp. 13 et s.; A. Weyembergh, «L'avenir des mécanismes de coopération judiciaire pénale», in *ibid.*, pp. 164 et s.

⁹⁷ Voy. § 39 des conclusions de Cardiff.

⁹⁸ Voy. § 33 à 37 des conclusions de Tampere.

⁹⁹ § 35 des conclusions de Tampere.

¹⁰⁰ *JOCE*, C, n°12, 15 janvier 2001, pp. 10 et s.

¹⁰¹ Voy. l'initiative prise par les gouvernements de la France, de la Suède et de la Belgique qui vise à faire adopter une décision-cadre sur l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel des avoirs ou des preuves.

¹⁰² Voy. le projet sur la reconnaissance mutuelle des amendes qui devrait prochainement être déposé par les Britanniques.

¹⁰³ E. Bribosia, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire, op. cit.*, pp. 98 et s.

¹⁰⁴ P. Wachsmann, «Les droits de l'homme», *RTDE*, 1997, p. 883.

¹⁰⁵ *Sur l'impact de cette attention accrue en matière de justice et d'affaires intérieures, voy. notamment A. Weyembergh, «La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures: vers un rééquilibrage du couple liberté-sécurité?», à paraître dans RBDI, 2000.*

Unie¹⁰⁶ gaat eveneens die richting uit¹⁰⁷. Dit grondrechtenhandvest heeft uiteraard gevolgen voor de domeinen die ons aanbelangen. In de preambule wordt uitdrukkelijk gerefereerd aan de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid¹⁰⁸. De werksfeer van het Verdrag omvat de drie pijlers van het EU-verdrag, daaronder begrepen titel IV van het VEG en de vernieuwde derde pijler¹⁰⁹. Sommige opgenomen rechten vertonen een nauwere band met Justitie en Binnenlandse Zaken¹¹⁰. In dit opzicht wordt in de eerste plaats verwezen naar de rechten waarvan voordien werd verklaard dat zij door het Verdrag van Amsterdam lichtjes waren versterkt, zoals: non-discriminatie¹¹¹, recht op toegang tot documenten¹¹² en bescherming van persoonsgegevens¹¹³. Met betrekking tot de andere handvestrechten op het gebied van de Justitie en de Binnenlandse Zaken kan worden verwezen naar het recht op vrijheid en veiligheid¹¹⁴. Terzake wordt benadrukt dat de bedoelde rechten in het bijzonder moeten worden geëerbiedigd wanneer de Unie overeenkomstig de derde pijler van het Verdrag kaderbesluiten tot opstelling van gemeenschappelijke minimum-voorschriften met betrekking tot de kwalificatie van strafbare feiten en met betrekking tot straffen vaststelt¹¹⁵. Ook moet gewag worden gemaakt van het asielrecht dat op grond van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 wordt gewaarborgd¹¹⁶. Vermeldenswaard is eveneens het verbod op collectieve uitzetting en het verbod op verwijdering, uitzetting of uitlevering naar een staat waarin een ernstig risico bestaat dat betrokkene aan de doodstraf, aan foltering of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen¹¹⁷. Wij hechten eveneens belang aan hoofdstuk VI van het Handvest met het opschrift: «Rechtspleging». Het betreft het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht¹¹⁸, het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging¹¹⁹, het legaliteits- en evenredigheidsbeginsel inzake straffen¹²⁰,

fondamenteaux de l'Union européenne¹⁰⁶ participe également de cette tendance¹⁰⁷. Cette charte des droits fondamentaux aura sans nul doute un impact sur les matières qui nous intéressent. Son préambule se réfère expressément à la mise sur pied d'un espace de liberté, de sécurité et de justice¹⁰⁸ et son champ d'application englobe les trois piliers du traité sur l'Union européenne, en ce compris le titre IV du TCE et le troisième pilier rénové¹⁰⁹. Certains des droits consacrés présentent un lien plus étroit avec la justice et les affaires intérieures¹¹⁰. A cet égard, on retrouve, tout d'abord, les droits dont on a vu précédemment qu'ils avaient été quelque peu renforcés par le traité d'Amsterdam, à savoir le principe de non-discrimination¹¹¹, le droit d'accès aux documents¹¹² et la protection des données à caractère personnel¹¹³. Parmi les autres droits consacrés par la charte et intimement liés à la justice et aux affaires intérieures, on peut citer le droit à la liberté et à la sûreté¹¹⁴, dont il est précisé qu'il doit tout particulièrement être respecté lorsque l'Union adopte, conformément au troisième pilier du traité, des décisions-cadres pour la définition de dispositions communes minimales en ce qui concerne la qualification des infractions et des peines¹¹⁵. Il faut également mentionner le droit d'asile tel que garanti par la convention de Genève du 28 juillet 1951 et par son protocole du 31 janvier 1967¹¹⁶, l'interdiction des expulsions collectives et l'interdiction des éloignements, expulsions et extraditions vers un État où la personne risque sérieusement d'être soumise à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains et dégradants¹¹⁷. Le chapitre VI de la charte, intitulé «Justice», nous intéresse évidemment lui aussi. Il contient le droit à un recours effectif et le droit à accéder à un tribunal impartial¹¹⁸, la présomption d'innocence et les droits de la défense¹¹⁹, le principe de la légalité et de proportionnalité des peines¹²⁰ ainsi que le principe *ne bis in idem*, c'est-à-dire le droit de ne pas être jugé ou

¹⁰⁶ Zie document CHARTE 4487/00 (CONVENT 50).

¹⁰⁷ Zie onder meer E. Bribosia, «*Quelle charte de droits fondamentaux pour l'Union européenne ?*», in G. de Kerchove en A. Weyembergh (uitg.), *Vers un espace judiciaire pénal européen, o.c.*, blz. 19.

¹⁰⁸ Zie § 2 van de preambule bij het Handvest.

¹⁰⁹ E. Bribosia, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire, o.c.*, blz. 173.

¹¹⁰ E. Bribosia, «*Quelle charte de droits fondamentaux pour l'Union européenne ?*», o.c., blz. 50 en vlg.

¹¹¹ Artikel 21 van het Handvest.

¹¹² Artikel 42 van het Handvest.

¹¹³ Artikel 8 van het Handvest.

¹¹⁴ Artikel 6 van het Handvest.

¹¹⁵ Zie toelichtingen bij het Handvest, zoals opgenomen in het document CHARTE 4473/00 (CONVENT 49), blz. 9.

¹¹⁶ Artikel 18 van het Handvest.

¹¹⁷ Artikel 19 van het Handvest.

¹¹⁸ Artikel 47 van het Handvest.

¹¹⁹ Artikel 48 van het Handvest.

¹²⁰ Artikel 49 van het Handvest.

¹⁰⁶ *Voy. le document CHARTE 4487/00 CONVENT 50.*

¹⁰⁷ *Voy. notamment E. Bribosia, «Quelle charte de droits fondamentaux pour l'Union européenne ?», in G. de Kerchove et A. Weyembergh (éd.), Vers un espace judiciaire pénal européen, op. cit., p. 19.*

¹⁰⁸ *Voy. le § 2 du préambule de la charte.*

¹⁰⁹ *E. Bribosia, La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire, op. cit., p. 173.*

¹¹⁰ *E. Bribosia, «Quelle charte de droits fondamentaux pour l'Union européenne ?», op. cit., pp. 50 et s.*

¹¹¹ *Article 21 de la charte.*

¹¹² *Article 42 de la charte.*

¹¹³ *Article 8 de la charte.*

¹¹⁴ *Article 6 de la charte.*

¹¹⁵ *Voy. les explications relatives à la charte contenues dans le document CHARTE 4473/00 CONVENT 49, p. 9.*

¹¹⁶ *Article 18 de la charte.*

¹¹⁷ *Article 19 de la charte.*

¹¹⁸ *Article 47 de la charte.*

¹¹⁹ *Article 48 de la charte.*

¹²⁰ *Article 49 de la charte.*

alsmede het beginsel «*ne bis in idem*», te weten het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft¹²¹. Wat dit laatste recht betreft, gaat het Handvest verder dan het Zevende Protocol bij het EVRM. Naar luid van het Handvest geldt zulks niet alleen binnen eenzelfde staat maar ook tussen alle rechtsmachten van alle lidstaten. Wanneer een persoon vrijgesproken dan wel bij een definitief vonnis wordt veroordeeld krachtens de wet en de strafrechtspleging van een lidstaat kan hij niet wegens dezelfde feiten opnieuw door een rechtsmacht van een andere Lidstaat worden vervolgd of gestraft. Verschillende elementen houden echter een beperking van de draagwijdte van het Handvest in. De ware inbreng van het Handvest beperkt zich thans louter tot een plechtige verklaring. Voorts wordt er strikt genomen geen enkele nieuwe rechtsbepaling ingevoegd, omdat die bepalingen voorheen reeds op de ene of andere wijze bestonden. Het Handvest verricht geen baanbrekend werk wanneer het slechts een ruimere draagwijdte erkent aan het beginsel «*ne bis in idem*» dan het Zevende Protocol bij het EVRM¹²². Aldus werd het Handvest slechts aangepast aan het EU-acquis. Dit gold reeds evenzeer in het kader van de Overeenkomst van 1990 ter uitvoering van het akkoord van Schengen¹²³, dat na het verdrag van Amsterdam in het EU-recht is opgenomen¹²⁴.

In het Verdrag van Amsterdam wordt het democratisch deficit ingeperkt zonder dit vraagstuk evenwel voorgoed op te lossen.

Ingevolge titel IV moet de Raad in principe het Europees Parlement raadplegen alvorens nieuwe instrumenten aan te nemen¹²⁵. Dit is weliswaar een verandering in vergelijking tot het Verdrag van Maastricht maar het betreft slechts een verplichting tot raadpleging. Zoals hierboven uiteengezet, wordt met de Verdragen van Amsterdam en van Nice de medebeslissingsprocedure in het vooruitzicht gesteld, wat niet alleen onderstelt dat besluiten met gekwalificeerde meerderheid kunnen worden genomen, maar ook dat voor het Europees Parlement een belangrijkere taak is weggelegd.

¹²¹ Artikel 50 van het Handvest.

¹²² Zie boven.

¹²³ Deze regeling bestond bovendien in andere verdragen die evenwel niet tussen alle EU-lidstaten in werking zijn getreden : zie onder meer de Overeenkomst van 26 juli 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, *PB, C*, 27 november 1995, blz. 48, artikel 7 alsmede de Overeenkomst van 26 mei 1997 ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn, *PB, C*, nr. 195, 25 juni 1997, blz. 1 en vlg., artikel 10.

¹²⁴ Hoewel deze opname een geval van nauwe samenwerking vormt dat aanvankelijk noch het Verenigd Koninkrijk noch Ierland bond, maakt het beginsel «*ne bis in idem*» zoals vastgelegd in het Schengen-verdrag, evenwel deel uit van de bepalingen waartoe beide staten onlangs op hun verzoek zijn toegetreden.

¹²⁵ Artikel 67, § 1 van het VEG.

puni pénalement deux fois pour une même infraction¹²¹. En ce qui concerne ce dernier droit, il convient de noter que la charte va plus loin que le protocole n° 7 à la convention européenne des droits de l'homme puisque, selon la charte, il ne s'applique pas seulement à l'intérieur d'un même État mais aussi entre les juridictions de tous les États membres. Ainsi, une personne acquittée ou condamnée par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale d'un État membre ne pourra pas pour les mêmes faits être à nouveau poursuivie ou punie pénalement devant les juridictions d'un autre État membre. Divers éléments viennent cependant limiter l'impact de la Charte. Outre que son apport véritable est réduit par son statut actuel de simple proclamation solennelle, la charte n'introduit aucun droit qui soit à proprement parler nouveau. Ils préexistaient d'une manière ou d'une autre. Ainsi, et pour nous limiter à un seul exemple, elle n'innove pas quand elle reconnaît une portée plus étendue au principe *ne bis in idem* que le protocole n°7 à la convention européenne des droits de l'homme¹²². Ce faisant, elle s'est en effet bornée à l'adapter à l'acquis de l'Union. La règle s'imposait, en effet, déjà dans la même mesure dans le cadre de la convention d'application de l'accord de Schengen de 1990¹²³ et a été intégrée dans le droit de l'Union à la suite du traité d'Amsterdam¹²⁴.

Sans pour autant le faire disparaître le traité d'Amsterdam atténue le déficit démocratique.

Conformément au titre IV, le Conseil est, en principe, tenu de consulter le Parlement européen avant d'adopter de nouveaux instruments¹²⁵. Quoiqu'il s'agisse d'un changement par rapport à Maastricht, il ne s'agit jamais que d'une obligation de consultation. Toutefois, comme nous l'avons vu précédemment, les traités d'Amsterdam et de Nice ouvrent la perspective du passage à la procédure de codécision qui non seulement implique l'adoption des décisions à la majorité qualifiée mais aussi un rôle bien plus important au Parlement européen.

¹²¹ Article 50 de la charte.

¹²² Voy. supra.

¹²³ Elle figurait en outre aussi dans d'autres conventions mais qui ne sont pas en vigueur entre tous les États membres de l'Union : voy. notamment la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes du 26 juillet 1995, *JOCE, C*, 27 novembre 1995, pp. 48 et s., article 7 et la convention relative à la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne du 26 mai 1997, *JOCE, C*, n° 195, 25 juin 1997, pp. 1 et s., article 10.

¹²⁴ S'il est vrai que cette intégration constitue un cas de coopération renforcée, qui, au départ, ne liait ni le Royaume-Uni ni l'Irlande, le principe *ne bis in idem*, tel que consacré par les accord Schengen, fait néanmoins partie des dispositions auxquelles ces deux États ont récemment demandé d'adhérer.

¹²⁵ Article 67, § 1^{er} du TCE.

In de vernieuwde derde pijler moet de Raad in principe ook het Europees Parlement raadplegen alvorens nieuwe instrumenten aan te nemen¹²⁶. In tegenstelling tot titel IV en onder voorbehoud van de toepassing van de overhevelingstechniek, bestaat er geen mogelijkheid om het medebeslissingsrecht aan te wenden en het Parlement dan ook een belangrijker taak toe te vertrouwen. Bovendien is de verplichting tot raadpleging in twee opzichten beperkt. Deze verplichting geldt niet voor gemeenschappelijke standpunten¹²⁷. Voorts moet overeenkomstig het Verdrag van Amsterdam het Parlement zijn advies uitbrengen binnen een termijn die de Raad vaststelt, met dien verstande dat die niet korter mag zijn dan drie maanden. Indien er binnen die termijn geen advies is uitgebracht, kan de Raad ongehinderd te werk gaan en bijgevolg het advies van het Parlement naast zich neerleggen¹²⁸.

Het Verdrag van Amsterdam beperkt eveneens grondig het justitieel deficit waarmee de samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken te kampen had. Zowel in titel IV¹²⁹ als in de vernieuwde derde pijler¹³⁰ wordt immers de principiële bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ingevoegd. Weliswaar wordt in aanzienlijke beperkingen voorzien¹³¹.

Wat titel IV betreft, is de bevoegdheid van het Hof inzake prejudiciële vragen niet dezelfde als in de gemeenschappelijke communautaire regeling¹³². Een belangrijke materiële beperking geldt eveneens voor de bevoegdheid van het Hof aangezien het geen uitspraak

Dans le troisième pilier rénové, le Conseil est, en principe, également tenu de consulter le Parlement européen avant d'adopter de nouveaux instruments¹²⁶ mais, contrairement au titre IV, et sauf recours à la technique de la passerelle, la perspective de passer à la procédure de la codécision et donc de lui conférer un rôle plus important n'existe pas. De plus, l'obligation de consultation est doublement limitée. D'une part, elle est exclue pour les positions communes¹²⁷. D'autre part, le traité d'Amsterdam prévoit que le Parlement doit rendre son opinion dans le délai fixé par le Conseil, étant entendu que ce délai ne pourra en aucun cas être inférieur à trois mois. En l'absence d'une réaction parlementaire dans ce laps de temps, le Conseil pourra agir librement et donc se passer de l'avis du Parlement¹²⁸.

Le traité d'Amsterdam réduit également considérablement le déficit juridictionnel dont souffrait la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures puisqu'aussi bien dans le titre IV¹²⁹ que dans le troisième pilier rénové¹³⁰ il introduit la compétence de principe de la Cour de justice des Communautés européennes. D'importantes restrictions y sont toutefois prévues¹³¹.

En ce qui concerne tout d'abord le titre IV, la compétence préjudicielle de la Cour n'est pas la même que dans le régime communautaire de droit commun¹³² et une limitation matérielle générale notable est introduite à la compétence de la Cour de justice puisque celle-ci

¹²⁶ Artikel 39, § 1 van het EUV.

¹²⁷ Artikel 39, § 1 van het EUV.

¹²⁸ Artikel 39, § 1. Voor een kritische toelichting bij deze bepaling, zie o.a. G. Watson, «Le point de vue d'un homme politique», in G. de Kerchove en A. Weyembergh (uitg.), *Quel espace judiciaire pénal pour l'Europe, o.c.*, blz. 335.

¹²⁹ Artikel 220 van het VEG.

¹³⁰ Artikel 35 van het EUV.

¹³¹ Zie in verband met de bevoegdheid van het Hof onder meer E. Bribosia, «Quelle charte des droits fondamentaux pour l'Union européenne?», in G. de Kerchove en A. Weyembergh (uitg.), *Quel espace judiciaire pénal pour l'Europe, o.c.*, blz. 30 en vlg. en O. De Schutter, «Le rôle de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'espace judiciaire pénal européen», in *ibid.*, blz. 64 en vlg.

¹³² De bevoegdheid inzake prejudiciële vragen kan slechts worden uitgeoefend op initiatief van een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep (artikel 68, § 1 van het VEG). De vraag rijst of de prejudiciële verwijzing ten aanzien van die instanties verplicht dan wel facultatief is (zie in verband met deze controverse Curti Gialdino, «Schengen et le troisième pilier: le contrôle juridictionnel organisé par le traité d'Amsterdam», o.c., blz. 105-106). Het verschil met de gemeenschappelijke communautaire regeling is duidelijk. Op grond daarvan kan elke nationale rechterlijke instantie een prejudiciële vraag bij het Hof van Justitie ahangig maken. Zij is daar tevens toe verplicht wanneer de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep. (artikel 234 van het VEG).

¹²⁶ Article 39, § 1^{er} du TUE.

¹²⁷ Article 39, § 1^{er} du TUE.

¹²⁸ Article 39, § 1^{er}. Pour une critique de cette disposition, voy. notamment, G. Watson, «Le point de vue d'un homme politique», in G. de Kerchove et A. Weyembergh (éd.), *Quel espace judiciaire pénal pour l'Europe, op. cit.*, p. 335

¹²⁹ Article 220 du TCE.

¹³⁰ Article 35 du TUE.

¹³¹ Sur la compétence de la Cour, voy. notamment E. Bribosia, «Quelle charte des droits fondamentaux pour l'Union européenne?», in G. de Kerchove et A. Weyembergh (éd.), *Quel espace judiciaire pénal pour l'Europe, op. cit.*, pp. 30 et s. et O. De Schutter, «Le rôle de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'espace judiciaire pénal européen», in *ibid.*, pp. 64 et s.

¹³² La compétence préjudicielle ne peut être exercée qu'à l'initiative d'une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne (article 68, § 1^{er} du TCE) et le doute existe quant au caractère obligatoire ou facultatif que revêt le renvoi préjudiciel pour ces juridictions (à propos de cette controverse, voy. C. Curti Gialdino, «Schengen et le troisième pilier: le contrôle juridictionnel organisé par le traité d'Amsterdam», *op. cit.*, pp. 105-106). La différence est manifeste avec le régime communautaire de droit commun dans lequel toute juridiction nationale peut saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle et est obligée de le faire si ses décisions ne peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel de droit interne (article 234 du TCE).

kan doen over maatregelen die erop gericht zijn de controle van personen aan de binnengrenzen af te schaffen, wanneer die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid¹³³. Het Hof van Justitie kan zijn bevoegdheid niet onder dezelfde voorwaarden van de eerste pijler van het verdrag uitoefenen ten aanzien van andere communautaire bevoegdheidsdomeinen. Volgens sommigen is deze «uitzonderingsregel» een gevaarlijk precedent omdat «zulks voor het eerst in de geschiedenis van de Europese Gemeenschap een achteruitgang betekent van de rechterlijke toetsing»¹³⁴. Dit is des te meer van belang aangezien het bijzonder gevoelige materies betreft op het stuk van de grondrechten.

Wat de vernieuwde derde pijler betreft, werd noch voorzien in een beroep wegens onrechtmatig niet-handelen noch in een beroep wegens niet-nakoming van een verplichting. Voorts wordt de bevoegdheid van het Hof inzake prejudiciële vragen of inzake de toetsing van de wettigheid van de aangenomen instrumenten onderworpen aan verschillende beperkingen en voorwaarden¹³⁵. Er geldt overigens een dubbele beperking van materiële aard voor de bevoegdheid van het Hof ongeacht het aangewende rechtsmiddel. Het Hof is niet bevoegd de geldigheid of de evenredigheid na te gaan van operaties van de politie of van andere instanties van een lidstaat belast met wetshandhaving of de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid¹³⁶.

D. Gevolgen van de opname van het Schengen-acquis

Tot slot hebben voornoemde veranderingen van het Verdrag van Amsterdam rechtstreekse gevolgen gehad op de totstandkoming van de Schengen-verdragen. In het verdrag wordt bij een aanvullend protocol de centralisatie die reeds was aangevangen met het Verdrag van Maastricht, voortgezet. Het optreden van de Unie wordt aldus in de plaats gesteld van de vroegere internationale samenwerking¹³⁷. Overeenkomstig het protocol¹³⁸ is dit acquis opgenomen bij een beslissing van de Raad van 20 mei 1999 : wat de eerste

¹³³ Artikel 68, § 2 van het VEG.

¹³⁴ H. Labayle, «Un espace de liberté, de sécurité et de justice», o.c., blz. 862; A. Labors-Llorens, «Changes in the Jurisdiction of the European Court of Justice under the Treaty of Amsterdam», *Common Market Law Review*, 1998, blz. 1288.

¹³⁵ Artikel 35 van het EUV.

¹³⁶ Artikel 35, § 5 van het EUV.

¹³⁷ Artikel 1 van het protocol tot opnemning van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie («Schengen-protocol»).

¹³⁸ Artikel 2, § 1 van het Schengen-protocol.

est incompétente pour statuer sur les mesures visant à la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures lorsqu'elles touchent au maintien de l'ordre public et à la sauvegarde de la sécurité intérieure¹³³. Ainsi, alors même que l'on se situe dans le premier pilier du traité, la compétence de la Cour de justice ne trouvera pas à s'exercer dans les mêmes conditions que dans les autres domaines communautaires. Ce «régime d'exception» est, selon certains, constitutif d'un dangereux précédent en tant que «première régression du contrôle juridictionnel dans l'histoire de la Communauté européenne»¹³⁴, d'autant que l'on se trouve ici face à des matières particulièrement sensibles en termes de droits fondamentaux.

Quant au troisième pilier rénové, outre que les recours en carence et en manquement ne sont pas prévus, tant la compétence de la Cour pour statuer à titre préjudiciel que pour contrôler la légalité des instruments adoptés est soumise à diverses limitations et conditions¹³⁵. Par ailleurs, quel que soit le type de recours dont il s'agit, la compétence de la Cour est soumise à une double restriction d'ordre matériel. Elle est incompétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre et pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres dans le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure¹³⁶.

D. L'impact de l'intégration de l'acquis Schengen

Enfin, les changements précités introduits par le traité d'Amsterdam ont un impact direct sur la coopération mise en place par les accords Schengen. Le traité poursuit en effet la centralisation entreprise par le traité de Maastricht puisque l'acquis de Schengen est désormais intégré dans le droit de l'Union européenne par le biais d'un protocole qui lui est annexé. L'action de l'Union est ainsi substituée à l'ancienne coopération intergouvernementale¹³⁷. Conformément à ce que prévoit le protocole¹³⁸, cet acquis a été incorporé, par une déci-

¹³³ Article 68, § 2 du TCE.

¹³⁴ H. Labayle, «Un espace de liberté, de sécurité et de justice», *op. cit.*, p. 862; A. Labors-Llorens, «Changes in the Jurisdiction of the European Court of Justice Under the Treaty of Amsterdam», *Common Market Law Review*, 1998, p. 1288.

¹³⁵ Article 35 du TUE.

¹³⁶ Article 35, § 5 du TUE.

¹³⁷ Article 1^{er} du protocole intégrant l'acquis de Schengen.

¹³⁸ Article 2, § 1^{er} du protocole intégrant l'acquis de Schengen.

communautaire pijler betreft, werden bepalingen opgenomen in een nieuwe titel IV betreffende het vrije verkeer van personen en wat de derde pijler betreft, zijn de bepalingen voortaan beperkt tot de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken¹³⁹. Met het oog op de tenuitvoerlegging en de ontwikkeling ervan is het van belang de rechtsgrondslag te kennen van de bepalingen uit het Schengen-acquis. Die grondslag bepaalt het kader waarin en de wijze waarop het acquis verder kan worden uitgebouwd¹⁴⁰. Aangezien die samenwerking voortaan in het juridisch en institutioneel kader van de Unie plaatsvindt¹⁴¹, worden het Europees Parlement en het Hof van Justitie sindsdien mede betrokken hoewel zij voordien bijna helemaal uitgesloten waren van de Schengen-samenwerking. Hun betrokkenheid kent nochtans dezelfde beperkingen als die waarnaar hierboven werd verwezen in de titels IV en VI van het verdrag¹⁴². De opname van het Schengen-acquis heeft dan ook tot gevolg dat het democratisch en justitieel deficit van de Schengen-samenwerking wordt ingeperkt, zonder dit vraagstuk evenwel op te lossen.

Een en ander biedt tevens het voordeel om voor goed een einde te maken aan het bestaan van twee parallelle samenwerkingsvormen. Er kan niet worden ontkend dat de regeling vrij ingewikkeld is wegens de juridische en institutionele veranderingen en wegens de bijzondere regeling die voor bepaalde Staten is uitgewerkt zoals : Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Denemarken moet worden onderscheiden van de twee andere staten. Het bijzondere statuut van Denemarken, dat tot de Schengen-verdragen is getreden, vloeit feitelijk voort uit zijn weigering om deel te nemen aan de bundeling in gemeenschapsrecht van

sion du Conseil du 20 mai 1999, selon les dispositions dont il s'agit, soit au premier pilier communautaire, enrichi par son nouveau titre IV relatif à la libre circulation des personnes, soit au 3^{ème} pilier désormais limité à la coopération policière et judiciaire pénale¹³⁹. L'identification de la base juridique des dispositions relevant de l'acquis de Schengen est essentielle pour leur mise en œuvre et leur développement. Elle détermine le cadre dans lequel - et donc aussi les procédures selon lesquelles - poursuivre le développement de l'acquis¹⁴⁰. Parce que désormais cette coopération est menée dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union¹⁴¹, le Parlement européen et la Cour de justice font leur entrée alors qu'ils étaient auparavant quasiment totalement exclus de la coopération Schengen. Leur implication connaît toutefois les mêmes restrictions que celles mises en lumière ci-avant dans le cadre des titres IV et VI du traité¹⁴². L'intégration de l'acquis Schengen a donc le mérite de limiter le déficit démocratique et le déficit juridictionnel dont la coopération Schengen souffrait, sans toutefois les supprimer.

Cette intégration présente également l'avantage de mettre un terme à l'existence de deux circuits parallèles de coopération. On ne peut toutefois pas nier que le dispositif mis en place est d'une rare complexité à la fois de par les changements juridiques et institutionnels qu'il entraîne et de par la situation particulière qu'il a fallu réserver à certains États : le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande. Il convient de distinguer le cas danois des deux autres. Le statut particulier du Danemark qui a adhéré aux accords Schengen provient, en réalité, de son refus de participer à la communautarisation des matières anciennement cou-

¹³⁹ Besluit van de Raad van 20 mei 1999 tot vaststelling, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de rechtsgrondslag van elk van de bepalingen of besluiten die het Schengen-acquis vormen, *PB*, L, nr. 176, 10 juli 1999, blz. 17 en vlg.

¹⁴⁰ Zie artikel 5 § 1 en 2 van het Schengen-protocol. Zie eveneens E. Wagner, « The Integration of Schengen into the Framework of the European Union », *Legal Issues of European Integration*, 1998, blz. 17.

¹⁴¹ Naar luid van artikel 1 van het Schengen-protocol.

¹⁴² In het protocol worden bovendien enkele beperkingen beklemd. Zo wordt uitdrukkelijk bepaald dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de bevoegdheden uitoefent die het bij de desbetreffende toepasselijke bepalingen van de Verdragen zijn verleend. Het Hof van Justitie is in geen geval bevoegd ten aanzien van maatregelen of besluiten met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid. (Artikel 2 § 1 van het Schengen-protocol dat een bevestiging inhoudt van artikel 68, § 2 van titel IV en van artikel 35, § 5 van titel VI).

¹³⁹ Décision du Conseil du 20 mai 1999 déterminant, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions constituant l'acquis de Schengen, *JOCE*, L, n°176, 10 juillet 1999, pp. 17 et s.

¹⁴⁰ Voy. article 5, § 1^{er} et 2 du protocole intégrant l'acquis de Schengen. Voy. aussi, E. Wagner, « The Integration of Schengen into the Framework of the European Union », *Legal Issues of European Integration*, 1998, p. 17.

¹⁴¹ Selon les termes de l'article 1^{er} du protocole intégrant l'acquis de Schengen.

¹⁴² Le protocole insiste d'ailleurs sur certaines d'entre elles. Il stipule ainsi expressément que la Cour de justice des Communautés européennes exerce les compétences qui lui sont conférées par les dispositions pertinentes applicables des traités et, qu'en tout état de cause, elle n'est pas compétente pour statuer sur les mesures et décisions portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (Article 2, § 1^{er} du protocole intégrant l'acquis de Schengen qui confirme l'article 68, § 2 du titre IV et l'article 35, § 5 du titre VI).

de bevoegdheidsdomeinen die voorheen onder de derde pijler van Maastricht vielen¹⁴³. Denemarken behoudt dan ook dezelfde rechten en verplichtingen ten aanzien van de andere ondertekenaars van de Schengen-verdragen als vóór de splitsing van het acquis tussen titel IV en titel VI van het nieuwe verdrag met betrekking tot de delen van het acquis die als een rechtsgrondslag dienen in titel IV van het VEG¹⁴⁴. Wat de delen van het Schengen-acquis betreft die als rechtsgrondslag dienen in titel VI van het EUV, behoudt Denemarken dezelfde rechten en verplichtingen als de andere ondertekenaars van de Schengen-verdragen¹⁴⁵. Denemarken neemt echter geen deel aan de aanneming van maatregelen die onder de nieuwe titel IV betreffende het vrije verkeer van personen ressorteren¹⁴⁶. Hoewel *opt-in*-mogelijkheden erkend worden, verbindt geen enkele bepaling van deze titel, noch een maatregel aangenomen op grond daarvan Denemarken¹⁴⁷. De afwijking voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland is *a priori* in ruime mate dezelfde als voor Denemarken, maar kent evenwel grondige verschillen: Denemarken weigert louter een behandeling door de communautaire pijler, terwijl het Verenigd Koninkrijk en Ierland door hun insulaire positie zich tegen het principe zelf van een gemeenschappelijke aanpak van het vrije verkeer van personen verzet. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland, dat zijn buurland moest volgen wegens de gemeenschappelijke reiszone die hen bindt¹⁴⁸, hebben daarom geweigerd toe te treden tot de Schengen-verdragen en deel te nemen aan de bundeling in het gemeenschapsrecht van een gedeelte van de bevoegdheden die voorheen onder de derde pijler van het Verdrag van Maastricht ressorteerden. Naar luid van het Schengen-protocol nemen bijgevolg slechts 13 van de 15 staten deel aan de opname. Zulks was enkel mogelijk door voort te gaan op de besprekingen inzake de nauwe samenwerking. Aangezien *opt-in*-mogelijkheden worden erkend, zoals hierboven vermeld, hebben het

vertes par le troisième pilier de Maastricht¹⁴³. Le Danemark conserve donc les mêmes droits et obligations à l'égard des autres signataires des accords Schengen qu'avant la répartition de l'acquis entre le titre IV et le titre VI du nouveau traité pour ce qui touche les parties de l'acquis considérées comme ayant une base juridique dans le titre IV du TCE¹⁴⁴. En ce qui concerne les parties de l'acquis de Schengen considérées comme ayant une base juridique dans le titre VI du TUE, le Danemark conserve les mêmes droits et obligations que les autres signataires des accords Schengen¹⁴⁵. Par contre, il ne participe pas à l'adoption des mesures relevant du nouveau titre IV relatif à la libre circulation des personnes¹⁴⁶. Quoique des possibilités d'«*opt-in*» lui sont reconnues, aucune des dispositions de ce titre, aucune mesure adoptée en application de ce dernier ne lie le Danemark¹⁴⁷. Si la situation dérogatoire du Royaume-Uni et de l'Irlande est *a priori* largement identique à celle que connaît le Danemark, elle en diffère néanmoins profondément car, alors que le Danemark refuse simplement le traitement communautaire, le Royaume-Uni et l'Irlande s'opposent, sur base de leur particularité insulaire, au principe même d'une approche commune de la libre circulation des personnes. C'est cette opposition qui a mené le Royaume-Uni et, à sa suite, l'Irlande contrainte de suivre le Royaume-Uni sur base de la zone de voyage commune instaurée entre eux¹⁴⁸, à refuser d'adhérer aux accords Schengen et de participer à la communautarisation d'une bonne partie des matières anciennement regroupées dans le troisième pilier du traité de Maastricht. En conséquence, aux termes du protocole intégrant l'acquis de Schengen, seuls 13 des 15 États membres de l'Union participent à son incorporation. Celle-ci n'a ainsi été possible qu'en choisissant de s'engouffrer dans la brèche ouverte par les débats sur les coopérations renforcées. Des possibilités d'«*opt-in*» leur étant toutefois reconnues, comme nous l'avons vu précédem-

¹⁴³ Zie het protocol bij het Verdrag van Amsterdam in verband met het standpunt van Denemarken. Zie hierover M. Hedemann-Robinson, «*The Area of Freedom, Security and Justice with Regard to the UK, Ireland and Denmark: The 'Opt-in Opt-out' under the Treaty of Amsterdam*», in D. O'Keefe and P. Twomey, *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford-Portland Oregon, Hart Publishing, 1999, blz. 297 en vlg.; H. Labayle, «*Un espace de liberté, de sécurité et de justice*», o.c., blz. 839.

¹⁴⁴ Artikel 3 §1 van het Schengen-protocol.

¹⁴⁵ Artikel 3 § 2 van het Schengen-protocol.

¹⁴⁶ Artikel 1 van het Protocol in verband met het standpunt van Denemarken.

¹⁴⁷ Artikel 2 van het Protocol in verband met het standpunt van Denemarken.

¹⁴⁸ Zie H. Labayle, «*Un espace de liberté, de sécurité et de justice*», o.c., blz. 841; J.W. de Zwaan, «*Schengen and its Incorporation in the New Treaty: The Negotiating Process*», in M. den Boer, *Schengen's Final Days? The Incorporation of Schengen into the New TEU, External Borders and Information Systems*, Maastricht, EIPA, 1998, blz. 18.

¹⁴³ *Voy. le Protocole sur la position du Danemark annexé au Traité d'Amsterdam. Sur la position du Danemark*, M. Hedemann-Robinson, «*The Area of Freedom, Security and Justice with Regard to the UK, Ireland and Denmark: the 'Opt-in Opt-out' under the Treaty of Amsterdam*», in D. O'Keefe and P. Twomey, *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford-Portland Oregon, Hart Publishing, 1999, pp. 297 et s.; H. Labayle, «*Un espace de liberté, de sécurité et de justice*», op. cit., p. 839.

¹⁴⁴ *Article 3, § 1^{er} du Protocole intégrant l'acquis Schengen.*

¹⁴⁵ *Article 3, § 2 du Protocole intégrant l'acquis Schengen.*

¹⁴⁶ *Article 1^{er} du Protocole sur la position du Danemark.*

¹⁴⁷ *Article 2 du Protocole sur la position du Danemark.*

¹⁴⁸ *Voy. H. Labayle, « Un espace de liberté, de sécurité et de justice », op. cit., p. 841; J. W. de Zwaan, « Schengen and its Incorporation in the New Treaty: The Negotiating Process », in M. den Boer, Schengen's Final Days? The Incorporation of Schengen into the New TEU, External Borders and Information Systems, Maastricht, EIPA, 1998, p. 18.*

Verenigd Koninkrijk en Ierland een verzoek ingediend om deel te nemen aan de bepalingen van het Schengen-acquis met betrekking tot de politie en justitie samenwerking in strafzaken. Het Verenigd Koninkrijk kreeg hiervoor de toestemming van de Raad, die eerlang een beslissing in die zin zal nemen wat Ierland betreft¹⁴⁹

Besluit

Het Verdrag van Amsterdam heeft de samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken ingrijpend gewijzigd. Het verdrag heeft weliswaar niet alle tekorten op dat gebied kunnen wegwerken. De nieuwe bepalingen van het Verdrag van Amsterdam zijn in verschillende opzichten positief omdat de bezwaren die voorheen werden geopperd opgevangen worden en omdat ongetwijfeld nieuwe perspectieven worden aangereikt met beloftevolle veranderingen tot gevolg. Uiteraard moet de gelegenheid te baat worden genomen om de nieuwe middelen aan te wenden met het oog op een grondige verbetering van de samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken. Vlak vóór het Belgische voorzitterschap van de EU-Raad bestaat de uitdaging erin die samenwerking ten dienste te stellen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid die die naam waardig is. Daartoe moeten initiatieven worden genomen om beide dimensies van die nieuwe doelstelling verder uit te werken. Daarom moet enerzijds in een Europese ruimte worden voorzien waarin de nationale reflexen zoals soevereiniteit en territorialiteit worden overschreden. Anderzijds moet een evenwicht worden gevonden tussen de drie begrippen vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Dat onderstelt dat men zich niet uitsluitend tot een repressieve aanpak moet beperken. Of men nu al dan niet verheugd is over de belangrijke taak die voor de lidstaten in het kader van titel IV en VI van het verdrag is weggelegd, men moet er zich evenwel van bewust zijn dat hun taak aanzienlijk is bij de totstandkoming van een evenwichtige ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Zij beschikken immers thans net zoals de Europese Commissie over een initiatiefrecht inzake justitie en binnenlandse zaken¹⁵⁰ en de nationale parlementen kunnen ook een toezicht op hun regeringen uitoefenen wanneer bij voorbeeld al te repressieve maatregelen of schendingen van de grondrechten worden vastgesteld.

¹⁴⁹ Zie boven.

¹⁵⁰ Het betreft het beginsel van het gedeelde initiatiefrecht waarin titel VI van het EUV voorziet. Dit beginsel geldt evenzeer voor titel IV van het VEG, doch slechts tot 1 mei 2004 (zie artikel 67, § 2). Vanaf dat tijdstip beschikt enkel de Commissie over een recht om voorstellen in te dienen.

ment, le Royaume-Uni et l'Irlande ont introduit une demande de participation aux dispositions de l'acquis Schengen relatives à la coopération policière et judiciaire pénale; le Royaume-Uni y a été autorisé par le Conseil, qui devrait bientôt prendre une décision dans le même sens en ce qui concerne l'Irlande¹⁴⁹.

Conclusion

Le traité d'Amsterdam a profondément bouleversé la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Certes, le traité d'Amsterdam n'a pas supprimé toutes les déficiences entachant la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Les nouveautés introduites par Amsterdam sont cependant à maints égards positives en ce qu'elles atténuent la portée des critiques antérieurement faites et ouvrent indiscutablement de nouvelles perspectives qui laissent augurer de réels changements. Encore faut-il bien évidemment que l'occasion soit saisie de recourir aux nouveaux moyens ainsi offerts de véritablement améliorer la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. A ce propos, à la veille de la présidence belge du Conseil de l'Union européenne, le véritable défi est de mettre la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures au service de la mise sur pied d'un espace de liberté, de sécurité et de justice digne de ce nom. Pour y parvenir, il importe de prendre des initiatives qui visent à développer les deux dimensions de ce nouvel objectif, à savoir, d'une part, l'établissement d'un espace européen qui implique de dépasser les réflexes nationaux liés au principe traditionnel de la souveraineté et de la territorialité et, d'autre part, la réalisation d'un équilibre entre les trois concepts de liberté, sécurité et de justice qu'il faut intervenir, ce qui suppose de dépasser les seules préoccupations répressives. A cet égard, que l'on se réjouisse ou pas de l'importance accordée aux États membres dans le cadre des titres IV et VI du traité, il importe d'être conscient que le rôle qu'ils ont à jouer est tout à fait essentiel dans la mise sur pied d'un espace de liberté, de sécurité et de justice équilibré, notamment de par le droit d'initiative qu'ils partagent pour le moment avec la Commission européenne dans les matières liées à la justice et aux affaires intérieures¹⁵⁰ mais aussi de par le contrôle que peuvent exercer les Parlements nationaux sur leur gouvernement, en dénonçant par exemple des initiatives trop répressives ou attentatoires aux droits fondamentaux de la personne.

¹⁴⁹ *Voy. supra.*

¹⁵⁰ C'est le principe du partage du droit d'initiative qui est d'application dans le cadre du titre VI du TUE. Quant au titre IV du TCE, ce principe s'applique aussi mais uniquement jusqu'au 1^{er} mai 2004 (voy. article 67, § 2) puisqu'à partir de cette date, seule la Commission dispose du droit de faire des propositions.

II. Naar een Europees asiel en immigratiebeleid ? (Titel IV van het EG-Verdrag)

Inleiding door de heer KRIS POLLET (*Juridisch adviseur bij het «Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen», voormalig wetenschappelijk medewerker aan de Universiteit Gent*)

Zoals bekend heeft het Verdrag van Amsterdam, door de creatie van Titel IV in het EG-Verdrag gezorgd voor een communautarisering van het immigratie-en asielbeleid, of althans worden de voorwaarden daartoe geschapen. De stemming bij eenparigheid in de Raad blijft immers, ook na het Verdrag van Nice, één van de grootste struikelblokken om een harmonisatie van het asiel-en immigratiebeleid te verwezenlijken binnen de zelf-opgelegde deadline van 1 mei 2004. Afgezien daarvan is het uiteraard al een hele vooruitgang te noemen dat de Raad nu de typische communautaire rechts-instrumenten als richtlijnen en verordeningen kan gebruiken om het Europese beleid vorm te geven. Het institutionele kader van titel IV EGV moet hier niet verder in detail worden uitgewerkt. In deze bijdrage wordt getracht een duidelijk beeld te geven van de resultaten die reeds zijn geboekt inzake immigratie-en asielbeleid en van de weg die nog moet worden afgelegd. Het uitgangspunt en de basis van het toekomstige asiel-en immigratiebeleid is eerst en vooral terug te vinden in de conclusies van de Europese Raad van Tampere. Deze conclusies zullen ook de leidraad vormen voor deze bijdrage.

1. Hier worden eerst de bevoegdheden van de EG met betrekking tot het asiel-en immigratiebeleid, zoals ze in Titel IV EG-Verdrag worden opgesomd, even in herinnering gebracht. Wat het asielbeleid betreft somt artikel 63 EG-verdrag de volgende maatregelen op:

- het vastleggen van criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek (Dublin);
- minimumnormen voor de opvang van asielerzoekers in de lidstaten;
- minimumnormen voor het aanmerken van onderdanen van derde landen voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus;
- minimumnormen voor de asielprocedures in de lidstaten.

II. Vers une politique européenne d'asile et d'immigration ? (Titre IV du T.C.E.)

Introduction par Monsieur. KRIS POLLET (*Conseiller juridique à l'«Overlegcentrum voor de Integratie van Vluchtelingen, Ancien collaborateur scientifique à l'Université Gent*)

Comme on le sait, c'est par la création du Titre IV dans le Traité CE (TCE) que le Traité d'Amsterdam s'est préoccupé de la communautarisation de la politique d'immigration et d'asile ou du moins des conditions nécessaires à sa réalisation. Le vote à l'unanimité du Conseil reste toutefois, même après le Traité de Nice, un des plus grands obstacles à l'harmonisation de la politique d'asile et d'immigration qui doit être effective à la date limite du 1 mai 2004 imposée par le traité. A partir de là, on peut qualifier de progrès important le fait que le Conseil peut utiliser maintenant, pour donner forme à la politique européenne, des instruments communautaires typiques tels que directives et règlements. Il ne convient pas de détailler ici davantage le cadre institutionnel du Titre IV TCE. L'objectif de cet exposé est de donner une image claire des résultats engrangés en matière de politique d'asile et d'immigration et du chemin qui reste à parcourir. Le point de départ et la base de la politique future d'asile et d'immigration sont d'abord et surtout à trouver dans les conclusions du Conseil européen de Tampere. Ces conclusions formeront également le fil conducteur de cet exposé.

1. Rappelons d'abord les compétences de la CE en matière de politique d'asile et d'immigration, telles que énumérées dans le Titre IV TCE. En ce qui concerne la politique d'asile, l'article 63 TCE énumère les mesures suivantes:

- établissement des critères et des instruments pour la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile (Dublin);
- normes minimales d'accueil pour les demandeurs d'asile dans les États membres;
- normes minimales de prise en considération des ressortissants des pays tiers pour l'octroi et le retrait du statut de réfugié;
- normes minimales de procédures d'asile dans les États membres.

Daarnaast worden ook maatregelen voorzien inzake vluchtelingen en ontheemden. Het betreft het vastleggen van minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden en de bevordering van een evenwicht tussen de lidstaten voor de opvang van vluchtelingen en ontheemden (burden-sharing).

Wat het immigratiebeleid betreft, vormt artikel 62 EG-verdrag de verdragsbasis voor het nemen van maatregelen inzake het overschrijden van de buitengrenzen. Dit omvat in de eerste plaats uitgebreide bevoegdheden inzake het visabeleid (zowel voor kort verblijf als lang verblijf), het recht op gezinshereniging voor onderdanen van derde landen maar ook maatregelen tot vaststelling van de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen vrij kunnen reizen op het grondgebied van de lidstaten gedurende een periode van drie maanden. Tenslotte krijgt de Raad ook bevoegdheden op het gebied van illegale immigratie en illegaal verblijf (inclusief repatriëring van illegalen) en de rechten en voorwaarden volgens dewelke legaal in een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen, in andere lidstaten mogen verblijven.

Deze bijdrage heeft niet de ambitie een exhaustief overzicht te geven van alle wetgevende voorstellen die momenteel in deze beleidsdomeinen worden besproken. Veeleer wordt getracht de grote lijnen van het harmonisatieproces inzake asiel-en immigratiebeleid te duiden en de belangrijkste voorstellen en wetgevende instrumenten kort toe te lichten.

2. De conclusies van de Europese Raad van Tampere: mijlpalen voor het Europese Asiel en Immigratiebeleid?

Op 15 en 16 oktober 1999 vond in het Finse Tampere een speciale Europese Raad plaats over de verwezenlijking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Deze bijeenkomst van de Europese Staats- en Regeringsleiders en de ministers van buitenlandse zaken was bedoeld om de krachtlijnen vast te leggen van het Europese asiel-en immigratiebeleid, de creatie van een Europese rechtsruimte en de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Het gaat niet om een lijst concrete maatregelen die door de lidstaten moeten worden uitgevoerd. Het gezamenlijke actieplan van de Commissie en de Raad over de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid¹⁵¹ vervult deze functie trouwens al. Wel vormen de conclusies een soort politieke intentieverklaring die de basis moet worden van het toekomstige beleid van de Europese Unie.

¹⁵¹ PB 1999 C 19/1.

A côté de cela sont prévues également des mesures en matière de réfugiés et de personnes déplacées. Cela concerne la fixation des normes minimales d'octroi de protection temporaire aux personnes déplacées et la promotion d'un équilibre entre les États membres pour l'accueil des réfugiés et des personnes déplacées (burden-sharing).

Pour la politique d'immigration, c'est l'article 62 TCE qui constitue la base du traité pour la prise de mesures relatives au franchissement des frontières extérieures. Il comprend tout d'abord des compétences étendues concernant la politique des visas (aussi bien pour le séjour court que pour le long), le droit à la réunification familiale pour les ressortissants des pays tiers, mais aussi des mesures en vue de déterminer les conditions auxquelles les ressortissants des pays tiers peuvent se déplacer librement sur le territoire des états membres pendant une période de trois mois. Finalement, le Conseil reçoit des compétences dans le domaine de l'immigration illégale et du séjour illégal (y compris le rapatriement des clandestins) et dans celui des droits et conditions selon lesquels les ressortissants des pays tiers résidant légalement dans un État membre, peuvent résider dans d'autres États membres.

Cet exposé n'a pas l'ambition de donner une vue exhaustive de toutes les propositions législatives qui sont discutées actuellement dans ces secteurs. Il s'efforce plutôt d'indiquer les grandes lignes du processus d'harmonisation en matière de politique d'asile et d'immigration et d'éclairer brièvement les principales propositions et les instruments juridiques.

2. Les conclusions du Conseil européen de Tampere; des jalons pour la politique européenne d'asile et d'immigration?

Un Conseil européen spécial eut lieu le 15 et 16 octobre 1999 à Tampere en Finlande concernant la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Cette réunion des Chefs et dirigeants d'États européens et des ministres des Affaires étrangères avait pour objectif de déterminer les lignes de force de la politique européenne d'asile et d'immigration, la création d'un espace de droit européen et la lutte contre la criminalité transfrontière. Il ne s'agit pas d'une liste de mesures concrètes à exécuter par les États membres : le plan d'action concertée de la Commission et du Conseil sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice¹⁵¹ remplit par ailleurs cette fonction. Les conclusions forment toutefois une sorte de déclaration d'intention politique qui doit devenir la base de la politique future de l'Union européenne.

¹⁵¹ JO 1999 C 19/1

Het gemeenschappelijk asiel-en migratiebeleid van de EU moet volgens de conclusies van Tampere vier elementen bevatten. *Ten eerste* is er nood aan een partnerschap met de landen van herkomst. Dit vereist een alomvattende aanpak van migratie, met aandacht voor de politieke, mensenrechten- en ontwikkelingsvraagstukken in de landen en regio's van herkomst en doorreis. De actieplannen van de Werkgroep Asiel en Migratie worden in de conclusies bestempeld als nuttige bijdragen in dit verband. De Groep op Hoog Niveau voor Migratie en Asiel werd eind 1998 opgericht in de schoot van de Raad en bestaat uit hoge Europese Unie-ambtenaren¹⁵². De opdracht van de werkgroep bestaat erin actieplannen op te stellen met betrekking tot de voornaamste landen van herkomst van immigranten en asielzoekers die de Europese Unie bereiken. In de actieplannen¹⁵³ wordt een analyse gemaakt van de algemene situatie in de landen van herkomst en worden ook aanbevelingen geformuleerd die de EU moeten toelaten de vlucht-en migratie-oorzaken efficiënt aan te pakken. Deze globale benadering van het asiel-en migratievraagstuk is potentieel een stap in de goede richting. De analyse van de situatie in de geselecteerde landen van herkomst is uitgebreid, maar het aspect aanbevelingen in de actieplannen blijft onder de verwachtingen. Men komt uiteindelijk niet veel verder dan een aantal algemene aanbevelingen, zonder concrete voorstellen te doen die daadwerkelijk op de migratie- en vluchtoorzaken zouden kunnen inwerken. Men blijft zijn heil zoeken in restrictieve maatregelen die er vooral toe strekken de toegang tot het grondgebied van de Europese Unie zoveel mogelijk te beperken. Dat de toegang tot bescherming in de Unie daardoor in het gedrang komt is evident. In alle Actieplannen komt de suggestie terug migratie-ambtenaren op de luchthavens van de betrokken landen van herkomst te posteren die moeten instaan voor een grondiger en efficiënter controle van reisdocumenten. Daarnaast is het sluiten van terugname-overeenkomsten één van de geliefkoosde instrumenten. Niet alleen illegale immigranten zullen het voorwerp worden van deze

La politique commune d'asile et d'immigration de l'Union européenne doit comporter selon les conclusions de Tampere quatre éléments. *En premier lieu*, se trouve la nécessité d'un partenariat avec les pays d'origine. Ceci demande une approche globale de la migration, avec une attention pour les problèmes politiques, les droits de l'homme et le développement des pays et des régions d'origine et de transit. Les plans d'action du Groupe de travail «Asile et Migration» sont qualifiés d'utiles dans ce contexte. Le Groupe de haut niveau «Asile et migration» fut créé fin 1998 au sein du Conseil et se compose de hauts fonctionnaires de l'Union européenne¹⁵². La mission du groupe de travail consiste à établir des plans d'actions en relation avec les principaux pays d'origine des immigrants et des demandeurs d'asile qui arrivent dans l'Union européenne. Dans ces plans d'action¹⁵³ est effectuée une analyse de la situation générale dans les pays d'origine, et sont formulées des recommandations qui doivent permettre à l'UE d'attaquer de manière efficiente les causes de fuites et de migrations. Cette approche globale des problèmes d'asile et de migration constitue potentiellement un pas dans la bonne direction. L'analyse de la situation dans les pays d'origine est détaillée, mais l'aspect recommandations reste en deçà des attentes. Finalement, on dépasse à peine un certain nombre de recommandations générales, sans faire des propositions concrètes qui pourraient influencer réellement les causes des migrations et des fuites. On continue à chercher refuge dans des règles restrictives qui visent surtout à limiter autant que possible l'accès au territoire de l'Union européenne. Il est évident que cela handicape l'accès à la protection dans l'Union. Dans tous les plans d'action réapparaît la suggestion de poster dans les aéroports des pays d'origine concernés des fonctionnaires affectés à l'immigration qui doivent assurer un contrôle plus approfondi et plus efficient des documents de voyage. En outre, un des instruments préférés est la conclusion d'accords de retour. Ce sont non seulement les immigrants clandestins qui deviennent l'objet de ces accords, mais les chercheurs d'asile

¹⁵² Voor een reactie op de werking van de Werkgroep, zie ECRE, *Observations by the European Council on Refugees and Exiles on the Work of the High Level Working Group on Asylum and Migration*, 1 June 1999.

¹⁵³ De Actieplannen werden aangenomen op 30 september 1999. Zie *Council of the European Union*, «Interim report of the High Level Working Group on Asylum and Migration on Albania and the neighbouring region», 11429/99; *Conseil de l'Union Européenne*, «Plan d'action concernant le Sri-Lanka», 11428/99; *Council of the European Union*, «Action Plan for Somalia», 11427/99; *Council of the European Union*, «Action Plan for Morocco», 11426/99; *Conseil de l'Union européenne*, «Plan d'action pour l'Iraq», 11425/99; *Council of the European Union*, «Action Plan for Afghanistan», 11424/99. Voor een eerste reactie op de actieplannen, zie Artsen Zonder Grenzen, *Note of Médecins sans frontières on asylum and immigration in the light of the Tampere Summit, on 15 and 16 October*.

¹⁵² Pour une réaction au travail du Groupe de travail, voir ECRE, *Observations by the European Council on Refugees and Exiles on the Work of the High Level Working Group on Asylum and Migration*, 1 June 1999.

¹⁵³ Les plans d'action furent entrepris le 30 septembre 1999. Voir *Council of the European Union*, «Interim report of the High Level Working Group on Asylum and migration on Albania and the neighboring region», 1429/99; *Conseil de l'Union européenne*, «Plan d'action concernant le Sri-Lanka», 11428/99; *Council of the European Union*, «Action Plan for Somalia», 11427/99; *Council of the European Union*, «Action Plan for Morocco», 11426/99; *Conseil de l'Union européenne*, «plan d'action pour l'Iraq, 11425/99; *Council of the European Union*, «Action plan for Afghanistan, 11424/99. Pour une première réaction à ces plans d'action, voir *Médecins sans frontières*, *Note of Médecins sans frontières on asylum and immigration in the light of the Tampere Summit, on 15 and 16 October*.

terugname-overeenkomsten, ook afgewezen asielzoekers (zie het Actieplan voor Sri Lanka) moeten in het toepassingsgebied van dergelijke overeenkomsten vallen. In het geval van Somalië stelt zich het bijkomende probleem met welke overheid terugname-overeenkomsten zullen gesloten worden. Het actieplan stelt voor administratieve overeenkomsten te sluiten met de «de facto authorities» over de terugkeer van afgewezen asielzoekers en illegale immigranten. In de huidige Somalische context klinkt dit wel erg onwaarschijnlijk. Garanties verkrijgen over de manier waarop de teruggestuurde personen zullen worden behandeld zijn vrijwel ondenkbaar en bovendien houdt het sluiten van officiële overeenkomsten met Somalische krijgsheren een impliciete erkenning in van hun autoriteit. Op de Europese Top in Tampere is ook beslist het mandaat van de Werkgroep op Hoog niveau te verlengen. Hoewel de aanpak van de Werkgroep bekritiseerd kan worden, kan men toch niet voorbij aan het feit dat voor het eerst een poging is gedaan een globale benadering van het migratie-en asielvraagstuk uit te werken. Mits het bijwerken van de opgesomde negatieve aspecten kan dit initiatief een waardevolle bijdrage leveren. Op dit ogenblik blijken de werkzaamheden van de werkgroep in het slop te zitten. Men boekt blijkbaar weinig vooruitgang en met de concrete uitvoering van de bestaande actieplannen is nog niet begonnen, laat staan dat men reeds actieplannen voor andere landen en regio's zou uitgewerkt hebben.

Ook op de migratie-en vluchtoorzaken moet dus ingewerkt worden. In de analyse van de Europese Raad moet daarom door de Unie en de lidstaten de nodige inspanningen geleverd worden om te komen tot een grotere samenhang van het interne en externe beleid van de Unie. In feite gaat het hier om een impliciete erkenning van het feit dat het huidige buitenlandse beleid van de Unie en de lidstaten in sommige gevallen zelf migratie-stromen op gang brengt en vluchtelingen creëert. Een waar partnerschap met de landen van herkomst moet dan ook in de eerste plaats de levensomstandigheden verbeteren en de armoede bestrijden en het respect voor de mensenrechten verzekeren.

Ten tweede omvat het gemeenschappelijk asiel-en migratiebeleid een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Vanuit een «absolute eerbiediging van het recht om asiel te zoeken» zal het gemeenschappelijk Europees asielstelsel gefundeerd worden op de «volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève». Er wordt zelfs nog expliciet aan toegevoegd dat het beginsel van non-refoulement moet gehandhaafd worden. Verder worden de maatregelen vermeld in het gezamenlijke actieplan van de Raad en de Commissie herbevestigd al wordt het onderscheid maatregelen te

refoulés (voir le plan d'action pour le Sri Lanka) doivent également tomber dans le champ d'application de tels accords. Dans le cas de la Somalie se pose le problème accessoire de l'autorité avec laquelle seront conclus les accords de retour. Le plan d'action propose de conclure des accords administratifs avec les «de facto authorities» concernant le retour des chercheurs d'asile refoulés et les immigrants clandestins. Dans le contexte actuel de la Somalie cela paraît hautement improbable. Obtenir des garanties sur la manière dont seront traitées les personnes renvoyées n'est guère crédible et en outre, la conclusion d'accords officiels avec les seigneurs de guerre somaliens équivaut à une reconnaissance implicite de leur autorité. Au Sommet européen de Tampere il fut également décidé de prolonger le mandat du Groupe de Travail de Haut Niveau. Bien que l'action du Groupe de Travail puisse être critiquée, il reste néanmoins le fait que pour la première fois on se trouve devant la tentative d'une approche globale de solution du problème de l'immigration et de l'asile. A condition de rectifier les aspects négatifs que nous avons résumés, cette initiative peut fournir une contribution de grande valeur. Pour le moment, les travaux du Groupe semblent être dans l'impasse. Peu de progrès sont apparemment enregistrés et la mise en oeuvre concrète des plans d'action n'est pas encore entamée, sans tenir compte du fait qu'on aurait déjà dû élaborer les plans d'action pour d'autres pays et régions.

Il faut donc agir également sur les causes des migrations et des fuites. Selon l'analyse du Conseil européen, l'Union et les États membres doivent fournir les efforts nécessaires pour obtenir une meilleure cohérence des politiques intérieure et extérieure de l'Union. En pratique il s'agit ici d'une reconnaissance implicite du fait que la politique étrangère actuelle de l'Union et des États membres engendre elle-même, dans certains cas, des courants migratoires et crée des réfugiés. Un vrai partenariat avec les pays d'origine doit donc en premier lieu améliorer les conditions de vie, lutter contre la pauvreté et veiller au respect des droits de l'homme.

En deuxième lieu : la politique commune d'asile et d'immigration contient un régime d'asile européen commun. A partir d'un «respect absolu du droit de demander l'asile», le régime d'asile européen commun sera fondé sur «l'application intégrale et globale de la Convention de Genève». Il est même ajouté explicitement que le principe de non-refoulement doit être maintenu. Les mesures mentionnées dans le plan d'action commun du Conseil et de la Commission sont réaffirmées plus loin, bien que la mention de période de 2 ans/5 ans pour la prise de mesures soit remplacée par les

nemen binnen een periode van 2 jaar/5 jaar vervangen door de indicaties korte termijn/ lange termijn zonder verdere specificaties. Belangrijk is evenwel dat de Europese Raad het zwaartepunt van het initiatiefrecht bijna exclusief bij de Commissie legt. Er wordt met geen woord meer gerept over het initiatiefrecht van de lidstaten, zoals vermeld in artikel 67 EG-Verdrag.

Blijkbaar is het idee van een uniforme Europese asielprocedure niet meteen haalbaar. Communautaire regelgeving zou op termijn moeten leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen die asiel hebben gekregen welke in de hele Unie geldig is. Binnen een jaar moet de Commissie daarover een mededeling voorbereiden. Op korte termijn wordt harmonisatie alvast uitgesloten. Men houdt het bij «op elkaar afgestemde regels inzake de toekenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus». Dit is vanuit Europeesrechtelijk perspectief niet hetzelfde als een geharmoniseerde Europese norm die bindend is voor de lidstaten maar gaat eerder in de richting van een systeem van onderlinge erkenning van beslissingen over het al dan niet toekennen van de vluchtelingenstatus en de eraan verbonden rechten.

Verder wordt ook benadrukt dat het gemeenschappelijk Europees asielstelsel moet aangevuld worden met maatregelen inzake subsidiaire vormen van bescherming voor personen die nood hebben aan bescherming maar niet binnen de criteria van de Conventie van Genève vallen. Daarnaast wordt ook gestreefd naar overeenstemming over tijdelijke bescherming van ontheemden op basis van solidariteit tussen lidstaten. In dit verband wordt ook de mogelijkheid onderzocht reservemiddelen ter beschikking te stellen voor tijdelijke bescherming bij massale instroom van vluchtelingen.

Een *derde element* is de eerlijke behandeling van derdelanders. De Europese Raad benadrukt het belang van een krachtig integratiebeleid van legaal verblijvende onderdanen van derde landen dat hen rechten en verplichtingen moet geven die vergelijkbaar zijn met die van de EU-burgers. Ook de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat moet in dit verband opgevoerd worden. Daarnaast moet de wettelijke status van derdelanders meer in overeenstemming worden gebracht met die van de onderdanen van de lidstaten en moet er een onderlinge afstemming komen van de nationale wetgevingen met betrekking tot de voorwaarden voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen. De ruimte van vrijheid mag dus niet worden opgevat als een domein dat alleen aan de eigen burgers van de Unie is voorbehouden. Ook personen die, door om-

indications à court terme et à long terme sans autre spécification. Il est toutefois important de noter que le Conseil européen place le centre de gravité du droit d'initiative presque exclusivement au sein de la Commission. Il n'est plus fait état du droit d'initiative des États membres, comme mentionné dans l'article 67 TEC.

Apparemment l'idée d'une procédure d'asile européenne uniforme n'est pas réalisable tout de suite. Les règles édictées par la Commission devraient déboucher à terme sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme valable dans toute l'Union pour les personnes qui se voient accorder l'asile. Dans un an la Commission doit élaborer dans ce domaine une communication. A court terme l'harmonisation est certainement exclue. On s'en tient au «rapprochement des règles sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié», ce qui du point de vue d'une perspective de droit européen n'équivaut pas à une norme européenne harmonisée contraignante pour les États membres, mais va plutôt dans le sens d'un système de reconnaissance mutuelle de décisions pour tout ce qui n'est pas la reconnaissance du statut de réfugié et des droits qui y sont liés.

L'accent est mis, d'autre part, sur la nécessité de compléter la procédure d'asile commune par des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection pour les personnes nécessitant une protection mais ne répondant pas aux critères de la Convention de Genève. Il faut, en outre, s'efforcer d'arriver à un accord sur la protection temporaire des personnes déplacées, sur base d'une solidarité entre États membres. Dans ce contexte est envisagée la possibilité de constituer une réserve financière destinée à la protection temporaire en cas d'afflux massif de réfugiés.

Le *troisième élément* est un traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers. Le Conseil européen met l'accent sur l'importance d'une politique énergique d'intégration des ressortissants de pays tiers, résidant légalement sur le territoire de l'Union, qui doit leur offrir des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'UE. Il importe dès lors d'intensifier la lutte contre le racisme et la xénophobie. Par ailleurs, le statut légal des ressortissants de pays tiers devrait être rapproché de celui des ressortissants des États membres et il devrait y avoir une harmonisation mutuelle des législations nationales sur les conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers. L'espace de liberté ne peut donc pas être considéré comme un domaine réservé aux seuls citoyens de l'Union. Les personnes qui, poussées par les circonstances, de-

standigheden gedwongen, op legitieme gronden toegang tot het grondgebied van de Unie trachten te krijgen, moeten kunnen opgenomen worden in de ruimte van vrijheid.

Een vierde en laatste element van het gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid is het beheer van migratiestromen. In samenwerking met landen van herkomst en doorreis moeten voorlichtingscampagnes ontwikkeld worden over de bestaande mogelijkheden van legale immigratie en de bestrijding van mensenhandel. Daarbij wordt vooral de efficiënte buitengrenscontrole benadrukt. Illegale immigratie moet een halt worden toegevoerd en degenen die deze illegale immigratie organiseren moeten krachtadig bestreden worden. Anderzijds moet dit gemeenschappelijk beleid berusten op beginselen die «garanties bieden aan hen die bescherming zoeken in of toegang vragen tot de Europese Unie». Vooral deze laatste zin is interessant. Op welke manier ook de controle aan de buitengrenzen wordt georganiseerd, de getroffen maatregelen zullen in ieder geval het recht om bescherming te zoeken in de Unie moeten vrijwaren. Of dit mooie principe in de praktijk ook gerealiseerd kan worden, blijft evenwel de vraag. De verwijzing naar het «absolute recht om asiel te zoeken» blijft bijvoorbeeld achterwege in de paragraaf die handelt over het sluiten van terugname- en overname-overeenkomsten. Ook met betrekking tot de uitbreiding van de Unie wordt uitsluitend de nadruk gelegd op het «belang van doeltreffende controle aan de toekomstige buitengrenzen van de Unie door gespecialiseerde, goed opgeleide vakmensen». De kwaliteit van het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem zal dus niet alleen bepaald worden door de waarborgen die in de Unie geboden worden. Veel zal afhangen van de manier waarop men de controle aan de buitengrenzen zal verzoenen met het recht om asiel te zoeken in de Unie. De uitdaging zal dus liggen in het formuleren van controle-instrumenten die de toegang tot het grondgebied van de EU-lidstaten voor asielzoekers niet onmogelijk maken. Dit fundamentele vraagstuk wordt in de conclusies niet aangepakt.

3. De eerste resultaten van het nieuwe Europese Asielbeleid.

De harmonisatie van het asielbeleid op het Europees niveau krijgt met het Verdrag van Amsterdam en de conclusies van Tampere belangrijke impulsen. De creatie van titel IV in het EG-verdrag biedt mogelijkheden om een evenwichtig asielbeleid tot ontwikkeling te brengen, al moet dit volgens het Verdrag vooral gebeuren via het aannemen van minimumnormen. Dat houdt het gevaar in dat de norm die de minste bescherming inhoudt voor asielzoekers uiteindelijk de gemeenschappelijke norm en zelfs de maximumnorm zal worden. In

mandent légitimement accès au territoire de l'Union, devraient pouvoir être admises dans l'espace de liberté.

Un quatrième et dernier élément de la politique commune d'asile et d'immigration est la gestion des flux migratoires. Il convient, en coopération étroite avec les pays d'origine et de transit, de lancer des campagnes d'information sur les possibilités réelles d'immigration et sur la lutte contre la traite d'êtres humains. A ce propos, l'accent est mis sur un contrôle efficace des frontières extérieures. Il faut stopper l'immigration clandestine et lutter énergiquement contre ceux qui l'organisent. Cette politique commune doit, par ailleurs, reposer sur des principes qui «offrent des garanties à ceux qui cherchent protection dans l'Union européenne ou demandent accès à son territoire». Cette dernière phrase est particulièrement intéressante. Quelle que soit la manière d'organiser le contrôle aux frontières extérieures, les mesures impliquées devront en tout cas préserver le droit de chercher protection dans l'Union. La question est toutefois de savoir si ce beau principe peut être mis en pratique. La référence au «respect absolu du droit de demander l'asile» n'apparaît pas dans le paragraphe qui a trait à la conclusion d'accords de retour et de réadmission. De plus, en se référant à l'élargissement de l'Union, l'accent est exclusivement mis sur «l'importance d'un contrôle efficace aux futures frontières extérieures de l'Union effectué par des professionnels dûment formés». La qualité d'une procédure d'asile européenne commune ne sera donc pas seulement déterminée par les garanties proposées par l'Union. Beaucoup dépendra de la manière dont le contrôle aux frontières extérieures s'harmonisera avec le droit de chercher asile dans l'Union. Le défi se matérialisera dans la formulation des instruments de contrôle qui ne rendent pas l'accès au territoire de l'Union impossible pour les chercheurs d'asile. Ce problème fondamental n'est pas examiné dans les conclusions.

3. Les premiers résultats de la nouvelle politique d'asile européenne.

L'harmonisation de la politique d'asile au niveau européen a reçu d'importantes impulsions avec le Traité d'Amsterdam et les conclusions de Tampere. La création du titre IV dans le Traité TCE offre des possibilités de développer une politique d'asile équilibrée même si cela doit se faire, selon le traité, par l'acceptation de normes minimales. Le risque encouru est alors de voir la norme qui contient une protection minimale pour les chercheurs d'asile devenir, en fin de compte, la norme commune et même la norme maximale. Dans un mar-

een interne markt met een volledig vrij personenverkeer, zullen de lidstaten vooral willen vermijden aantrekkelijker te zijn voor asielzoekers dan andere lidstaten. De kans is bijgevolg groot dat de door het Verdrag van Amsterdam geïntroduceerde minimumnormen ook meteen de maximumnormen zullen zijn wat betreft de geboden bescherming. Het Verdrag van Amsterdam legt daardoor meteen ook de grenzen vast van het toekomstige Europese asielbeleid dat fundamenteel een ontmoedigingsstrategie zal blijven en er zijn niet meteen signalen dat deze houding snel zal veranderen.

Ondertussen heeft de Commissie van haar initiatiefrecht gebruik gemaakt en een aantal voorstellen op het gebied van het asielbeleid ingediend. Een aantal van deze voorstellen zijn al omgezet in communautaire wetgeving. In wat volgt, zullen de belangrijkste voorstellen en wetgevende instrumenten kort besproken worden. Vooraf moet evenwel worden gewezen op het zogenaamde scorebord van de Commissie. Om de uitvoering van het programma ter verwezenlijking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, zoals dat werd vastgelegd in het Actieplan van Wenen van de Raad en de Commissie, het Verdrag van Amsterdam en de Tampere-conclusies efficiënter en doorzichtiger te maken heeft de Commissie een scorebord opgesteld. Het is een gedetailleerde planning waaruit op een heldere wijze de vooruitgang die de Europese Unie maakt op de verschillende deelgebieden kan worden afgelezen. Het scorebord heeft verder geen juridische betekenis maar is wel een krachtig politiek werk-instrument dat halfjaarlijks wordt aangepast¹⁵⁴.

Hoe nuttig het scorebord ook moge zijn, toch moet vooraf één fundamentele kritiek gemaakt worden. De timing en de volgorde van asielthema's die moeten worden uitgewerkt in het scorebord is op zijn minst onlogisch te noemen. Het fundament van het Europese asielbeleid, met name de gemeenschappelijke interpretatie van de definitie van het begrip vluchteling zoals vastgelegd in de Conventie van Genève, wordt in het scorebord immers pas op het einde van de overgangstermijn van vijf jaar voorzien. Het vastleggen van een gemeenschappelijke interpretatie is ongetwijfeld het moeilijkste punt op de asielagenda van de Raad, maar dit neemt niet weg dat dit tegelijk het uitgangspunt zou moeten zijn van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. De geschiedenis herhaalt zich bovendien op dit vlak. Ook onder de derde pijlersamenwerking werd eerst begonnen met de uitwerking van het Dublin-systeem en het vastleggen van minimumgaranties inzake asielprocedures, alvorens in

ché interne, avec une circulation de personnes totalement libre, les États membres chercheront surtout à éviter d'être plus attirants, pour les chercheurs d'asile, que les autres États membres. Il existe dès lors une grande probabilité que les normes minimales introduites par le Traité d'Amsterdam deviennent en même temps les normes maximales en matière de protection offerte. Le Traité d'Amsterdam fixe donc, du même coup, les limites de la future politique d'asile européenne qui restera fondamentalement une stratégie de dissuasion. Il n'y pas en vue d'indications de changement rapide de cette attitude.

La Commission a, entre-temps, fait usage de son droit d'initiative et introduit un certain nombre de propositions en matière de politique d'asile. Certaines de ces propositions sont déjà transposés dans la législation communautaire. Les principales propositions et les principaux instruments législatifs seront brièvement décrits ci-dessous. Mais il faut d'abord dire un mot du Tableau de bord de la Commission. La Commission a élaboré un tableau de bord pour rendre plus efficient et plus transparent l'exécution du programme de réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, tel qu'il a été établi dans le Plan d'action de Vienne du Conseil et de la Commission, le Traité d'Amsterdam et les conclusions de Tampere. Il s'agit d'un planning détaillé où on peut lire clairement le progrès accompli par L'Union européenne dans les différents domaines. Le tableau de bord n'a pas de portée juridique mais constitue un instrument de travail politique dynamique qui est actualisé chaque semestre.¹⁵⁴

Quelle que soit l'utilité du tableau de bord, une critique préalable doit être faite. Le timing et l'ordre de succession des thèmes d'asile qui doivent être développés sur le tableau sont pour le moins illogiques. La base de la politique d'asile, notamment l'interprétation commune de la définition de notion de réfugié, telle qu'elle est établie dans la Convention de Genève, n'est prévue sur le tableau de bord qu'à la fin d'une période transitoire de cinq ans. La détermination d'une interprétation commune est sans conteste le point le plus difficile de l'agenda d'asile du Conseil, mais ceci n'empêche pas que cette interprétation doit être en même temps le point de départ d'une stratégie européenne commune. L'histoire se répète d'ailleurs sur ce plan. Lors de la coopération dans le troisième pilier, on commença par élaborer le système de Dublin et par fixer les garanties minimales relatives aux procédures d'asile, avant d'adopter en 1996 une position commune non contraignante concernant l'application harmonisée

¹⁵⁴ Eenmaal per voorzitterschap. De laatste versie werd op 30 november 2000 gepubliceerd. Zie COM(2000)782 definitief.

¹⁵⁴ Une fois par présidence. La dernière version fut publiée le 30 novembre 2000. Voir COM(2000)782 final.

1996 een niet-bindend gemeenschappelijk standpunt inzake de geharmoniseerde toepassing van artikel 1A van de Conventie van Genève aan te nemen¹⁵⁵. De huidige ontwikkelingen gaan dezelfde richting uit. Nochtans is een gemeenschappelijke interpretatie van het vluchtelingenbegrip een noodzaak. De verschillen tussen de lidstaten, vooral inzake de zogenaamde vervolging door derden, blijven bestaan, wat uiteraard de harmonisatie van het asielbeleid inzake procedures, opvang en het Dublinsysteem in belangrijke mate ondermijnt.

3.1. Voorstellen van de Commissie.

3.1.1. Minimumnormen voor de asielprocedures in de lidstaten.

Veruit het belangrijkste voorstel van de Commissie op dit moment is zonder twijfel het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus¹⁵⁶. Zoals de titel al laat vermoeden is dit voorstel een belangrijke tussenstap in de verwezenlijking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat op de Top van Tampere als voornaamste doelstelling werd vooropgesteld. De Commissie tekent in dit voorstel geen uniforme Europese asielprocedure uit, maar definieert de regelgevingsinstrumenten en –mechanismen die door de lidstaten kunnen gebruikt worden om op een snelle en correcte manier asielverzoeken te behandelen. Grosso modo bevat het voorstel drie soorten bepalingen.

Er worden ten eerste procedurele garanties voor asielzoekers voorzien. Asielzoekers moeten het recht hebben een beroep in te stellen tegen een beslissing in eerste aanleg, zij moeten op beslissende ogenblikken in de procedure op de hoogte worden gebracht van hun specifieke juridische situatie in een taal die zij begrijpen en er moeten specifieke waarborgen geboden wor-

¹⁵⁵ PB 1996 L 63/1. Het gemeenschappelijk standpunt is grotendeels gebaseerd op het handboek van het UNHCR met betrekking procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus. Op een aantal punten wijkt het gemeenschappelijk standpunt evenwel af van het handboek. Vooral wat betreft het begrip «vervolging door derden» (niet-staten vervolging) hanteert het gemeenschappelijk standpunt een restrictieve interpretatie. De interpretatie van andere aspecten zoals het intern vluchtalternatief, het behoren tot een bepaalde sociale groep en het begrip burgeroorlog en andere interne of veralgemeende gewapende conflicten in het standpunt laat nogal wat ruimte voor uiteenlopende toepassingen in de rechtspraak. Zie Guy S. Goodwin-Gill, «*The Individual Refugee, the 1951 Convention and the Treaty of Amsterdam*» in E. Guild and C. Harlow, *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2001, 153-155.

¹⁵⁶ Zie COM(2000) 578 definitief.

de l'article IA de la Convention de Genève¹⁵⁵. Les développements actuels vont dans la même direction. Pourtant l'interprétation commune de la notion de réfugié est une nécessité. Les différences entre les États membres, surtout en ce qui concerne la poursuite par tiers, ainsi dénommée, continuent à exister, ce qui par la force des choses sape sérieusement la cohérence des procédures d'asile, l'accueil et le système de Dublin.

3.1. Propositions de la Commission

3.1.1. Normes minimales de procédures d'asile dans les États membres.

La proposition de la Commission qui est actuellement de loin la plus importante est sans aucun doute la Proposition pour une directive du Conseil relative aux normes minimales concernant la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié dans les États membres¹⁵⁶. Comme son titre le laisse supposer, cette proposition constitue une étape intermédiaire importante dans la réalisation du régime européen commun d'asile qui avait été proposé au sommet de Tampere comme l'objectif le plus important. La Commission ne décrit pas dans cette proposition une procédure d'asile uniforme, mais elle définit les instruments et les mécanismes de prise de mesures qui peuvent être employés par les États membres pour traiter de manière rapide et correcte les demandes d'asile. Cette proposition contient grosso modo trois sortes de clauses.

Il y a en premier lieu des garanties procédurales qui sont prévues pour les demandeurs d'asile. Les demandeurs d'asile ont le droit d'introduire un appel contre une décision de première instance, ils doivent être tenus au courant, à des moments décisifs de la procédure, de leur situation juridique spécifique dans une langue qu'ils comprennent et des garanties spécifiques

¹⁵⁵ JO1996 L 63/1. La position commune est en grande partie basée sur la manuel de l'UNHCR relative aux procédures et critères de détermination du statut de réfugiés. Sur un certain nombre de points, la position commune s'écarte cependant du manuel. La position commune applique une interprétation restrictive surtout en ce qui concerne la notion «poursuite par des tiers» (autres qu'états). L'interprétation, dans la position commune, d'autres aspects tels que l'alternative de réfugié interne, l'appartenance à un groupe social déterminé et la notion de guerre civile et autres conflits armés internes ou généralisés laisse encore de la marge à des applications divergentes dans la pratique juridique. Voir Guy S. Goodwin-Gill, «*The individual Refugee, the 1951 Convention and the Treaty of Amsterdam*» in E. Guild and CD. Harlow, *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2001, 153-155.

¹⁵⁶ Voir COM(2000) 578 final.

den aan specifieke groepen, zoals niet-begeleide minderjarigen. Daarnaast moet elke asielzoeker, indien nodig, beroep kunnen doen op een tolk en contact kunnen opnemen met het UNHCR. De garanties die in het voorstel worden opgesomd zijn niet meer dan een codificatie van de bestaande toestand in de meeste lidstaten. Verheugend is evenwel dat het voorstel de verplichting oplegt aan de lidstaten om voor alleenstaande minderjarigen een wettelijke voogd of raadsman aan te wijzen die de minderjarige moet bijstaan en vertegenwoordigen bij het onderzoek van de asielaanvraag. O.m. in België is dit op dit ogenblik niet het geval¹⁵⁷.

Een tweede groep bepalingen betreft de instanties die in de lidstaten beslissingsbevoegdheid krijgen over asielaanvragen. Het voorstel schrijft een driedig model voor: een instantie bevoegd voor de vaststelling van de vluchtelingenstatus, een instantie waar een rechterlijk of administratief beroep kan worden ingesteld en een rechterlijke beroepsinstantie. De aard van de bevoegdheid van de rechterlijke beroepsinstantie hangt af van de aard van de beroepsinstantie. Is laatstgenoemde instantie een administratief orgaan, dan is de rechterlijke beroepsinstantie het eerste juridictioneel orgaan dat de aanvraag behandelt en dan moet dit orgaan de volheid van bevoegdheid krijgen (dus zowel feiten als rechtsvragen kunnen behandelen). Is de eerste beroepsinstantie een juridictioneel orgaan, dan kan de bevoegdheid van de rechterlijke beroepsinstantie beperkt worden tot een marginaal toetsingsrecht¹⁵⁸. Verder wordt nogal de nadruk gelegd op een degelijke opleiding van het personeel dat asielaanvragen moet behandelen. De beslissingsautoriteiten moeten «beschikken over gespecialiseerd personeel met de nodige kennis en ervaring op het gebied van de asiel- en vluchtelingenproblematiek» en «toegang hebben tot nauwkeurige en actuele informatie uit verschillende bronnen over de situatie in de landen van herkomst van asielzoekers en in de doorreislanden»¹⁵⁹. Het belang dat aan de opleiding van de asielambtenaren wordt gehecht is zeker niet overbodig. Wel is het verwonderlijk dat de Commissie dit blijkbaar enkel van toepassing acht op het personeel van de beslissingsautoriteiten, volgens de definitie van het voorstel een orgaan dat belast is met het onderzoek van de ontvankelijkheid en/of de inhoud van asielverzoeken en bevoegd om in eerste aanleg te beslissen. Voor de

doivent être offertes à des groupes spécifiques, tels que les mineurs non accompagnés. En outre chaque demandeur d'asile doit pouvoir, si cela s'avère nécessaire, faire appel à un interprète et prendre contact avec les HCNUR. Les garanties énumérées dans la proposition ne sont que la codification de la situation existante dans la plupart des États membres. Il est heureux, toutefois, que la proposition impose aux États membres l'obligation de désigner pour les mineurs non accompagnés un tuteur ou un conseil légal qui doit assister le mineur et le représenter pour l'examen de sa demande d'asile. En Belgique ceci n'est actuellement pas le cas¹⁵⁷.

Un deuxième groupe de dispositions concerne les instances qui dans les États membres reçoivent le droit de décision en matière de demande d'asile. La proposition prescrit un triple modèle : une instance compétente pour la détermination du statut de réfugié, une instance où un appel judiciaire ou administratif peut être introduit et une instance judiciaire d'appel. La nature de la compétence de l'instance judiciaire d'appel dépend de la nature de l'instance d'appel. Si cette dernière instance est un organisme administratif, alors l'instance judiciaire d'appel est le premier organisme juridictionnel qui traite de la demande et cet organisme doit dès lors être investi de l'entière compétence (donc pouvoir traiter de faits aussi bien que de questions de droit). Dans le cas où cette première instance d'appel est un organisme juridictionnel, la compétence de l'instance judiciaire peut être limitée à un droit marginal de contrôle¹⁵⁸. L'accent est mis, plus loin, sur une formation appropriée du personnel qui doit traiter les demandes d'asile. Les autorités en

charge de la décision doivent veiller à ce que les autorités responsables de la détermination : «disposent d'un personnel spécialisé, possédant les connaissances et l'expérience nécessaires dans le domaine du droit d'asile et des réfugiés» et «aient accès à des informations précises et à jour provenant de différentes sources, y compris du HCR, sur la situation existant dans les pays d'origine des demandeurs d'asile et les pays de transit;»¹⁵⁹. L'importance attachée à la formation des fonctionnaires de l'asile n'est certes pas superflue. Il est cependant surprenant qu'apparemment la Commission considère que ceci ne s'applique qu'au personnel des autorités responsables de la détermination, c'est-à-dire à l'organisme qui, selon la définition

¹⁵⁷ Het wetsontwerp met betrekking tot de nieuwe asielprocedure voorziet dit wel uitdrukkelijk.

¹⁵⁸ Vergelijkbaar met de rol die de Raad van State in de oude procedure speelt na een negatieve beslissing van de Vaste Beroepscommissie. Dergelijke beperkte rol wordt ook door het wetsontwerp over de nieuwe asielprocedure toegekend aan de Raad van State.

¹⁵⁹ Zie artikel 13 van het Commissievoorstel.

¹⁵⁷ Le projet de loi relatif à la nouvelle procédure d'asile le prévoit toutefois expressément.

¹⁵⁸ Comparable au rôle que joue le Conseil d'État dans l'ancienne procédure, après une décision négative de la Commission permanente d'appel. Un rôle limité similaire est également attribué au Conseil d'État par le projet de loi sur la nouvelle procédure d'asile.

¹⁵⁹ Voir article 13 de la proposition de la Commission.

beroepsinstanties wordt dit blijkbaar minder noodzakelijk gevonden, vermits het personeel van deze instanties enkel dezelfde opleiding krijgt als het personeel van de beslissingsautoriteiten, indien de beroepsinstantie daarom verzoekt. Het is duidelijk dat een doorgedreven en permanente vorming in het vluchtelingenrecht en internationale mensenrechtenwetgeving op alle niveau's een noodzakelijke basisvoorwaarde is voor een kwaliteitsvolle en degelijke asielprocedure. De beperking van de voorwaarde tot een degelijke opleiding van het personeel tot de instantie die in eerste aanleg over asielverzoeken oordeelt is dan ook op zijn minst ongelukkig te noemen.

Een laatste groep bepalingen definieert een aantal veelgebruikte concepten in de huidige asielprocedures van de lidstaten. De lidstaten worden zeker niet verplicht de in het voorstel opgenomen concepten en begrippen in hun nationale wetgeving in te voeren. De lidstaten behouden dus een grote discretionaire bevoegdheid, maar moeten anderzijds wel binnen de door het voorstel getrokken krijtlijnen blijven indien zij bepaalde mechanismen in hun nationale procedures willen toepassen. Zo bevat het voorstel gemeenschappelijke normen voor de toepassing van begrippen als «niet-ontvankelijke verzoeken», «kennelijk ongegronde verzoeken», «veilig land van herkomst» en «veilig derde land». Dit zijn begrippen die in een groot aantal lidstaten reeds worden toegepast, zij het dat de interpretatie en toepassing niet overal dezelfde is. Het voorstel van de Commissie strekt er nu net toe de toepassing van deze begrippen beter te stroomlijnen. Zo kan een lidstaat bijvoorbeeld beslissen een versnelde procedure toe te passen op kennelijk ongegronde asielaanvragen, maar dan moet deze lidstaat de in het voorstel opgenomen gemeenschappelijke definities en tijdslimieten respecteren. In elk geval zou volgens het voorstel elke lidstaat de vrijheid behouden al dan niet een versnelde procedure toe te passen. De invulling van de begrippen door de Commissie is ook weinig gespecificeerd. De voorwaarden waaraan een land moet voldoen om in het kader van de asielprocedure beschouwd te worden als een veilig derde land of een veilig land van herkomst worden in twee bijlagen bij het Commissievoorstel uitgewerkt. Het gaat om zeer algemene voorwaarden zoals het «in het algemeen de normen in acht nemen die zijn vastgesteld in de internationale wetgeving betreffende de bescherming van vluchtelingen» en het «over het algemeen in acht nemen van de basisnormen die zijn vastgesteld in de internationale wetgeving betreffende de mensenrechten waarvan niet mag

de la proposition, est en charge de l'examen de la recevabilité et/ou du contenu des demandes d'asile et qui a le pouvoir de décider en première instance. En ce qui concerne les instances d'appel, cette exigence n'a apparemment pas été retenue de la même manière, puisque le personnel de ces instances ne reçoit une formation similaire à celle du personnel des autorités responsables de la détermination que sur demande de l'instance d'appel. Il est clair qu'une formation poussée et permanente en matière de droit des réfugiés et de législation internationale des droits de l'homme est une condition de base indispensable à tous les niveaux pour une procédure d'asile équitable et efficace. La limitation de cette condition de formation sérieuse du personnel à la seule instance qui juge en premier ressort des demandes d'asile doit donc être qualifiée pour le moins de malheureuse.

Un dernier groupe de stipulations définit un certain nombre de concepts utilisés couramment dans les procédures actuelles d'asile des États membres. Les États membres ne sont pas obligés d'introduire dans leur législation nationale les pratiques et les notions repris dans la proposition. Ils conservent donc un grand pouvoir discrétionnaire, mais ils doivent par ailleurs rester dans le cadre commun qui est défini par la proposition s'ils veulent appliquer des mécanismes déterminés dans leurs procédures nationales. La proposition contient donc des normes communes pour l'application de notions telles que «demandes irrecevables», «demandes manifestement infondées», «pays d'origine sûr» et «pays tiers sûr. Ce sont des notions qui ont déjà été mises en application dans un grand nombre d'États membres, même si l'interprétation et l'application ne sont pas partout la même. La proposition de la Commission s'efforce actuellement de mieux profiler l'application de ces notions. Un État membre peut, par exemple, décider d'adopter une procédure accélérée pour traiter des demandes d'asile manifestement infondées, mais dans ce cas il est tenu de respecter les définitions communes et les temps limites indiqués. Selon la proposition, chaque État membre conserverait en tout cas la liberté de ne pas appliquer une procédure accélérée. La définition des notions par la Commission est également peu spécifiée. Les conditions qu'un pays doit respecter, dans le cadre d'une procédure d'asile, pour être considéré comme un pays tiers sûr ou un pays d'origine sûr est explicité en deux annexes de la proposition de la Commission. Il s'agit de conditions d'un ordre très général telles que : »il observe en règle générale les normes de droit international relatives à la protection des réfugiés» et «il observe en règle générale les normes fondamentales du droit relatives aux droits de l'homme pour lesquelles aucune dérogation ne saurait être admise en cas de

afgeweken worden in oorlogstijd»¹⁶⁰. Een land dat het Verdrag van Genève heeft geratificeerd en beschikt over een asielpcedure die aan bepaalde voorwaarden voldoet moet volgens de bijlage beschouwd worden als een veilig derde land. Veilige landen van herkomst zijn volgens de bijlage bij het Commissievoorstel landen die over het algemeen de basisnormen in acht nemen die zijn vastgelegd in de internationale wetgeving betreffende de mensenrechten waarvan niet mag worden afgeweken in oorlogstijd en die o.m. democratische instellingen hebben, bepaalde individuele rechten en vrijheden respecteren en stabiele landen zijn¹⁶¹. Dergelijke concepten moeten de lidstaten toelaten asielaanvragen uit bepaalde landen versneld te behandelen. Gelukkig verbindt de Commissie aan de toepassing van deze concepten de voorwaarde dat zij als zogenaamde weerlegbare vermoedens moeten worden aangewend. Er mag dus alleen gebruik van worden gemaakt als er geen aanwijzingen zijn dat dergelijke landen voor een bepaalde asielzoeker in zijn individuele situatie niet als onveilig kunnen worden beschouwd. Bovendien wordt ook de bijkomende voorwaarde opgelegd dat er een band is tussen de aanvrager en het veilig derde land of het veilig land van herkomst.

Het grootste bezwaar tegen het gebruik van dergelijke begrippen in nationale asielpcedures is dat de individuele behandeling van elk asielverzoek erdoor in het gedrang komt. In de praktijk ziet de asielzoeker uit een land dat als veilig wordt beschouwd zich geconfronteerd met bijna onoverkomelijke vooroordelen in hoede van de behandelende ambtenaar. De bewijslast voor de asielzoeker wordt dus in dat geval zeer zwaar. Een tweede probleem situeert zich op het vlak van de criteria die de EU-lidstaten kunnen hanteren om een land als veilig te beschouwen. Welke parameters zal men hanteren om een land als stabiel te kwalificeren of als een land dat bepaalde rechten, zoals het recht op vrije meningsuiting, respecteert? Het gaat hier om dergelijke algemeenheden dat zij in de praktijk moeilijk te hanteren zijn omdat zij bijvoorbeeld onvoldoende rekening houden met de situatie van bepaalde minderheden, religieuze en andere groepen in een aantal landen. Tenslotte blijft het betwistbaar of dergelijke concepten wel verenigbaar zijn met de Conventie van Genève, dat in zijn artikel 3 bepaalt dat de bepalingen van het verdrag zullen worden toegepast zonder onderscheid naar ras, godsdienst of land van herkomst. Een laatste opmerking betreft de schorsende werking van het beroep tegen een negatieve beslissing. Het Commissievoorstel voorziet in principe een schorsende

guerre»¹⁶⁰. Un pays qui a ratifié la Convention de Genève et dispose d'une procédure d'asile qui remplit les critères désignés doit être considéré, selon l'annexe, comme un pays tiers sûr. Les pays d'origine sûrs sont les pays qui, selon l'annexe à la proposition de la Commission, observent en général les normes fondamentales du droit international relatives aux droits de l'homme pour lesquelles aucune dérogation ne saurait être admise en cas de guerre, qui disposent d'institutions démocratiques, qui respectent les droits et les libertés individuels et qui sont des pays stables¹⁶¹. Ce sont des concepts semblables qui doivent permettre aux États membres de traiter de manière accélérée les demandes d'asile provenant de pays déterminés. Il est heureux que la Commission attache à l'application de ces projets la condition qu'ils doivent être utilisés en tant que présomptions réfutables. Ils ne peuvent être employés que si rien ne porte à croire que de tels pays ne sont pas des pays tiers sûrs en raison de la situation personnelle du demandeur. Il faut en outre qu'il y ait un lien certain entre le demandeur d'asile et le pays tiers sûr ou le pays d'origine sûr.

L'inconvénient majeur lié à l'emploi de telles notions dans les procédures d'asile nationales est la bousculade engendrée au niveau du traitement individuel de chaque demande d'asile. Le demandeur d'asile d'un pays considéré comme sûr se trouve en pratique confronté à des préjugés à peu près insurmontables dans le chef du fonctionnaire en exercice. La charge de la preuve qui incombe au demandeur d'asile devient dans ce cas très lourde. Un deuxième problème se situe au niveau des critères que les États membres peuvent utiliser pour considérer un pays comme sûr. Quels paramètres seront utilisés pour qualifier un pays comme stable, ou comme un pays qui respecte des droits déterminés, tels que le droit à la liberté d'opinion? Il s'agit ici de telles généralités qu'elles sont difficiles à utiliser dans la pratique, car elles ne prennent pas en compte suffisamment la situation de certaines minorités, de groupes religieux et autres dans nombre de pays. Il est finalement discutable de savoir si de tels projets sont bien compatibles avec la Convention de Genève qui stipule dans son article 3 que les clauses du traité seront applicables sans distinction de race, de religion ou de pays d'origine. Une dernière observation concerne l'effet suspensif du recours contre toute décision négative. La proposition de la Commission prévoit en principe un effet suspensif du recours en cas de

¹⁶⁰ Zie Bijlage I bij het voorstel dat de beginselen bepaald op grond waarvan een land als een veilig derde land wordt aangemerkt.

¹⁶¹ Zie Bijlage II bij het Commissievoorstel.

¹⁶⁰ Voir Annexe I de la proposition qui détermine les principes selon lesquels un pays est considéré comme un pays tiers sûr.

¹⁶¹ Voir Annexe II de la proposition de la Commission

werking van het beroep t.o.v. verwijderingsmaatregelen. Nochtans laat het de lidstaten de mogelijkheid van deze schorsende werking af te wijken in geval een bepaald land als een veilig derde land wordt beschouwd voor de asielzoeker, in geval een asielverzoek als kennelijk ongegrond wordt beschouwd of om redenen van openbare orde of nationale veiligheid. Dit is uiteraard een zeer gevaarlijke bepaling, die maar ten dele wordt gecompenseerd door de bepaling dat in dergelijke gevallen de asielzoeker het recht eeft de bevoegde autoriteit om toestemming te verzoeken om tijdens de beroepsprocedure op het grondgebied van de lidstaat te mogen blijven. Laatste mogelijkheid maakt de procedure opnieuw nodeloos ingewikkeld en lijkt in de praktijk ook weinig soepel. Uiteraard is er ook een principieel argument om de niet-schorsende werking van het beroep in deze gevallen te verwerpen. Zolang de beroepsinstantie zich niet heeft uitgesproken over het beroep blijft er onduidelijkheid bestaan over de al dan niet toepasbaarheid van het Vluchtelingenverdrag (desgevallend andere vormen van bescherming). Een lidstaat die een asielzoeker van het grondgebied verwijderd vooraleer de beroepsinstantie zich heeft uitgesproken, kan zich dus ten allen tijde schuldig maken aan de schending van het refoulement-verbod.

3.1.2. Voorstel voor een richtlijn inzake minimumnormen voor de opvang van asielzoekers¹⁶².

Dit is het meest recente voorstel van de Commissie inzake asielbeleid. Het strekt ertoe de juridische situatie en de bijstand verstrekt aan asielzoekers en hun familieleden te harmoniseren in de periode waarin de asielaanvraag wordt onderzocht. Het uitgangspunt van het voorstel is dat asielzoekers een waardige levensstandaard moet gegarandeerd worden. Een aantal waarborgen wordt voorzien inzake huisvesting, voeding, toegang tot medische zorgverstrekking en toegang tot de arbeidsmarkt. Tegelijk werden een aantal bepalingen in het voorstel opgenomen die misbruik van het asielsysteem moeten voorkomen. Zo kunnen de lidstaten asielzoekers vragen een bijdrage te leveren in de kosten van hun opvang, indien deze over bepaalde middelen zouden beschikken en wordt voorzien in de mogelijkheid voor de lidstaten om in bepaalde omstandigheden de opvang terug te schroeven of stop te zetten. Dit zou bijvoorbeeld kunnen indien de asielzoeker te kennen heeft gegeven de asielprocedure niet ernstig te nemen door bijvoorbeeld niet te verschijnen voor een interview of wanneer hun persoonlijk gedrag de opvang niet langer zou verantwoorden (bijvoorbeeld geweldpleging in een opvangcentrum).

¹⁶² COM (2001) 181 definitief. De tekst van het Commissie voorstel was nog niet beschikbaar op het ogenblik van het afsluiten van deze tekst. De toelichting is gebaseerd op een summier persmededeling van de Commissie.

mesures d'éloignement. Elle laisse cependant aux États membres la possibilité de déroger à cette règle dans le cas où un pays déterminé est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur d'asile, dans le cas où une demande d'asile est considérée comme manifestement non fondée, ou pour des motifs d'ordre public ou de sécurité nationale. Cette clause est par nature très dangereuse, elle n'est compensée que partiellement par la clause qui précise que dans de tels cas le demandeur d'asile a le droit de solliciter de l'autorité compétente l'autorisation de rester sur le territoire aussi longtemps que dure la procédure de recours. Cette dernière possibilité rend la procédure à nouveau inutilement compliquée et semble peu souple dans la pratique. Il y a essentiellement un argument de principe pour rejeter dans ces cas le refus d'effet suspensif du recours. Aussi longtemps que l'instance de recours ne s'est pas prononcée sur le recours, une incertitude continue à exister sur l'applicabilité de la Convention sur le Réfugiés (sans parler d'autres formes de protection). Un État membre qui éloigne de son territoire un demandeur d'asile avant que l'instance de recours ne se soit prononcée, peut à tout moment se rendre coupable de violation de l'interdiction de refoulement.

3.1.2. Proposition de directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile¹⁶².

Cette proposition est la plus récente de la Commission en matière de politique d'asile. Elle tend à harmoniser la situation juridique et l'assistance fournie aux demandeurs d'asile et aux membres de leur famille pendant la période où la demande d'asile est examinée. Le point de départ de la proposition est de garantir aux demandeurs d'asile un niveau de vie digne. Une série de garanties est prévue en matière de logement, de nourriture, d'accès aux soins médicaux et d'accès au marché du travail. Un certain nombre de dispositions sont reprises dans la proposition en vue d'éviter un mauvais usage du système d'asile. Les États membres peuvent, de la sorte, exiger des demandeurs d'asile de contribuer aux frais liés à leur accueil, s'ils en ont les moyens. La possibilité existe de limiter ou de retirer le bénéfice des conditions d'accueil en raison du comportement négatif du demandeur d'asile montrant qu'il ne prend pas au sérieux la procédure d'accueil en ne se rendant pas, par exemple, à un entretien personnel, ou quand son comportement personnel ne justifie plus l'accueil (par exemple : perpétration de violence dans un centre d'hébergement).

¹⁶² COM (2001) 181 final. Le texte de la proposition de la Commission n'était pas encore disponible au moment de la rédaction de ce texte. Le commentaire est basé sur une communication sommaire de la Commission.

Dit voorstel is uiteraard sterk gelinkt met het voorstel inzake asielprocedures dat gericht is op het organiseren van een efficiënte procedure die binnen een redelijke termijn kan worden afgewerkt. In ieder geval is een hevige discussie te verwachten over het voorstel. Vooral inzake het recht op toegang voor asielzoekers tot de nationale arbeidsmarkt lijken de standpunten van de lidstaten ver uiteen te liggen. Het voorstel van de Commissie maakt een toegang tot de arbeidsmarkt mogelijk na een periode van zes maanden na het indienen van de aanvraag. Het zou evenwel tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren om al dan niet de toegang tot de arbeidsmarkt te voorzien in de nationale wetgeving.

3.1.3. Voorstel voor een richtlijn inzake tijdelijke bescherming.

Een tweede belangrijk Commissievoorstel betreft de tijdelijke bescherming, dat als dusdanig duidelijk moet onderscheiden worden van bijkomende bescherming. Zoals vermeld heeft de Raad met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam de bevoegdheid gekregen minimumnormen op te stellen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden die niet kunnen terugkeren naar hun land van oorsprong en aan personen die anderszins internationale bescherming behoeven. Systemen van tijdelijke bescherming moeten een antwoord bieden op situaties van massale toestroom tengevolge van crisissituaties. De Commissie lanceerde al in 1997 een voorstel voor een gemeenschappelijk optreden voor de tijdelijke bescherming van ontheemden. Na raadpleging van het Europees Parlement werd een bepaling over de financiële bijstand uit het oorspronkelijke voorstel uitgewerkt tot een afzonderlijk voorstel voor een gemeenschappelijk optreden inzake de solidariteit tussen de lidstaten voor de toelating en het verblijf van de begunstigen van het tijdelijke beschermingsregime. Beide voorstellen zijn nooit formeel aangenomen en werden recent, na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, opnieuw hervormd tot één voorstel voor een richtlijn binnen titel IV van het EG-verdrag¹⁶³.

Eerst en vooral wijzen we erop dat de Commissie een tijdelijk beschermingsstatuut niet beschouwt als een derde vorm van bescherming, naast de vluchtelingenstatus op basis van de Conventie van

Cette proposition est essentiellement liée à la proposition relative aux procédures d'asile visant l'organisation d'une procédure efficace qui peut aboutir dans un délai raisonnable. On peut s'attendre en tout cas à ce que la proposition suscite de fortes discussions. C'est surtout en matière de droit d'accès des demandeurs d'asile au marché du travail que les points de vue des États membres semblent très divergents. La proposition de la Commission rend l'accès au marché du travail possible pendant plus de six mois après le dépôt de leur demande d'asile. Il appartiendrait toutefois à la compétence des États membres de prévoir ou non l'accès au marché du travail dans leur législation nationale.

3.1.3. Proposition de directive relative à la protection temporaire.

Une deuxième proposition importante de la Commission concerne la protection temporaire, qui doit en tant que telle être clairement différenciée de la protection subsidiaire. Ainsi que prévu, le Conseil a reçu, avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le pouvoir d'instaurer des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays d'origine et aux personnes qui ont besoin, d'une autre manière, d'une protection internationale. Les systèmes de protection temporaire doivent fournir une réponse en cas d'afflux massif suite à des situations critiques. La Commission avait lancé, déjà en 1997, une proposition d'action commune pour la protection temporaire des personnes déplacées. Après consultation du Parlement européen, une clause de la proposition originale portant sur l'aide financière fut amendée en une proposition séparée d'action commune relative à la solidarité des États membres dans l'accueil et le séjour des bénéficiaires du régime de la protection temporaire. Les deux propositions n'ont jamais été formellement acceptées et furent récemment, après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, à nouveau fusionnées en une seule proposition de directive relevant du titre IV du TCE.¹⁶³

Il faut, d'abord et avant tout, indiquer que la Commission ne considère pas le statut de protection temporaire comme une «troisième» forme de protection, à côté du statut de réfugié basé sur la Convention de

¹⁶³ COM(2000) 303 definitief. *Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.* De aanneming van deze richtlijn zou door het Belgische voorzitterschap als een prioriteit worden beschouwd.

¹⁶³ COM(2000) 303 final. *Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.* L'acceptation de cette directive serait considérée par la Présidence belge comme une priorité.

Genève en het bijkomend beschermingsstatuut. Het mag er volgens de Commissie niet toe leiden dat de lidstaten dit systeem gaan toepassen om hun internationale verplichtingen die voortvloeien uit de Conventie van Genève te omzeilen. Het moet een systeem zijn dat integendeel onderdeel uitmaakt van het Europese Asielstelsel, dat volgens de conclusies van de top in Tampere moet ontwikkeld worden (zie hoger), en moet vooral een hulpmiddel zijn dat voorkomt dat dit stelsel bezwijkt onder een massale toestroom. Dit zou immers ten koste gaan van vluchtelingen uit andere regio's en moet dus ten allen prijze vermeden worden.

Het voorstel schrijft een procedure voor waarbij de Raad in geval van een massale toestroom van ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, een tijdelijk beschermingsregime kan instellen. Aangezien het begrip massale toestroom moeilijk aan de hand van kwantitatieve criteria kan worden bepaald, komt het de Raad toe vast te stellen dat er een massale toestroom is en dat de tijdelijke bescherming moet worden in werking gesteld. Opvallend is dat het Commissievoorstel geen unanimité maar gekwalificeerde meerderheid voorziet binnen de Raad om dit besluit te nemen. Dit is uiteraard een positief gegeven, want zoals in zovele domeinen van het Europees recht hangt ook in het asielbeleid de praktische toepasbaarheid van een rechtsinstrument in grote mate af van het vereiste quorum binnen de Raad (zie ook hoger). Het voorstel bevat een interessante definitie van de doelgroep van de tijdelijke bescherming. Het gaat om «onderdanen van derde landen of staatlozen die hun land van oorsprong hebben verlaten en wier terugkeer onder veilige en menswaardige omstandigheden onmogelijk is gezien de situatie in dat land en die eventueel kunnen vallen onder de toepassingsfeer van artikel 1A van het Verdrag van Genève of andere internationale instrumenten van bescherming, in het bijzonder:

- personen die uit een door een gewapend conflict of inheems geweld getroffen gebied hebben moeten vluchten;
- personen die ernstig gevaar hebben gelopen van blootstelling aan of slachtoffer zijn geweest van systematische of algemene schending van de mensenrechten»

In principe duurt de tijdelijke bescherming één jaar en wordt zij automatisch verlengd met zes maanden indien zij ondertussen niet opgeheven is. De beëindiging van de termijn gebeurt opnieuw bij een met gekwalificeerde meerderheid genomen besluit van de Raad, op voorstel van de Commissie. De tijdelijke bescherming wordt beëindigd na een evaluatie die tot het besluit leidt

Genève et de la protection subsidiaire. Et cela pour éviter, d'après la Commission, que les États membres n'adaptent ce système pour contourner les obligations internationales de la Convention de Genève. Il s'agit au contraire d'un système qui fait partie du régime d'asile européen, qui doit être développé selon les conclusions du sommet de Tampere (voir plus haut) et doit principalement être un outil permettant au régime de ne pas s'effondrer, en cas d'afflux massif. Cela se ferait au détriment de réfugiés d'autres régions et est donc à éviter à tout prix.

La proposition prévoit une procédure d'après laquelle le Conseil peut instaurer un régime de protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées de pays tiers qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays d'origine. Etant donné la difficulté d'évaluer la notion d'«afflux massif» selon des critères quantitatifs, il revient au Conseil de décider qu'il y a un afflux massif et que la protection temporaire doit être mise en oeuvre. Il est remarquable que la proposition de la Commission ne prévoit pas l'unanimité mais une majorité qualifiée pour la prise de décision par le Conseil. C'est là une donnée positive car en politique d'asile, comme dans beaucoup de domaines du droit européen, l'application pratique d'un instrument législatif dépend en grande partie du quorum exigé au sein du Conseil (voir plus haut). La proposition contient une définition intéressante de l'objectif de la protection temporaire. Il s'agit de «ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays d'origine et dont le retour dans des conditions sûres et humaines est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, pouvant éventuellement tomber dans le champ d'application de l'article IA de la Convention de Genève ou d'autres instruments internationaux ou nationaux de protection, et en particulier :

- les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique;
- les personnes confrontées à un risque grave de ou ayant été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme»

La durée de la protection temporaire est en principe d'une année et est prorogable automatiquement de six mois si elle n'a pas pris fin entre-temps. L'expiration du terme se produit à nouveau par un vote à la majorité qualifiée du Conseil, sur proposition de la Commission. La protection temporaire prend fin après une évaluation qui aboutit à la conclusion que la situation

dat de situatie in het land van oorsprong op een duurzame manier een veilige terugkeer onder menselijke omstandigheden mogelijk maakt, met eerbieding van het non-refoulement beginsel omschreven in de Conventie van Genève en het EVRM. Verder wordt nog bepaald dat de tijdelijke bescherming in ieder geval beëindigd wordt na twee jaar.

Het is opvallend dat het voorstel van de Commissie uitdrukkelijk de toegang tot de asielprocedure garandeert. M.a.w. de toekenning van een tijdelijke bescherming mag er niet toe leiden dat EU-lidstaten de betrokkenen de mogelijkheid ontzeggen een asielaanvraag in te dienen. Dit principe is belangrijk om te vermijden dat de Conventie van Genève wordt uitgehold door een dergelijk systeem van tijdelijke bescherming. Dit wordt extra benadrukt door de hoger geciteerde definitie, waaruit minstens de stelling kan afgeleid worden dat uit de beëindiging van de tijdelijke bescherming niet automatisch volgt dat de betrokkenen geen aanspraak kunnen maken op de vluchtelingenstatus in de zin van de Conventie van Genève. Hoe dit beginsel wordt gegarandeerd in de wetgeving van de lidstaten, wordt niet nader bepaald in het voorstel. Alleen wordt gesteld dat de toegang tot de asielprocedure «op zijn laatst moet mogelijk worden wanneer de tijdelijke bescherming eindigt». Lidstaten hebben dus de vrijheid om al dan niet de mogelijkheid te bieden aan de betrokkenen om tijdens de periode van tijdelijke bescherming een asielaanvraag in te dienen, de behandeling van de asielaanvraag al dan niet op te schorten voor de duur van de tijdelijke bescherming enz. De bepalingen met betrekking tot de solidariteit tussen de lidstaten in geval van massale toestroom, zijn bedoeld om een evenwichtige lastenverdeling tot stand te brengen. Voor het eerst wordt niet alleen een financiële lastenverdeling maar ook een feitelijke lastenverdeling voorgesteld. Een deel van het Europese Vluchtelingenfonds wordt voorzien voor tijdelijke bescherming. Men kan zich kritische bedenkingen maken bij deze keuze. Het vluchtelingenfonds, dat onlangs werd goedgekeurd met het Raadsbesluit van 28 september 2000¹⁶⁴, beschikt over een budget van 216 miljoen Euro. Naast de financiering van tijdelijke beschermingsmaatregelen, zal dit fonds moeten instaan voor een aantal structurele maatregelen inzake opvang, integratie en vrijwillige terugkeer. Het is duidelijk dat het voorstel om maatregelen van tijdelijke bescherming eveneens met dit budget te financieren een zware hypotheek kan leggen op de ontwikkeling van een Europees asielbeleid die naam waardig. De feitelijke lastenverdeling waarvan sprake zou moeten gebeuren op vrijwillige basis. Volgens het

dans le pays d'origine permet, de manière durable, un retour sûr et dans la dignité, dans le respect du principe de non refoulement inscrit dans la Convention de Genève et la Convention européenne des droits de l'homme. Plus loin il est spécifié que la durée totale de la protection temporaire ne peut être supérieure à deux ans.

Il faut remarquer que la proposition de la Commission garantit expressément l'accès à la procédure d'asile. En d'autres termes, la reconnaissance d'une protection temporaire ne peut pas entraîner la possibilité pour les États membres d'interdire aux intéressés d'introduire une demande d'asile. Ce principe est important pour éviter que la Convention de Genève ne soit vidée de sa substance par une telle procédure de protection temporaire. Ceci est accentué spécialement par la définition citée plus haut d'où on peut, au moins, tirer la mise au point que la fin de la protection temporaire n'entraîne pas automatiquement que les intéressés n'aient pas droit au statut de réfugié au sens de la Convention de Genève. La proposition ne précise pas davantage comment ce principe est garanti dans la législation des États membres. Il est seulement établi que l'accès à la procédure d'asile «doit se réaliser au plus tard lorsque la protection temporaire prend fin». Les États membres ont donc la liberté d'offrir ou non aux intéressés la possibilité d'introduire une demande d'asile au cours de la période de protection temporaire, de ne pas suspendre la demande d'asile avant la durée de la protection temporaire etc. Les clauses relatives à la solidarité entre États membres en cas d'afflux massif, ont pour objectif de mettre sur pied un partage équitable des charges. Pour la première fois ce n'est pas seulement un partage des charges financières qui est proposé mais également un partage des charges réelles. Une partie du Fonds Européen des Réfugiés serait affectée à la protection temporaire. Ce choix peut susciter des commentaires critiques. Le Fonds de Réfugiés, qui avait été approuvé par une décision du Conseil le 28 septembre 2000¹⁶⁴, dispose d'un budget de 216 millions Euro. Outre le financement des mesures temporaires de protection, ce fonds devra garantir un certain nombre de mesures structurelles en matière d'accueil, d'intégration et de retour volontaire. Il est évident que la proposition de financer également les mesures de protection temporaire avec ce budget peut hypothéquer gravement le développement d'une politique d'asile européenne digne de ce nom. Le partage de charges réelles dont il est question, devrait avoir lieu sur base de volontariat. Selon la proposition de la Commission, les États membres doivent indiquer leur disponibilités d'accueil et le nombre

¹⁶⁴ PB 2000 L 252/12.

¹⁶⁴ JO 2000 L 252/12.

Commissievoorstel moeten de lidstaten aangeven over hoeveel opvangcapaciteit zij beschikken en eventueel hoeveel personen zij bereid zijn over te nemen van andere lidstaten die overbelast zijn tijdens de periode van tijdelijke bescherming. Bovendien moeten ook de begunstigen van de tijdelijke bescherming instemmen met hun overbrenging naar een andere lidstaat. Hoewel een moedige poging van de Commissie om dit heikele punt weer op de agenda te zetten, lijkt dit voorstel in de praktijk moeilijk werkbaar. Het vertrouwen in de Europese solidariteit is ontroerend groot maar het valt te vrezen dat de realiteit enigszins anders is. Dit werd recentelijk nog geïllustreerd tijdens de Kosovo-crisis. De meeste lidstaten bleken de hete brij naar elkaar door te schuiven en zij waren alleen bereid bijzonder kleine aantallen Kosovaarse vluchtelingen op te vangen, omdat de andere lidstaten nu eenmaal ook niet meer inspanningen leverden.

Een doelmatig gemeenschappelijk rechtsinstrument dat een evenwichtig systeem van lastenverdeling tussen de lidstaten van de Europese Unie invoert in geval van een plotse migratiestroom –van asielzoekers, vluchtelingen of ontheemden– is meer dan ook dringend noodzakelijk. Het hoger vermeld scorebord van de Commissie heeft het probleem van de tijdelijke bescherming van ontheemden alvast gecatalogiseerd als prioriteit.

3.2. De mededeling van de Commissie met betrekking tot een gemeenschappelijke asielprocedure.

Naast het voorstel voor minimumstandaarden voor asielprocedures in de lidstaten heeft de Commissie in november 2000 twee belangrijke mededelingen voorgesteld over immigratie en asiel. Een eerste belangrijke opmerking hierbij is het feit dat gekozen werd voor twee afzonderlijke mededelingen en niet langer, zoals dat in 1994 nog het geval was, om één globale tekst. Deze opsplitsing is belangrijk, omdat het de fundamentele verschillen tussen het immigratiebeleid en het asielpbeleid benadrukt. De tendens die momenteel gaande is, vooral in de publieke opinie, om de asielpbelematiek meer en meer te herleiden tot een migratiedebat, wordt door de Commissie gelukkig niet gevolgd en vormt op zich al een krachtig signaal. Immigratiebeleid en asielpbeleid hebben verschillende finaliteiten en moeten dan ook verschillend worden ingevuld.

De mededeling van de Commissie met betrekking tot het asielpbeleid¹⁶⁵ bestrijkt niet alle aspecten van het asielpbeleid. Onder de titel «naar een gemeenschap-

¹⁶⁵ COM(2000) 755 definitief.

de personnes qu' ils seraient éventuellement prêts à reprendre des autres États membres qui sont surchargés pendant la période de protection temporaire. En outre, les bénéficiaires de la protection temporaire doivent consentir à leur transfert vers un autre État membre. Malgré un effort courageux de la Commission de remettre ce point épineux à l'agenda, il semble bien que cette proposition est difficilement praticable. La confiance dans la solidarité européenne est très émue, mais il est à craindre que la réalité ne soit tout autre. Une illustration récente en fut donnée pendant la crise du Kosovo. Il apparut que la plupart des États membres se repassèrent le plat brûlant : ils n'étaient prêts à accepter que de très petits nombres de réfugiés kosovars, car les autres États membres ne faisaient pas davantage d'efforts.

Il est plus qu'urgent de disposer d'un instrument juridique commun qui soit approprié à l'introduction d'un système équilibré de partage entre les États membres des charges survenant en cas d'afflux migratoire soudain de chercheurs d'asile, de réfugiés ou de personnes déplacées. Le tableau de bord de la Commission, déjà mentionné, a déjà catalogué le problème de la protection temporaire des personnes déplacées comme prioritaire.

3.2. Communication de la Commission relative à une procédure d'asile commune.

A côté de la proposition pour les normes minimales de procédures d'asile dans les États membres, la Commission a fait en novembre 2000 deux communications importantes sur l'immigration et l'asile. Une première remarque importante à ce sujet concerne le choix de faire deux communications distinctes et non plus, comme ce fut encore le cas en 1994, un seul texte global. Cette séparation est importante parce qu'elle accentue les différences fondamentales entre la politique d'immigration et la politique d'asile. La tendance actuelle, surtout dans l'opinion publique, de réduire de plus en plus la problématique de l'asile à un débat sur l'immigration, n'est heureusement pas suivie par la Commission et constitue en soi-même un signal puissant. La politique d'immigration et la politique d'asile ont des finalités différentes et doivent dès lors être poursuivies séparément.

La communication de la Commission relative à la politique d'asile¹⁶⁵ ne couvre pas tous les aspects de la politique d'asile. Sous le titre «vers une procédure

¹⁶⁵ COM(2000) 755 final.

pelijke asielpcedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend» worden enkele denkpistes gelanceerd over de evolutie van de gemeenschappelijke asielpcedure in de EU na het voorstel betreffende de minimumstandaarden voor asielpcedures¹⁶⁶. Aspecten zoals opvangvoorwaarden en de gemeenschappelijke interpretatie van het begrip vluchteling worden in de mededeling slechts zijdelings aangekaart¹⁶⁷.

Algemeen kan gesteld worden dat de Commissie twee fasen onderscheidt in de totstandkoming van een gemeenschappelijke asielpcedure en een uniforme status. Het besproken voorstel met betrekking tot de minimumstandaarden voor asielpcedures, het voorstel inzake tijdelijke bescherming en de Eurodac-verordening moeten in de eerste fase worden aangenomen en moeten dienen als fundament voor de gemeenschappelijke procedure en de uniforme status. Het is duidelijk dat de Commissie de normen en standaarden die in de vermelde voorstellen werden opgenomen beschouwt als een uitgangspunt voor de verdere discussie. In de tweede fase moet immers de mogelijkheid voor de lidstaten om af te wijken van een aantal bepalingen, zoals bijvoorbeeld de aard en de bevoegdheden van de eerste asielinstantie en de beroepsinstantie en de versnelde procedures, ingeperkt worden. Opmerkelijk is evenwel dat de Commissie zich niet uitspreekt over het lot van omstreden begrippen als veilige landen van herkomst en veilige derde landen. Zowel het aanvaarden van gemeenschappelijke lijsten als de afschaffing van deze begrippen behoort volgens de Commissie nog tot de mogelijkheden. Verder ziet de Commissie een aantal evidente voordelen in de «éénloketsprocedure», waarbij het onderzoek van de nood aan bescherming in het kader van het Vluchtelingenverdrag en aanvullende vormen van bescherming door dezelfde instantie gebeurt. Dit kan inderdaad enkel kosten- en tijdsbesparend werken. Nochtans houdt een dergelijke aanpak ook het gevaar in dat de vluchtelingenstatus wordt uitgehold ten voordele van bijkomende statussen. Ook de Commissie stipt deze problematiek aan en kondigt een studie hierover aan. Hetzelfde geldt voor buiten de Europese Unie ingediende asielverzoeken en hervestigingsprogramma's. Systemen waarbij asielverzoeken in de regio's van herkomst worden onderzocht door de lidstaten kunnen ten dele een antwoord bieden op de nood aan een snelle toegang tot bescherming. Toch rijzen ook hier een aantal vragen, met name over de verhouding tussen der-

d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile» sont lancées quelques pistes de réflexion sur l'évolution de la procédure commune d'asile dans l'Union européenne après la proposition relative aux normes minimales pour les procédures d'asile¹⁶⁶. Des aspects tels que les conditions d'accès et l'interprétation commune de la notion de réfugié ne sont notés que marginalement dans la communication¹⁶⁷.

On peut établir, de manière générale, que la Commission européenne distingue deux étapes dans la réalisation d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme. La proposition discutée relative aux normes minimales de procédures d'asile, la proposition concernant la protection temporaire et le règlement Eurodac doivent être intégrés dans la première étape et doivent servir de base à la procédure commune et au statut uniforme. Il est évident que la Commission considère les normes et standards qui ont été adoptés dans les propositions mentionnées comme un point de départ pour une discussion ultérieure. Car dans la deuxième étape il faut restreindre la possibilité qu'ont les États membres de déroger à certaines dispositions comme, par exemple, le caractère et les compétences de la première instance d'asile et de l'instance d'appel et les procédures accélérées. Il est cependant remarquable que la Commission ne se prononce pas sur l'avenir de certains concepts, notamment ceux de pays d'origine sûrs et de pays tiers sûrs. Plusieurs options sont possibles d'après la Commission : soit l'adoption de listes communes soit l'élimination de concepts. La Commission remarque, plus loin, les avantages évidents de la voie procédurale du «guichet unique», où c'est la même instance qui examine les besoins de protection en tant que «réfugié» dans le cadre de la Convention de Genève et les formes de protections complémentaires. Ceci ne peut que réduire à la fois la durée totale de la procédure et les coûts. Mais une telle approche comporte le risque de la dévalorisation du statut de réfugié au profit de statuts subsidiaires. La Commission indique également ce problème et annonce le lancement d'une étude à ce sujet. La même chose est valable pour les demandes d'asile faites à l'extérieur de l'Union européenne et les programmes de ré-installation. Les traitements de demande d'asile dans la région d'origine peuvent en partie répondre au besoin d'un accès rapide à la protection. Un certain nombre de questions se posent toutefois, notamment sur la relation entre pareilles demandes d'asile et les

¹⁶⁶ Zie hoger.

¹⁶⁷ Voor het voorstel van richtlijn over de minimumstandaarden inzake opvangvoorwaarden, zie hoger. Een voorstel inzake de gemeenschappelijke interpretatie van artikel 1A van de Conventie van Genève en een voorstel inzake bijkomende bescherming wordt verwacht in de loop van 2001.

¹⁶⁶ Voir plus haut

¹⁶⁷ Voir plus haut la proposition de directive sur les normes minimales concernant les conditions d'octroi. Une proposition sur l'interprétation commune de l'article IA de la Convention de Genève et une proposition relative à la protection subsidiaire sont attendues au courant de l'année 2001.

gelijke asielverzoeken en de spontane asielverzoeken die op het grondgebied van de lidstaten worden ingediend. Precies de vrijwaring van het systeem van spontane asielverzoeken zou wel eens problematisch kunnen zijn. Asielzoekers uit dergelijke regio's die een spontaan asielverzoek indienen zullen hoedanook argwanend bekeken worden door de lidstaten. Bovendien moet ook de vraag gesteld worden in welke regio's een dergelijk systeem zou kunnen opgezet en veralgemeend worden en onder welke voorwaarden dit zou kunnen. Tenslotte is er uiteraard ook het probleem van de transparantie en de controle op dergelijke procedures in de regio's van herkomst. Ook hierover worden in de mededeling haalbaarheidsstudies beloofd.

De gemeenschappelijke procedure moet volgens de Commissie ook leiden tot een uniforme status voor diegenen die bescherming krijgen in één van de lidstaten. De vraag of vluchtelingen in de zin van de Conventie van Genève en personen die een subsidiaire vorm van bescherming genieten dezelfde status moeten krijgen, in termen van duur van de bescherming of de eraan verbonden rechten, wordt in de mededeling niet beantwoord. Nochtans lijkt de Commissie te suggereren dat één enkele status eenvoudiger zou zijn en in het verlengde zou liggen van de éénloketprocedure waarvan hoger sprake.

Ook op het vlak van de asielprocedures in de lidstaten van de Europese Unie is dus nog een lange weg af te leggen. Op dit moment bestaan er nog belangrijke verschillen tussen de lidstaten, verschillen die niet stroken met de logica van de interne markt en die ook met het voorstel over de minimumnormen niet zullen weggerukt worden.

De logica die ten grondslag ligt van de Dublin Conventie maakt een verdere harmonisatie op dit vlak noodzakelijk. De hoofddoelstelling van de Dublin Conventie is een lidstaat verantwoordelijk maken voor de behandeling van een asielverzoek dat werd ingediend in een van de lidstaten volgens bepaalde criteria. Het feit dat een asielzoeker in principe geen keuze kan maken voor een land van bestemming, impliceert dat de kans op erkenning als vluchteling in alle lidstaten van de Europese Unie even groot moet zijn. De asielprocedure is een instrument om te bepalen wie de vluchtelingenstatus zal krijgen en moet dus minstens gelijkwaardig zijn in de lidstaten. De meest ideale optie is uiteraard de creatie van een eenvormige Europese asielprocedure in de lidstaten. Daardoor zouden alle asielzoekers dezelfde juridische waarborgen krijgen bij de behandeling van hun asielverzoek en zouden de inhoudelijke aspecten van de vluchtelingendefinitie op dezelfde wijze kunnen worden geïnterpreteerd. Een volledige harmo-

demandes «spontanées» introduites sur le territoire des États membres. La garantie du système de demandes d'asile spontanées pourrait plus précisément devenir problématique. Les demandeurs d'asile de ces régions qui introduisent une demande d'asile spontanée seront de toute manière considérés d'un air méfiant par les États membres. La question se pose, en outre, de savoir dans quelles régions un pareil système peut être instauré et généralisé et à quelles conditions. Et il y a finalement aussi le problème de la transparence et du contrôle de pareilles procédures dans les régions d'origine. Des études de faisabilité seront conduites à ce sujet.

D'après la Commission, la procédure commune doit aboutir à un statut uniforme pour ceux qui obtiennent protection dans un des États membres. Il n'est pas répondu, dans la Communication, à la question de savoir si les réfugiés, dans le sens de la Convention de Genève, et les personnes qui jouissent d'une forme subsidiaire de protection doivent obtenir le même statut, quant à la durée de la protection et des droits qui y sont liés. La Commission semble toutefois suggérer qu'un seul statut serait plus simple qui se trouverait dans la prolongation de la voie procédurale du guichet unique, cité plus haut.

Dans le domaine des procédures d'asile dans les États membres, il y a donc encore un long chemin à parcourir. Des différences importantes existent encore actuellement entre les États membres; elles sont incompatibles avec la logique du marché intérieur et elles ne seront pas éliminées par la proposition sur les normes minimales.

La logique qui sous-tend la convention de Dublin demande une meilleure harmonisation de ce domaine. L'objectif principal de la Convention de Genève est de rendre un État membre responsable du traitement d'une demande d'asile introduite dans un des États membres selon des critères déterminés. Le fait qu'un demandeur d'asile ne peut pas en principe choisir son pays de destination implique que la possibilité de reconnaissance du statut de réfugié doit être la même dans tous les États de l'Union européenne. La procédure d'asile est un instrument servant à déterminer qui recevra le statut de réfugié et doit pour le moins être équivalente dans les États membres. L'option idéale est certainement la création d'une procédure d'asile uniforme dans les États membres. Tous les demandeurs d'asile auraient dès lors les mêmes garanties de droit pendant le traitement de leur demande d'asile et les divers aspects inhérents à la définition de réfugié pourraient être interprétés de la même manière. Une

nisatie zou ook betekenen dat het onderzoek van asielaanvragen wordt overgeheveld naar het Europese niveau. Een systeem waarbij een Europese instelling bevoegdheid zou krijgen om asielverzoeken in de verschillende lidstaten te onderzoeken op basis van de Europese regelgeving met betrekking tot de interpretatie van het begrip vluchteling in de Conventie van Genève zou het sluitstuk vormen van een doorgedreven harmonisatie. Dit zou een aantal evidente voordelen opleveren voor een eerlijke en efficiënte behandeling van de asielverzoeken. Nationale prerogatieven zouden in veel mindere mate de asielprocedure kunnen beïnvloeden en een geharmoniseerde toepassing van het Vluchtelingenverdrag en aanvullende vormen van bescherming zouden alvast meer gegarandeerd zijn. Een rechterlijke toetsing door een nieuw op te richten Europeesrechtelijke administratieve rechtbank (of een speciale afdeling van het Hof van Justitie) zou een bijkomende waarborg kunnen zijn. Problematischer in dit concept is weliswaar de democratische controle, die wellicht niet zo transparant zou zijn als in de nationale systemen het geval is. De Commissie heeft dergelijk systeem in haar jongste mededeling over de gemeenschappelijke asielprocedures bij voorbaat afgewezen. Zij acht dergelijke optie in strijd met het evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel vastgelegd in het EG-Verdrag en is blijkbaar ook niet bereid een haalbaarheidsstudie daarover uit te voeren. Deze a priori afwijzing van deze optie is jammer te noemen.

3.3. Wetgevende instrumenten sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam.

Naast deze drie concrete voorstellen, zijn ondertussen ook twee wetgevende instrumenten aangenomen door de Raad. De beschikking van de Raad tot oprichting van het Europees Vluchtelingenfonds werd hierboven al kort toegelicht. Op 11 december 2000 nam de Raad ook de Eurodac-verordening aan¹⁶⁸. Deze verordening schept de voorwaarden om een systeem voor de vergelijking van vingerafdrukken op te zetten ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin. De Eurodac-verordening is van toepassing op zowel asielzoekers als vreemdelingen die worden aangehouden in verband met illegale buitengrensoverschrijding. Door dit systeem hopen de lidstaten sneller de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek vast te stellen. Elke lidstaat zal dus de vingerafdrukken van elke asielzoeker nemen en die doorsturen naar de centrale databank die door de Commissie zal beheerd worden. De centrale databank zal dan een vergelijking kunnen doorvoeren met de gegevens die uit andere lidstaten zijn ontvangen om na te gaan of de betrokkene vroeger

¹⁶⁸ PB 2000 L 316/1.

harmonisation complète signifierait que l'examen des demandes d'asile soit transféré au niveau européen. Un système où une institution européenne aurait la compétence d'examiner les demandes d'asile faites dans les divers États membres sur base de la réglementation européenne relative à l'interprétation de la notion de réfugié dans la Convention de Genève formerait la clé de voûte d'une harmonisation parachevée. Il en résulterait un certain nombre d'avantages évidents pour un traitement équitable et efficace des demandes d'asile. L'influence des prérogatives nationales sur la procédure d'asile serait fortement diminuée et une application harmonisée du Traité des réfugiés et des formes subsidiaires de protection serait certainement mieux garantie. Un parachèvement juridique par la création d'une cour de justice administrative européenne (ou une section spéciale de la Cour de justice) apporterait une garantie supplémentaire. Le contrôle démocratique serait toutefois plus problématique dans ce projet où la transparence ne serait pas aussi grande que dans les systèmes nationaux. Dans sa communication la plus récente sur les procédures d'asile, la Commission a d'avance réfuté un tel système. Elle estime une telle option contraire au principe de subsidiarité établi dans le Traité CE et ne paraît pas disposée à entreprendre une étude de faisabilité sur ce sujet. Le rejet a priori de cette option doit être considéré comme regrettable.

3.3. Instruments législatifs depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.

Outre ces trois propositions concrètes, le Conseil a adopté entre-temps deux instruments législatifs. La décision du conseil relative à un Fonds européen pour les réfugiés a déjà été brièvement commentée. Le 11 décembre 2000 le Conseil adopta le règlement Eurodac¹⁶⁸. Ce règlement crée les conditions pour instaurer un système de comparaison des empreintes digitales en vue d'une adaptation pratique de la Convention de Dublin. Le règlement Eurodac s'applique aussi bien aux demandeurs d'asile qu'aux étrangers qui sont arrêtés dans le contexte de franchissement illégal de frontières extérieures. Les États membres espèrent, par ce système, arriver à établir plus rapidement la responsabilité du traitement d'une demande d'asile. Chaque État membre prendra, par conséquent, les empreintes digitales de chaque demandeur d'asile et les enverra à une banque centrale de données qui sera gérée par la Commission. La banque centrale de données pourra alors effectuer une comparaison avec les données reçues des autres États membres et vérifier si l'intéressé a déjà introduit une demande d'asile dans

¹⁶⁸ PB 2000 L 316/1.

een asielverzoek heeft ingediend in een andere EU-lidstaat. De verordening bepaalt dat vingerafdrukgegevens gedurende 10 jaar in de centrale databank worden opgeslagen voor wat betreft asielzoekers, twee jaar wat betreft illegale vreemdelingen. Verder kunnen enkel vingerafdrukken worden genomen met het oog op de toepassing van deze verordening van personen van 14 jaar of ouder. Zonder verder in detail te kunnen ingaan op deze verordening, moet opgemerkt worden dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland, in toepassing van het protocol bij het Verdrag van Amsterdam schriftelijk hebben meegedeeld dat zij wensen deel te nemen aan de aanneming en toepassing van Eurodac. Denemarken daarentegen heeft te kennen gegeven niet te willen deelnemen. De Eurodac-verordening is dus niet van toepassing in deze lidstaat. Het is een eerste concrete aanwijzing van de problemen die de verschillende protocollen bij het Verdrag van Amsterdam in de praktijk kunnen teweegbrengen. Het betekent ondermeer dat andere EU-lidstaten geen informatie zullen ontvangen van Denemarken op basis van vingerafdrukken over vroeger ingediende asielverzoeken in deze lidstaat. De efficiëntie van Eurodac en haar doelstelling, met name Dublin efficiënter toepassen, wordt daarvoor eigenlijk meteen in vraag gesteld. In verband hiermee moet opgemerkt worden dat de discussie over de hervorming en vervanging van de Dublin Conventie door communautaire wetgeving werd ingezet met een document van de Commissie van maart 2000 waarin een aantal verbeteringen en zelfs alternatieven voor de Dublin Conventie worden voorgesteld¹⁶⁹. Op basis van een analyse van de toepassing van Dublin door de lidstaten bereidt de Commissie momenteel een voorstel van verordening voor ter vervanging van de Dublin Conventie dat in maart 2001 zou worden ingediend¹⁷⁰. Bovendien werd het toepassingsgebied van de Dublin-Conventie uitgebreid door het sluiten van een parallelle Dublin-Overeenkomst met Noorwegen en IJsland¹⁷¹.

4. Het immigratiebeleid.

Titel IV EGV, het Actieplan van Wenen en de conclusies van Tampere vormen ook voor het immigratiebeleid van de Europese Unie een gedetailleerd programma. De bevoegdheden van de Raad worden opgesomd in artikel 62 en 63 van het EGV. Die hebben in de eerste

¹⁶⁹ Zie SEC(2000) 522, Commission Staff Working Document «*Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States*»

¹⁷⁰ Zie de halfjaarlijkse bijwerking van het «scorebord» van de Commissie (30 november 2000), COM(2000) 782 definitief.

¹⁷¹ Voor het besluit van de Raad dat de overeenkomst met Noorwegen en IJsland goedgekeurd en de overeenkomst zelf, zie PB 2001 L 93/38 en L 93/40.

un autre État membre. La règlement précise que les empreintes digitales seront stockées dans la banque centrale de données pendant dix ans pour les chercheurs d'asile et deux ans pour les étrangers en situation illégale. De plus, en vue de l'application de ce règlement, les empreintes digitales ne peuvent être relevées que chez les personnes âgées de 14 ans ou plus. Il faut remarquer, sans entrer davantage dans le détail de ce règlement, que le Royaume Uni et l'Irlande, en application du protocole du Traité d'Amsterdam, ont communiqué par écrit qu'ils souhaitent participer à l'adoption et l'application d'Eurodac. Le Danemark, par contre, a fait savoir qu'il ne désire pas y prendre part. Le règlement Eurodac n'est donc pas d'application dans cet État membre. C'est une première indication concrète des problèmes que peuvent susciter dans la pratique les différents protocoles du Traité d'Amsterdam. Cela signifie notamment que les autres États membres ne recevront pas d'information du Danemark sur base d'empreintes digitales concernant les demandes d'asile antérieurement introduites dans cet État membre. L'efficacité d'Eurodac et son objectif, c'est-à-dire l'application plus efficiente de Dublin, sont donc ainsi remis en question. En relation avec ceci, il faut remarquer que la discussion concernant la réforme et le remplacement de la Convention de Dublin par la législation communautaire débuta avec un document de la Commission datant de mars 2000 où un certain nombre d'améliorations et même des alternatives à la Convention de Dublin étaient proposés¹⁶⁹. La Commission prépare actuellement sur base d'une analyse de l'application de Dublin par les États membres une proposition de règlement, en remplacement de la Convention de Dublin, qui serait présentée en mars 2001¹⁷⁰. Le champ d'application de la Convention de Dublin fut par ailleurs élargi par la conclusion d'un accord parallèle à celui de Dublin avec la Norvège et l'Islande¹⁷¹.

4. La politique d'immigration.

Le Titre IV TEC, le plan d'action de Vienne et les conclusions de Tampere forment également un programme détaillé pour la politique d'immigration de l'Union européenne. Les attributions du Conseil sont énumérées dans les articles 62 et 63 du TEC. Elles ont

¹⁶⁹ Voir SEC(2000) 522, Commission Staff Working Document «*Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States*».

¹⁷⁰ Voir la mise à jour semestrielle du «Tableau de bord» de la Commission (30 novembre 2000), COM(2000)782 final.

¹⁷¹ Pour la Décision du Conseil qui approuve l'accord avec la Norvège et l'Islande et l'accord lui-même, voir JO 2001 L 93/38 et L 93/40.

plaats betrekking op de controle van de buitengrenzen van de EU. Zo wordt de reeds bestaande bevoegdheid inzake visabeleid nog uitgebreid. De Raad krijgt nu niet alleen de bevoegdheid lijsten op te stellen van landen wier onderdanen onderworpen zijn aan de visumplicht, maar ook de lijst van landen wier onderdanen vrijgesteld zijn van de visumplicht. Onlangs nam de Raad trouwens deze verordening aan¹⁷². Met de aanneming van deze verordening worden de visa-lijsten die in het kader van de Schengen-samenwerking werden vastgelegd, vervangen door de lijsten die in bijlage bij de verordening zijn gepubliceerd¹⁷³. Om een land op de visumplichtige lijst dan wel de niet-visumplichtige lijst te plaatsen werden een aantal criteria gehanteerd zoals illegale immigratie, openbare orde en veiligheid en de externe betrekkingen van de Unie met de derde landen. Daarnaast werden recent door de Commissie drie ontwerpverordeningen ingediend bij de Raad met betrekking tot een uniform visummodel¹⁷⁴.

Overigens krijgt de Raad ook de bevoegdheid de voorwaarden en criteria voor de uitreiking van visa voor een periode tot drie maanden te bepalen. Naast de harmonisatie van het visumbeleid wordt ook het uitwerken van de normen en procedures die door de lidstaten moeten gevolgd worden bij het uitvoeren van personencontroles aan hun buitengrenzen aan de Raad toevertrouwd. Dit laatste zal uiteraard zowel van toepassing zijn op onderdanen van derde landen als EU-onderdanen. Voor het eerst krijgen de EU-instellingen

pour premier objet le contrôle des frontières extérieures de l'UE. La compétence déjà existante relative à la politique de visa est ainsi encore élargie. Le Conseil ne reçoit pas seulement le pouvoir d'établir les listes des pays dont les assujettis sont soumis à l'obligation du visa, mais également la liste des pays dont les assujettis sont libérés de l'obligation du visa. Le Conseil adopta ce règlement récemment¹⁷². Les listes de visa qui avaient été établies dans le cadre de la coopération de Schengen furent, avec l'adoption de ce règlement, remplacées par les listes qui sont publiées en annexe du règlement¹⁷³. Pour déplacer un pays de la liste de visa obligatoire vers la liste de visa non obligatoire, une série de critères furent utilisés tels que l'immigration illégale, l'ordre public et la sécurité et les relations extérieures de l'Union avec les pays tiers. A côté de cela, trois projets de règlements furent récemment introduits par la Commission auprès du Conseil concernant un modèle uniforme de visa¹⁷⁴.

Le Conseil reçoit en outre le pouvoir de déterminer les conditions et les critères de délivrance de visa d'une période de trois mois. En plus de l'harmonisation de la politique de visa sont également confiée au Conseil l'élaboration des normes et procédures qui doivent être suivies par les États membres lors de la pratique des contrôles de personnes aux frontières extérieures. Ce dernier point sera forcément d'application à la fois pour les assujettis des pays tiers et ceux de l'Union européenne. Les institutions européennes reçoivent égale-

¹⁷² Vooral de situatie van Bulgarije en Roemenië leverde nogal wat stof voor discussie. Beide landen waren tot nu toe opgenomen op de lijst van landen wier onderdanen onderworpen zijn aan de visumplicht. Dit werd heftig gecontesteerd door deze landen. Per slot van rekening zijn dit twee kandidaat-lidstaten van de EU, terwijl andere kandidaat-lidstaten als Tsjechië en Slowakije niet op de lijst werden vermeld. Uiteindelijk staat Bulgarije nu op de lijst van niet-visumplichtige landen, Roemenië werd evenwel onder voorbehoud op de lijst geplaatst. Dit land moet eerst nog een aantal garanties bieden met betrekking tot illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van de repatriëring van uit Roemenië afkomstige illegaal verblijvende personen, vooraleer zijn onderdanen kunnen genieten van de vrijstelling van visumplicht. De Commissie zal daarover een eerste verslag met eventuele aanbevelingen voorleggen aan de Raad uiterlijk op 30 juni 2001. Zie VO (EG) Nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001, *PB* L 81/1.

¹⁷³ Opgemerkt weze dat ingevolge het protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, deze verordening niet van toepassing is op beide landen.

¹⁷⁴ COM(2001)157 definitief. Het gaat om 3 voorstellen: een voorstel tot wijziging van Verordening nr. 1686/95 betreffende de invoering van een uniform visummodel, een voorstel betreffende de invoering van een uniform model voor een blad waarop een visum kan worden aangebracht dat door lidstaten wordt afgegeven aan houders van een reisdocument dat door de lidstaat die het blad opstelt niet wordt erkend en een voorstel betreffende de invoering van een uniform model voor verblijftitels voor onderdanen van derde landen. De drie voorstellen strekken er vooral toe reis- en verblijfsdocumenten beter te beveiligen tegen vervalsingen en namaak en hebben een eerder technisch karakter.

¹⁷² C'est surtout la situation de la Bulgarie et de la Roumanie qui donna lieu à discussion. Les deux pays étaient repris dans la liste dont les assujettis étaient soumis à l'obligation de visa, ce qu'ils contestèrent fortement. Ce sont en fin de compte deux candidats-États membres de l'UE, alors que d'autres candidats-États membres comme la Tchéquie et la Slovaquie ne sont pas mentionnés sur la liste. La Bulgarie se trouve finalement sur la liste de pays libres de visa, la Roumanie est placée sur la liste, sous réserve. Ce pays doit d'abord offrir un certain nombre de garanties relatives à l'immigration illégale et au séjour illégal, y compris le rapatriement des personnes en séjour illégal venant de Roumanie, avant que ses assujettis ne puissent jouir de la dispense de l'obligation de visa. La Commission déposera d'abord un premier rapport avec d'éventuelles recommandations au Conseil au plus tard le 30 juin 2001. Voir VO (CE) Nr 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001, *JO* L 81/1.

¹⁷³ Il est à remarquer que suite au protocole concernant la position du Royaume Uni et de l'Irlande, le règlement ne s'applique pas à ces deux pays.

¹⁷⁴ COM(2001)157 final. Il s'agit de trois propositions: une proposition de modification du Règlement nr 1686/95 concernant l'adoption d'un modèle uniforme de visa, une proposition relative à l'adoption d'un modèle uniforme de feuille où un visa peut être apposé et qui est remis par les États membres aux détenteurs d'un document de voyage qui n'est pas reconnu par l'État membre qui délivre la feuille et une proposition concernant l'adoption d'un modèle uniforme de titres de séjour pour assujettis de pays tiers. Les trois propositions visent surtout à mieux protéger les documents de voyage et de séjour contre les falsifications, les contrefaçons et ont plutôt un caractère technique.

ook de mogelijkheid initiatieven te ontwikkelen met betrekking tot lang verblijf (meer dan drie maanden) van onderdanen van derde landen. Artikel 63 (3) bepaalt dat de Raad maatregelen zal aannemen met betrekking tot de voorwaarden van binnenkomst en verblijf, en standaarden voor de procedures voor de verstrekking van visa en verblijfsvergunningen voor lang verblijf, met inbegrip van de gezinshereniging. Ondertussen heeft de Commissie reeds een voorstel van richtlijn bij de Raad ingediend met betrekking tot het recht op gezinshereniging voor onderdanen van derde landen. Last but not least voorziet artikel 63 (3) (b) EGV uitdrukkelijk een bevoegdheid voor de Raad om maatregelen aan te nemen op het vlak van illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van repatriëring van illegale verblijvers. Frankrijk heeft vooral op dit vlak van zijn voorzitterschap gebruik gemaakt om een aantal initiatieven te ontwikkelen die betrekking hebben op vervoerderssancties en de omschrijving van het verstrekken van hulp bij illegale binnenkomst en verblijf in de EU als een misdrijf¹⁷⁵.

4.1. De mededeling van de Commissie met betrekking tot het immigratiebeleid¹⁷⁶.

In uitvoering van de Tampere-conclusies ontwikkelt de Commissie haar visie op het immigratiebeleid van de EG in deze mededeling. De bedoeling van deze mededeling is het debat over het immigratiebeleid van de EU te lanceren en de resultaten van dit debat te bespreken op de fameuze conferentie die in oktober 2001 zal worden gehouden onder het Belgisch voorzitterschap. De resultaten van deze conferentie zullen dan weer voorgelegd worden op de Top van Laken, waar ondermeer een tussentijdse evaluatie zal gemaakt worden van de vooruitgang die werd geboekt inzake immigratie- en asielbeleid sinds de Europese Raad van Tampere. Het uitgangspunt van de Commissie is de vaststelling dat het «zero-immigratiebeleid» van de voorbije 30 jaar in de lidstaten niet langer opportuun is. Enerzijds heeft dit beleid niet belet dat jaarlijks grote aantallen migranten al dan niet legaal toch de Unie zijn binnengekomen, anderzijds zijn een aantal lidstaten reeds overgegaan tot het actief recruterende van migranten om het tekort aan geschoolde en ongeschoolde arbeidskrachten op de arbeidsmarkt te compenseren. De Commissie is dan ook van mening dat nieuwe kanalen voor legale immigratie moeten gecreëerd worden voor arbeidsmigranten. In een eerste deel herhaalt de Commissie de richtlijnen van Tampere. In een tweede deel wordt dan specifiek ingegaan op de voorwaarden om een nieuwe benadering van het immigratiebeleid te ontwikkelen. Een belangrijk vaststelling daarbij is dat

¹⁷⁵ Zie ook verder in deze bijdrage.

¹⁷⁶ COM(2000) 757 final.

ment pour la première fois la possibilité de développer des initiatives relatives au séjour de longue durée (plus de trois mois) des assujettis de pays tiers. L'article 63 (3) stipule que le Conseil prendra des mesures relatives aux conditions d'entrée et de séjour, et les normes de procédures de délivrance de visa et de permis de séjour de longue durée, y compris le regroupement familial. Entre-temps, la Commission a déjà introduit auprès du Conseil une proposition de directive relative au droit de regroupement familial pour les assujettis des pays tiers. Last but not least, l'article 63(3) prévoit expressément que le Conseil dispose du pouvoir de prendre des mesures dans le domaine de l'immigration illégale et du séjour illégal, y compris le rapatriement des séjournants illégaux. La France a fait usage de sa présidence principalement dans ce domaine pour développer une série d'initiatives relatives aux sanctions des passeurs et la définition comme délit de l'octroi d'aide à l'immigration illégale et le séjour illégal en UE¹⁷⁵.

4.1. Communication de la Commission relative à la politique d'immigration¹⁷⁶

En exécution des conclusions de Tampere, la Commission a développé dans cette communication sa vision d'une politique communautaire en matière d'immigration. L'objectif de cette communication est de lancer le débat sur la politique d'immigration et de discuter des résultats de ce débat lors de la fameuse conférence qui se tiendra en octobre 2001 sous la présidence belge. Les résultats de cette conférence seront à nouveau présentés au sommet de Laeken, où une évaluation partielle sera notamment faite de l'avancée qui a été enregistrée en matière de politique d'immigration et d'asile depuis le Conseil européen de Tampere. Le point de départ de la Commission est la constatation que la politique «d'immigration zéro» menée au cours de ces trente dernières années dans les États membres n'est plus adaptée. D'une part, cette politique n'a pas empêché que chaque année un nombre élevé d'immigrants clandestins n'entre dans l'Union, d'autre part pour compenser une pénurie de main-d'œuvre, qualifiée ou non, un certain nombre d'États membres ont déjà commencé à mener une politique de recrutement actif de migrants. La Commission est également d'avis que des nouveaux canaux d'immigration légale doivent être ouverts aux travailleurs migrants. La Commission rappelle, dans une première partie, les directives de Tampere. La deuxième partie traite spécifiquement des conditions de développement d'une nouvelle approche de la politique d'immigration. Une

¹⁷⁵ Voir aussi plus loin dans cette étude.

¹⁷⁶ COM(2000) 757 final

migratiedruk zal blijven bestaan. Een gemeenschappelijk immigratiebeleid kan dus niet geconcipeerd worden met als doelstelling migratiestromen naar de EU te doen opdrogen. De EU moet hierop dan ook op een positieve manier inspelen en de voordelen van migratie zowel voor de EU, de migranten zelf als hun landen van herkomst benadrukken en verder uitbouwen. Het moet dus voor de Commissie gaan om een zogenaamd pro-actief immigratiebeleid. Dit wil nochtans niet zeggen dat de Commissie zich een voorstander toont van een zogenaamde vervangingmigratie, dat ondermeer door de VN werd voorgesteld als een middel om de daling van het geboortecijfer in de Unie tegen te gaan. Het kader waarin dat immigratiebeleid moet worden uitgewerkt is gebaseerd op het onderscheid tussen humanitaire migratie, gezinshereniging (zie verder) en economische migratie. Toelating om humanitaire redenen (het Vluchtelingenverdrag en bijkomende en tijdelijke vormen van bescherming) moet onverkort worden gehandhaafd, maar dat neemt niet weg dat met de aanwezigheid van deze personen op het grondgebied van de EU moet rekening gehouden worden om bepaalde tekorten op de arbeidsmarkt op te vullen. Toelating van onderdanen van derde landen om economische redenen moet worden afgestemd op de behoeften van de markt, al moet ten allen tijde worden rekening gehouden met het gevaar voor een georganiseerde brain drain. Het basisbeginsel van het immigratiebeleid van de EU moet evenwel zijn dat de onderdanen van derde landen die worden toegelaten tot de EU in grote lijnen dezelfde rechten en verplichtingen moeten hebben als EU-onderdanen. Deze rechten en verplichtingen kunnen evenwel gekoppeld worden aan de lengte van het verblijf dat is vastgelegd in de voorwaarden voor hun binnenkomst. Tenslotte vestigt de Commissie de aandacht op de integratie van migranten.

4.2. Twee belangrijke voorstellen van de Commissie.

4.2.1. Het gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging¹⁷⁷.

Met dit voorstel wil de Commissie een recht op gezinshereniging invoeren ten gunste van enerzijds onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van één van de lidstaten verblijven, anderzijds burgers van de Unie die hun recht van vrij verkeer niet uitoefenen. Dit voorstel heeft dus niet exclusief betrekking op onderdanen van derde landen. Inderdaad wordt van dit voorstel meteen gebruik gemaakt om een lacune in de bestaande Europese regelgeving over het

¹⁷⁷ COM(2000) 624 definitief. Het oorspronkelijke voorstel dateert van 1999, zie COM(1999) 638 definitief.

constatation importante est que la pression migratoire continuera à exister. Une politique commune d'immigration ne peut donc pas être conçue dans le but de tarir les flux migratoires à destination de l'UE. L'UE doit dès lors mener le jeu de manière positive et insister sur les avantages de la migration pour l'UE, pour les immigrants eux-mêmes ainsi que pour leur pays d'origine tout en les maximisant. Il s'agit donc pour la Commission d'une politique proactive en matière d'immigration. Cela ne signifie pas que la Commission adopte un rôle de défenseur d'une politique présumée de migration de remplacement, qui fut notamment présentée par les Nations unies comme un moyen de contrer la chute du taux de naissance dans l'Union. Le cadre dans lequel cette politique d'immigration doit être élaborée est basé sur la distinction entre l'immigration pour des motifs humanitaires, le regroupement familial (voir plus loin) et l'immigration pour des motifs économiques. L'admission pour des raisons humanitaires (Convention sur les réfugiés et formes subsidiaires et temporaires de protection) doit être maintenue intégralement mais cela n'empêche pas que la présence de ces personnes sur le territoire de l'UE soit un facteur à prendre en compte pour pallier des pénuries définies de l'emploi. L'admission de ressortissants de pays tiers pour motifs économiques doit être appropriée aux besoins du marché, bien qu'il faille toujours tenir compte du danger d'une fuite de cerveaux organisée. Le principe fondamental de la politique d'immigration de l'UE est néanmoins le fait que les ressortissants des pays tiers admis dans l'UE aient, dans les grandes lignes, les mêmes droits et les mêmes obligations que les citoyens de l'UE. Ces droits et ces obligations peuvent être couplés avec la longueur du séjour qui est déterminé dans les conditions d'entrée. La commission attire finalement l'attention sur l'intégration des migrants.

4.2. Deux propositions importantes de la Commission.

4.2.1. Proposition modifiée de Directive du Conseil relative au droit du regroupement familial¹⁷⁷.

Avec cette proposition, la Commission veut instaurer le droit au regroupement familial, d'une part dans le chef des ressortissants de pays tiers qui sont légalement résidents sur le territoire d'un État membre, et d'autre part dans le chef des citoyens de l'Union qui ne peuvent pas exercer leur droit à la libre circulation. Cette proposition ne concerne donc pas exclusivement les ressortissants de pays tiers. En effet, il a été immédiatement fait usage de cette proposition pour combler

¹⁷⁷ COM(2000) 624 final. La proposition originale date de 1999, voir COM(1999) 638 final.

vrij verkeer van personen op te vullen. Wat de wettig verblijvende onderdanen van derde landen betreft, moet eerst en vooral opgemerkt worden dat ook personen die de vluchtelingenstatus hebben verworven onder het toepassingsgebied van het voorstel vallen. Personen die een subsidiaire vorm van bescherming hebben verworven in één van de lidstaten worden evenwel uitdrukkelijk van de toepassing van de richtlijn uitgesloten omdat de regelingen op dit vlak te dispaaraat zijn in de verschillende lidstaten. Er wordt dan ook voor gekozen het recht op gezinshereniging voor deze categorie personen uit te werken in het voorstel over bijkomende bescherming dat binnenkort zal worden uitgewerkt door Commissie. De vraag of vluchtelingen onder het toepassingsgebied van dit voorstel vallen is lange tijd voorwerp van discussie geweest. Nu lijkt, ook bij de lidstaten, overeenstemming te bestaan over het feit dat vluchtelingen wel degelijk onder dit voorstel moeten ressorteren, al werd het voorstel onlangs opnieuw gewijzigd in die zin dat men alle bepalingen met betrekking tot vluchtelingen in één afzonderlijk hoofdstuk heeft gegroepeerd.

Het voorstel van de Commissie geeft een vrij ruime invulling van het begrip gezinshereniging. Het gaat o.m. om de echtgenoot van de gezinshereniger (met inbegrip van de niet-gehuwde partner indien de wetgeving van de lidstaat gehuwde paren en niet-gehuwde paren gelijkstelt), de minderjarige kinderen (met inbegrip van geadopteerde kinderen), de bloedverwanten in opgaande lijn die ten laste zijn van de gezinshereniger en de meerderjarige kinderen van de gezinshereniger of diens partner indien zij niet gehuwd zijn en wegens hun gezondheidstoestand niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Wel ontstaat het recht op gezinshereniging pas indien de onderdaan van een derde land een verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van 1 jaar of langer bezit. Bovendien worden ook een aantal materiële voorwaarden gesteld: zo kan de betrokken lidstaat van de gezinshereniger een bewijs eisen dat hij beschikt over huisvesting, een ziektekostenverzekering en stabiele inkomsten en kan gezinshereniging geweigerd worden om redenen van openbare orde, binnenlandse veiligheid en volksgezondheid. Voor erkende vluchtelingen geldt de voorwaarde met betrekking tot huisvesting, ziektekostenverzekering en stabiele inkomsten evenwel niet. Indien de gezinshereniging wordt toegestaan, krijgen de gezinsleden in principe een verblijfstitel met dezelfde geldigheidsduur als het verblijfsdocument van de gezinshereniger. Deze verblijfstitel kan verlengd worden en na vier jaar verblijf in de betrokken lidstaat, en voor zover de familiale band blijft bestaan, hebben de echtgenoot of de niet-gehuwde partner en het meerderjarig geworden kind

une lacune dans la réglementation européenne existante sur la libre circulation des personnes. En ce qui concerne les ressortissants en résidence légale, il faut d'abord et surtout remarquer que les personnes qui ont acquis le statut de réfugié relèvent également du champ d'application de la proposition. Les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire dans un des États membres sont toutefois expressément exclues du champ d'application de la directive, car les règles dans ce domaine sont trop disparates dans les divers États membres. Pour cette catégorie de personnes, la préférence a donc été donnée à l'élaboration du droit au regroupement familial dans la proposition sur la protection subsidiaire qui sera bientôt introduite par la Commission. La question de savoir si les réfugiés tombent sous le champ d'application de cette proposition a longtemps été un sujet de discussion. Il paraît actuellement il y avoir un accord, aussi chez les États membres, sur le fait que les réfugiés relèvent bien de cette proposition, même si elle a été récemment à nouveau amendée dans le sens que toutes les clauses relatives aux réfugiés ont été regroupées dans un chapitre séparé.

La proposition de la Commission donne une description assez détaillée de la notion de regroupement familial. Il vise le conjoint du regroupant (y compris le partenaire non marié, si la législation de l'État membre concerné assimile la situation des couples non mariés à celle des couples mariés), les enfants mineurs (y compris les enfants adoptés), les ascendants du regroupant lorsqu'ils sont à sa charge, et les enfants majeurs du regroupant ou de son partenaire, lorsqu'ils ne sont pas mariés et qu'ils ne peuvent subvenir à leurs besoins en raison de leur état de santé. Le droit au regroupement familial n'existe que si le ressortissant de pays tiers est titulaire d'un titre de séjour d'une durée de validité supérieure ou égale à un an. Une série de conditions matérielles sont exigées : l'État membre concerné peut demander au regroupant de fournir la preuve qu'il dispose d'un logement, d'une assurance-maladie et de ressources stables. Le regroupement familial peut être refusé pour des raisons d'ordre public, de sécurité intérieure et de salubrité publique. La condition relative au logement, à l'assurance-maladie et aux ressources stables ne s'applique pas aux réfugiés reconnus comme tels. Si le regroupement familial est accepté, les membres de la famille reçoivent en principe un titre de séjour, de durée identique au document de séjour du regroupant. Ce titre de séjour est renouvelable. Après quatre ans de résidence dans l'État membre concerné et dans la mesure où les liens familiaux subsistent, le conjoint ou le partenaire non-marié et l'enfant devenu majeur ont droit à un titre de séjour autonome. Les États membres peuvent accorder à

recht op een zelfstandige verblijfstitel. De lidstaten mogen aan de andere categorieën personen die onder het toepassingsgebied van het voorstel vallen, een zelfstandige verblijfstitel toekennen, maar zijn daartoe geenszins verplicht.

4.2.2. Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad inzake het statuut van onderdanen van derde landen met lang verblijf¹⁷⁸.

Dit voorstel, waarvan de tekst nog niet gepubliceerd is, stelt de voorwaarden vast waaronder een verblijfsrecht voor lange termijn kan worden afgeleverd aan onderdanen van derde landen. Dit voorstel is van toepassing op economische migranten en erkende vluchtelingen. Een dergelijke status kan toegekend worden aan onderdanen van derde landen die gedurende een ononderbroken periode van 5 jaar wettig verblijven in een lidstaat, beschikken over een minimum aan bestaansmiddelen en geen gevaar betekenen voor de openbare orde of binnenlandse veiligheid. Onderdanen van derde landen die aan deze voorwaarden voldoen zullen een verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van 10 jaar kunnen ontvangen die automatisch vernieuwd wordt. De rechten verbonden aan dit statuut zijn o.m. toegang tot de arbeidsmarkt en zelfstandige activiteiten, toegang tot onderwijs en beroepsopleiding e.d. Het meest vernieuwende aspect van dit voorstel is evenwel dat het een recht op vrij verkeer voor onderdanen van derde landen binnen de Europese Unie voorziet. Naar analogie met het vrij verkeer van werknemers, zelfstandigen en studenten, wordt in dit voorstel het recht voorzien voor onderdanen van derde landen die gevestigd zijn in de ene lidstaat om zich te vestigen in een andere lidstaat om er te werken, te studeren of er een zelfstandige activiteit uit te oefenen. Het voorstel moet uiteraard in detail bestudeerd worden om de volledige draagwijdte ervan in te schatten, maar het leidt geen twijfel dat dergelijk voorstel een noodzaak is, ook in het licht van de integratie van onderdanen van derde landen in de EU.

4.3. De Franse voorstellen inzake illegale immigratie: een bedreiging voor het recht om asiel te zoeken in de Europese Unie?

Tijdens haar voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 2000 heeft Frankrijk zich vooral actief getoond in de strijd tegen de illegale immigratie. Drie initiatieven werden ingediend die er vooral toe strekken de illegale binnenkomst van onderdanen van derde landen tegen te gaan. Het gaat hier niet om een

¹⁷⁸ De tekst van het voorstel was op het ogenblik waarop deze tekst werd afgesloten, niet beschikbaar. Zie Commission, IP/01/357, Brussels, 13 March 2001.

d'autres catégories de personnes qui tombent sous le champ d'application de la proposition un titre de séjour autonome, mais ils n'y sont pas obligés.

4.2.2. Proposition de la Commission de directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée¹⁷⁸.

Cette proposition, dont le texte n'est pas encore publié, établit les conditions auxquelles un titre de séjour de longue durée peut être délivré aux assujettis de pays tiers. Cette proposition s'applique aux migrants pour motifs économiques et aux réfugiés reconnus comme tels. Un tel statut peut être accordé aux assujettis de pays tiers qui ont résidé légalement dans un État membre pendant une période ininterrompue de 5 ans, qui disposent de ressources suffisante et ne représentent pas de danger pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Les assujettis de pays tiers qui répondent à ces conditions recevront un titre de séjour d'une durée de 10 ans renouvelable automatiquement. Les droits liés à ce statut sont, notamment, l'accès à l'emploi et aux activités d'indépendant, l'accès à l'enseignement et à la formation professionnelle. L'aspect le plus innovant de cette proposition est qu'elle prévoit pour les assujettis de pays tiers un droit de libre circulation au sein de l'Union européenne. En concordance avec la libre circulation des travailleurs, des indépendants et des étudiants, la proposition prévoit pour les assujettis de pays tiers établis dans un État membre, le droit de s'établir dans un autre État membre pour y travailler, y étudier ou y exercer une activité d'indépendant. La proposition doit être étudiée en détail pour en évaluer toute la portée, mais il ne fait pas de doute qu'une telle proposition est nécessaire, en vue de l'intégration des assujettis de pays tiers dans l'UE.

4.3. Les propositions françaises en matière d'immigration illégale; une menace pour le droit de demander l'asile dans l'Union européenne?

Au cours de sa présidence de l'Union européenne pendant le second semestre de 2000, la France s'est montrée active principalement dans la lutte contre l'immigration illégale. Trois initiatives ont été introduites qui visent surtout à contrer l'entrée illégale d'assujettis de pays tiers. Il ne s'agit pas d'un renforcement

¹⁷⁸ Le texte de cette proposition n'était pas encore disponible au moment où le texte actuel a été arrêté. Voir Commission, IP/01/357, Brussels, 13 March 2001.

klassieke verstrenging van de controles aan de buitengrenzen als dusdanig, maar wel om wetgevende maatregelen die moeten leiden tot wijzigingen in het strafrecht van de lidstaten.

Een eerste voorstel is gebaseerd op Titel VI van het EU-Verdrag en kadert in de strijd tegen de mensenhandel.

Het voorstel tot aanneming van een kaderbesluit tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf¹⁷⁹ heeft tot doel een onderlinge aanpassing van de rechtsregels te realiseren in de lidstaten met betrekking tot de straffen en de gevallen van niet-aansprakelijkheid of juist verzwarende omstandigheden inzake de hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf. De omschrijving van het misdrijf hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verblijf en illegaal verkeer is het voorwerp van een ander Frans voorstel, dat hierna wordt toegelicht en dat er uiteraard nauw mee verbonden is. Het kaderbesluit poneert als uitgangspunt dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat dergelijk misdrijf wordt bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties. Dit kunnen enerzijds vrijheidsstraffen zijn, maar ook bijvoorbeeld de confiscatie van het vervoermiddel waarmee het misdrijf werd gepleegd, het verbod nog langer het beroep uit te oefenen in het kader waarvan het misdrijf werd gepleegd tot zelfs de verwijdering van het grondgebied indien de dader geen onderdaan van de Europese Unie zou zijn. Het kaderbesluit voorziet uitdrukkelijk de mogelijkheid voor de lidstaten om ook rechtspersonen aansprakelijk te stellen voor dergelijke misdrijven en somt een aantal mogelijke sancties t.a.v. rechtspersonen op, waaronder de ontbinding. Tenslotte wordt voorgesteld in geval van verzwarende omstandigheden de voorziene straffen te verzwaren. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn indien de dader behoort tot een criminele organisatie.

Aanvullend bij dit voorstel tot kaderbesluit, diende Frankrijk een voorstel in voor een richtlijn tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer en illegaal verblijf¹⁸⁰. Het voorstel legt de lidstaten op de nodige maatregelen te nemen om «het opzettelijk met rechtstreekse of onrechtstreekse hulp vergemakkelijken van de illegale binnenkomst, het illegale verkeer of het illegale verblijf op zijn grondgebied van een vreemdeling die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie», te beschouwen als een strafbaar feit. Ook de deelneming aan, uitlokking van of poging tot dergelijke activiteit moet volgens het voorstel beschouwd worden als een strafbaar feit.

¹⁷⁹ PB 2000 C 253/6.

¹⁸⁰ PB 2000 C 253/1.

classique du contrôle des frontières extérieures en tant que tel, mais bien de mesures réglementaires qui doivent aboutir à des modifications du droit pénal des États membres.

La première proposition est fondée sur le Titre VI du traité EC dans le cadre de la lutte contre la traite d'êtres humains.

La proposition d'adoption d'une décision cadre en vue de renforcer le cadre pénal de la lutte contre l'immigration illégale et le séjour illégal a pour but de réaliser une adaptation réciproque des règles en vigueur dans les États membres en ce qui concerne les peines et les cas de non responsabilité ou de circonstances aggravantes en cas d'aide à une immigration et à un séjour illégal²⁹. La définition du délit d'aide à l'immigration illégale, séjour illégal et circulation illégale fait l'objet d'une autre proposition française qui est expliquée ci-dessous. La proposition cadre stipule au départ que les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour que des délits de ce genre soient punis de sanctions pénales proportionnelles, efficaces et dissuasives. Ce peut être d'une part des peines privatives de liberté mais aussi par exemple confiscation du moyen de transport qui a servi à commettre le délit, l'interdiction d'exercice de la profession dans le cadre de laquelle le délit a été commis et même l'expulsion du territoire si l'auteur n'est pas un citoyen de l'Union européenne. La proposition cadre prévoit expressément la possibilité pour les États membres de rendre des personnes morales responsables de tels délits et indique une série de sanctions possibles contre ces personnes morales dont notamment la dissolution. Enfin il est proposé en cas de circonstances aggravantes d'augmenter les peines prévues. Ce serait par exemple le cas si l'auteur appartient à une organisation criminelle.

En complément à ce projet cadre, la France a aussi introduit une proposition de directive tendant à définir la notion d'aide à l'immigration illégale, la circulation illégale et le séjour illégal¹⁸⁰. La proposition impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour considérer comme un délit le fait de faciliter intentionnellement directement ou indirectement l'entrée illégale, la circulation illégale et le séjour illégal sur son territoire d'un étranger qui n'est pas ressortissant d'un État membre de l'Union européenne. Devrait être considéré comme un délit la participation ou l'encouragement à de telles activités.

¹⁷⁹ JO 2000 C 253/6.

¹⁸⁰ JO 2000 C 253/1

Beide voorstellen worden sterk bekritiseerd, omdat de omschrijving van het misdrijf zodanig ruim is dat bijvoorbeeld activiteiten van erkende humanitaire organisaties in sommige gevallen onder het toepassingsgebied van het voorstel zouden kunnen vallen. UNHCR¹⁸¹ heeft dan ook sterk aangedrongen op het inlassen van een humanitaire clausule in het voorstel, wat met name ook het standpunt van sommige lidstaten waaronder België is. Bovendien bevatten beide voorstellen geen enkele verwijzing naar de vrijwaring van het recht om asiel te zoeken, noch naar de verplichtingen van de lidstaten in toepassing van de Conventie van Genève. Dit is bijvoorbeeld wel het geval in de twee VN Protocollen bij de Conventie tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit van 15 november 2000. Zowel het protocol met betrekking tot mensenhandel als het protocol met betrekking tot mensensmokkel bevatten een algemene clausule dat de toepassing van de Conventie van Genève vrijwaart. Overigens is het onderscheid tussen mensenhandel en mensensmokkel een essentieel onderscheid dat in de Franse voorstellen niet lijkt te worden gemaakt.

Een laatste belangrijk Frans voorstel is het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de harmonisatie van de geldboetes die aan vervoerders worden opgelegd voor het vervoeren naar de lidstaten van onderdanen van derde landen die niet over de vereiste documenten beschikken om daarin te worden toegelaten¹⁸². Het voorstel wil de nationale wetgevingen met betrekking tot het opleggen van geldboetes aan vervoerders die zich niet houden aan hun verplichtingen met betrekking tot de controle van de reisdocumenten en visa van de onderdanen van derde landen die zij vervoeren, onderling aanpassen.

Dit voorstel legt de lidstaten in de eerste plaats de verplichting op in het nationale recht geldboetes te voorzien voor vervoerders voor het vervoeren naar het grondgebied van de lidstaten van onderdanen van derde landen die niet over de vereiste reisdocumenten of visa beschikken. Het voorstel stelt een minimumgeldboete van 2000 EUR per vervoerde persoon voor.

Bovendien legt het voorstel de vervoerder de verplichting op de onderdaan van een derde land die de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd omdat hij niet beschikt over de vereiste reisdocumenten of visa,

¹⁸¹ Zie UNHCR, *UNHCR comments on the French Presidency proposals for a Council Directive and Council Framework Decision on preventing the facilitation of unauthorised entry and residence*, Geneva, 22 September 2000.

¹⁸² PB 2000 C 269/8.

Les deux propositions ont été fortement critiquées parce que la définition du délit est tellement large que par exemple toute activité d'organisations humanitaires reconnues pourrait en certains cas tomber sous le champ d'application de la proposition. Le Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies¹⁸¹ a dès lors insisté fortement pour introduire dans la proposition une clause humanitaire, ce qui est également le point de vue de certains pays comme la Belgique. Au surplus les deux propositions ne contiennent aucune référence à la garantie du droit de chercher asile, ni aux obligations des États membres en application de la Convention de Genève. C'est particulièrement le cas des deux Protocoles des Nations Unies rattachés à la Convention contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000. Aussi bien le protocole concernant le commerce d'êtres humains que le protocole concernant le trafic clandestin d'être humains comportant une clause générale qui garantit l'application de la Convention de Genève. Au surplus la distinction entre le commerce d'être humains et le trafic clandestin n'est pas faite dans les propositions françaises.

Une dernière proposition française importante est la proposition de directive du Conseil concernant l'harmonisation des amendes imposées aux transporteurs pour le transport vers les États membres de ressortissants de pays tiers qui ne disposent pas de documents pour y être admis.¹⁸² Cette proposition tend à harmoniser les législations nationales concernant les amendes à des transporteurs qui ne se conforment pas à leurs obligations concernant le contrôle des documents de voyage et des visas des personnes de pays tiers qu'ils transportent.

Cette proposition oblige les États à imposer des amendes à ces transporteurs. L'amende minimum doit être de 2.000 EUR par personne transportée. Au surplus la proposition oblige le transporteur dont le « client » a été refusé dans le pays de destination à cause de l'absence de documents conformes, à le reconduire dans le pays d'origine, le pays qui lui a délivré un document de voyage ou tout autre pays où son retour est garanti.

Il est évident que ces propositions vont avoir une influence considérable sur la « disponibilité » de l'Union européenne pour les demandeurs d'asile. Ce n'est un secret pour personne que si les contrôles à l'immigra-

¹⁸¹ Voir UNHCR, commentaire sur les propositions de directives de la Présidence française, Genève, 22 septembre 2000.

¹⁸² J.O. 2000 C 269/8.

terug te brengen naar het land van herkomst, het land dat hem een reisdocument heeft verstrekt of ieder ander land waar zijn toelating gewaarborgd is. Het hoeft geen betoog dat dergelijke voorstellen een enorme invloed kunnen hebben op de bereikbaarheid van de Europese Unie voor asielzoekers. Het is geen geheim dat, door de steeds strengere immigratie-controles in de lidstaten van de Europese Unie, meer en meer asielzoekers zich gedwongen zien op illegale wijze een toegang tot het grondgebied van de Europese Unie te verschaffen. Dikwijls is de hulp van mensensmokkelaars daarbij noodzakelijk. Een recente studie uitgevoerd in opdracht van het UNHCR¹⁸³ maakt pijnlijk duidelijk dat het migratie-beleid van de EU-lidstaten de macht van mensensmokkelaars enkel heeft vergroot en hun malafide praktijken enkel heeft helpen uitbouwen. Het is uiteraard een legitieme doelstelling van de EU-lidstaten om illegale immigratie te bestrijden maar het is duidelijk dat de huidige instrumenten en middelen het fenomeen mensenhandel en mensensmokkel allerminst hebben ingedijkt, integendeel. De ontdekking van 58 doden in een koeltransport in Dover vorig jaar heeft dit nog maar eens op dramatische wijze geïllustreerd.

Commentaar door *Dr. PHILIPPE DE BRUYCKER*
(*Docent aan het Instituut voor Europese Studies van de ULB*)

Ik zal mijn bedenkingen in twee delen splitsen: eerst heb ik het over de methode om een immigratiebeleid uit te stippelen en vervolgens over de in uitwerking zijnde doctrine

A) Methode

Zoals Anne Weyembergh memoreerde, wil het Verdrag van Amsterdam binnen een tijdsbestek van vijf jaar een ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand brengen en dat veronderstelt een groot aantal maatregelen. Een «scorebord» biedt een zeer precies overzicht van wat gebeurt, van de vordering van de diverse teksten en van de eventuele vertragingen. De gemeenschapsmachine draait volgens een vrij traditionele methode, met name de verdere realisatie van een aantal doelstellingen binnen een vastgelegd tijdsschema.

Het institutioneel kader waarbinnen de Europese Unie optreedt, is nog niet voltooid. Ik zou enkele beschouwingen willen wijden aan de wijze waarop dat kader door Anne Weyembergh is voorgesteld. Naar mijn gevoel moet de uitdrukking «communautarisering» op z'n

¹⁸³ Zie J. Morrison, «*The Trafficking and Smuggling of Refugees. The End Game in European Asylum Policy?*», July 2000, 104 p.

tion sont renforcés dans les États membres, les demandeurs d'asile seront obligés d'user de voies clandestines pour avoir accès à l'Union européenne. Souvent l'aide de « fraudeurs » d'hommes sera nécessaire. Une étude récente menée par le Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies montre malheureusement que la politique de migration des États européens¹⁸³ n'a fait qu'augmenter la puissance des trafiquants d'hommes et a contribué à développer leurs pratiques malhonnêtes. Le combat contre l'immigration clandestine est un objectif légitime mais il est clair que les instruments et moyens utilisés n'ont pas freiné, au contraire, le phénomène du commerce d'être humains. La découverte de 55 morts dans un transport frigorifique à Douvres, l'an dernier, a illustré dramatiquement ce phénomène.

Commentaires par M. PHILIPPE DE BRUYCKER
(*Chargé de Cours à l'Institut d'Etudes européennes de l'ULB*)

J'articulerai mes commentaires en deux parties : d'abord sur la méthode utilisée pour construire une politique d'immigration, ensuite sur la doctrine en cours d'élaboration.

A) La méthode

Le traité d'Amsterdam, comme Anne Weyembergh l'a rappelé, prévoit la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans un délai de cinq ans, ce qui suppose qu'un grand nombre de mesures soient adoptées. Un « tableau de bord » donne un aperçu très précis de ce qui se fait, de l'état d'avancement des différents textes et des retards qui peuvent apparaître. La machine communautaire est lancée selon une méthode assez traditionnelle consistant à poursuivre la réalisation d'un certain nombre d'objectifs dans le cadre d'un calendrier déterminé.

Le cadre institutionnel dans lequel la Communauté européenne agit n'est pas encore achevé. Je souhaite formuler quelques commentaires à propos de la présentation qu'en a donné Anne Weyembergh. A mon sens, le terme « communautarisation » doit à tout le

¹⁸³ Voir J. Morrison, «*The Trafficking and Smuggling of Refugees. The End Game in European Asylum Policy?*», Juillet 2000, 104 p.

minst tussen aanhalingstekens worden geplaatst, tenzij men van mening is dat het om een formeel kader gaat en dit om de eenvoudige reden dat men zich binnen het bestek van de eerste pijler situeert. Ik wil hier geen grote bewijsvoering houden, maar men mag niettemin betwijfelen of er inzake immigratie en asiel een echte «communautarisering» is geweest, al mag er op sommige gebieden dan al zeer significante vooruitgang zijn geboekt. Ik wens meteen de bezorgdheid van Kamervoorzitter Herman De Croo met betrekking tot het democratisch gehalte van het Europese wetgevingsproces te vertolken. Er is reeds gesproken over de louter adviserende rol die het Verdrag van Amsterdam aan het Europees Parlement toekent.

Het zou ook de moeite waard zijn te zien wat men in Nice heeft bekookst. Er wordt voorgesteld artikel 67 van het Verdrag van Amsterdam met betrekking tot het asielrecht te wijzigen als volgt: «De Raad stelt volgens de procedure als bedoeld in artikel 251 de maatregelen van artikel 63 vast, voor zover de Raad, voorafgaandelijk en overeenkomstig § 1 van dit artikel, een Gemeenschapswetgeving heeft uitgewerkt die de gemeenschappelijke regels en de essentiële beginselen omschrijft waaraan die aangelegenheden onderworpen zijn». Deze nogal verbazende bepaling betekent, ten eerste, dat men echt werk wil maken van de democratisering van het wetgevingsproces door de bij artikel 251 bedoelde beslissingsbevoegdheid toe te passen en, ten tweede, dat het Parlement, wanneer de teksten zijn aangenomen, dus een wetgevende bevoegdheid zal krijgen. Men stemt dus niet eerder in met de ontgrendeling van het wetgevingsproces dan nadat eerst de normen zijn goedgekeurd en zoiets is toch uiterst zorgwekkend! Dat is wel een zeer eigenaardige manier van wetten maken, zelfs al kan men er niet omheen dat het Verdrag van Amsterdam een zeer positieve ontwikkeling betekende wat de bijschaving van het institutionele kader in een meer gemeenschapsgerichte zin betreft. Ik zou zelfs zover gaan te zeggen dat het Europees Parlement een tweede «Schengenklap» moet incasseren. Laten wij immers niet vergeten dat het protocol van Schengen tot magisch gevolg heeft gehad dat het gelijknamige Verdrag tot «acquis communautaire» werd omgevormd en dat het tegelijkertijd werd opgelegd aan het Europees Parlement zonder dat dit aan de uitwerking ervan heeft kunnen deelnemen.

B) De doctrine

Het Verdrag van Amsterdam is niet alleen een institutioneel verdrag doch tevens een materieelrechtelijk verdrag dat inzake immigratie en asiel in het Verdrag van Rome een aantal juridische doeleinden en grondslagen invoegt. De desbetreffende regelingen werden

moins être mis entre guillemets, sauf à considérer qu'il s'agit d'un cadre formel simplement parce qu'on se situe dans le cadre du premier pilier. Sans pouvoir me lancer dans une grande démonstration, on peut douter qu'il y ait véritablement eu communautarisation des matières d'immigration et d'asile, même si un certain nombre de progrès très significatifs ont incontestablement été accomplis. Je voudrais immédiatement faire écho aux préoccupations de Monsieur le Président de la Chambre Herman De Croo pour ce qui est de la qualité démocratique du processus législatif européen. On a déjà parlé du rôle uniquement consultatif accordé au Parlement européen par le traité d'Amsterdam.

Cela vaut également la peine de voir ce qui a été concocté à Nice. Il est proposé de modifier l'article 67 du traité pour ce qui concerne le droit d'asile de la manière suivante : « Le Conseil arrête selon la procédure visée à l'article 251 les mesures prévues à l'article 63 pour autant que le Conseil aura arrêté préalablement et conformément au §1^{er} du présent article une législation communautaire définissant les règles communes et les principes essentiels régissant ces matières ». Disposition assez étonnante signifiant qu'on va véritablement démocratiser le processus législatif en appliquant la procédure de codécision visé à l'article 251 et donc donner un pouvoir législatif au Parlement quand les textes auront été adoptés. On n'accepte donc de déverrouiller le processus législatif que lorsque les normes auront été adoptées ! C'est quand même un élément extrêmement préoccupant. Même si on ne peut pas nier l'évolution positive intervenue avec le traité d'Amsterdam pour ce qui est du perfectionnement du cadre institutionnel dans un sens plus communautaire, c'est une bien curieuse méthode législative. Je dirais que c'est un second coup de Schengen qui est fait au Parlement européen. N'oublions en effet pas que le protocole Schengen a eu pour effet magique de transformer Schengen en acquis communautaire et, du même coup, de l'imposer au Parlement européen sans que celui-ci ait eu la possibilité de participer à son élaboration.

B) La doctrine

Le traité d'Amsterdam n'est pas qu'un traité institutionnel, c'est aussi un traité de droit matériel introduisant un certain nombre d'objectifs et de bases juridiques dans le traité de Rome pour ce qui concerne la politique européenne d'immigration et d'asile. Disposi-

vaak terecht goed onthaald, maar uit een nauwkeurige analyse blijkt dat die regelingen op bepaalde punten toch niet erg duidelijk zijn, wat waarschijnlijk toe te schrijven is aan de intergouvernementele methode waarmee de verdragen tot stand komen.

Een bewijs daarvan is de bekentenis van Franklin Dehousse die bij de werkzaamheden ter voorbereiding van het Verdrag van Amsterdam een grote rol heeft gespeeld en als inleiding bij het werk van Nathalie Berger over het Europees asiel- en immigratiebeleid het volgende schrijft (in vertaling): «De tekst van het Verdrag van Amsterdam op het gebied van immigratie en asiel is vaak voorgesteld als een verward werkstuk vol tegenstrijdigheden. De voorbereiding ervan liet helaas veel de wensen over. In tal van cenakels hebben wij het vaker gehad over de comparatieve theologische verdiensten van de communautaire en intergouvernementele technieken dan over de doeleinden.».

Ten gronde werden ten aanzien van het Verdrag van Amsterdam een aantal aanvullende aanwijzingen verstrekt in de conclusies van de top van Tampere en in beide in november 2000 bekendgemaakte mededelingen van de commissie betreffende asiel en immigratie.

Wie zich op de hoogte wil stellen van de oogmerken die ten grondslag liggen aan de uitstippeling van het Europees asiel- en immigratiebeleid, beschikt op die manier momenteel over een vrij volledige documentatie. Ik zou gewoon een aantal korte beschouwingen willen maken over de op de top van Tampere aangestipte vier prioriteiten die Kris Pollet reeds onder de aandacht heeft gebracht.

1° Het partnerschap met de landen van herkomst

Deze factor is het bewijs dat het in het raam van de tweede pijler uitgestippelde externe beleid van de Europese Unie steeds meer de bezorgdheid inzake het beheer van de migratiestromen integreert. Dit geldt zowel voor het voorkomen van onregelmatige stromen als voor de indijking daarvan, met name met behulp van de techniek van de terugname-overeenkomsten. Omdat die gegevens zoals bekend niet nieuw zijn en er reeds lang over wordt gesproken, is de hamvraag of de Europese dimensie er werkelijk in zal slagen tegemoet te komen aan die punten van zorg en of wij verder zullen geraken dan het stadium van de vrome wensen.

2° De Europese asielregeling

Ik zal niet te veel tijd besteden aan de kwestie van de Europese asielregeling die reeds uitvoerig door Kris Pollet werd behandeld.

tions qui ont été fréquemment saluées à juste titre, mais qui, lorsqu'on les analyse de manière précise, s'avèrent quand même assez peu claires sur un certain nombre de points, ce qui est vraisemblablement dû à la méthode intergouvernementale de confection des traités.

J'en veux pour preuve l'aveu d'une personne qui a joué un grand rôle dans les négociations préparatoires au traité d'Amsterdam, Franklin Dehousse, qui écrit ceci dans la préface de l'ouvrage que Nathalie Berger a consacré à la politique européenne d'asile et d'immigration : je cite : « le texte du traité d'Amsterdam dans le domaine de l'immigration et de l'asile a souvent été présenté comme confus et contradictoire. La préparation laissait hélas beaucoup à désirer. Dans de nombreux cénacles, nous parlions infiniment plus des mérites théologiques comparés des techniques communautaires et intergouvernementales que des objectifs recherchés ».

Sur le fond, un certain nombre d'indications complémentaires par rapport au traité d'Amsterdam ont été données dans les conclusions du sommet de Tampere ainsi que dans deux Communications de la Commission en matière d'asile et d'immigration rendues publiques au mois de novembre 2000. De la sorte, celui qui entend se renseigner sur les intentions présidant à la construction de la politique européenne d'asile et d'immigration dispose aujourd'hui d'une documentation assez complète. Je voudrais simplement formuler quelques très rapides commentaires sur les quatre priorités identifiées lors du sommet de Tampere que Kris Pollet a déjà présentées.

1° Le partenariat avec les pays d'origine

C'est un élément témoignant du fait que la politique extérieure de l'Union européenne développée dans le cadre du deuxième pilier intègre de plus en plus les préoccupations de gestion des flux migratoires, tant pour ce qui concerne la prévention des flux irréguliers que la répression de ceux-ci, par le biais notamment de la technique des accords de réadmission. Toute la question est de savoir, parce que ces éléments ne sont quand même pas nouveaux et que cela fait longtemps qu'on en parle, si la dimension européenne parviendra véritablement à opérationnaliser ces préoccupations et si l'on dépassera le stade des vœux pieux.

2° Le régime d'asile européen

Je passe rapidement sur le régime d'asile européen dont Kris Pollet a parlé en détails. Il est significatif que le traité d'Amsterdam paraisse déjà dépassé avant

Het is veelbetekenend dat het Verdrag van Amsterdam reeds achterhaald lijkt, nog voordat de maatregelen voor de tenuitvoerlegging ervan zijn goedgekeurd. Het Verdrag verleent de Europese Gemeenschap immers bevoegdheden voor de goedkeuring van minimumnormen inzake asielprocedure; de staats- en regeringsleiders van hun kant denken eraan een gemeenschappelijke asielprocedure op te nemen in de conclusies van Tampere. Werden die woorden duidelijk gewikt en gewogen?

3° De billijke behandeling van de onderdanen van derde landen

De Europese Commissie heeft daaromtrent in maart 2001 een voorstel voor een richtlijn aangenomen. Er is andermaal een discrepantie waar te nemen tussen het Verdrag van Amsterdam en de daaropvolgende intentieverklaringen. Amsterdam lijkt in de logica te liggen van een bijzondere status die uitsluitend gereserveerd is voor de onderdanen van derde landen en op grond waarvan hun rechten zouden worden toegekend die verschillen van die welke de Europese burgers genieten. De verdere politieke inspanningen zijn erop gericht de onderdanen van derde landen rechten te geven die vergelijkbaar zijn met die van de burgers van de Unie. Dit is een uiterst gunstige kentering, zelfs al moet men er zich bewust van zijn dat wij ons hier niet in dezelfde context bevinden als die waarin de invoering van het vrije personenverkeer voor de onderdanen van de Unie tot stand kwam: geen bevestiging van het beginsel van gelijkheid tussen onderdanen van derde landen en EU-onderdanen, ontbreken van een oogmerk van vrij verkeer dat, wat de onderdanen van derde landen betreft, niet expliciet in het Verdrag wordt vermeld, geen rechtstreeks effect van de bepalingen van titel IV van het Verdrag en, ten slotte, beperking van de aan het Hof van Justitie toegekende prejudiciële bevoegdheden. Wie zich het verzet van de lidstaten tegen de invoering van het vrije verkeer van EU-onderdanen herinnert, zal begrijpen dat het niet zal meevallen in een vrij verschillende juridische context, een soortgelijke maatregel te nemen voor de onderdanen van derde landen; die maatregel is uiterst belangrijk en als hij er niet komt, zal men op Europees vlak een beleid tot stand zien komen dat haaks op de inspanningen staat die de lidstaten de afgelopen jaren hebben geleverd om de discriminaties op grond van nationaliteit uit de wereld helpen.

4° Het beheer van de migratiestromen

Men is op Europees vlak eindelijk meer realistische standpunten gaan innemen aangezien het bestaan en zelfs de noodzaak van migratiestromen wordt erkend

même que ses dispositions d'exécution aient été adoptées. Le traité dote en effet la Communauté européenne de compétences pour adopter des normes minimales en matière de procédure d'asile alors que les Chefs d'État et de Gouvernement envisagent dans les conclusions de Tampere une procédure d'asile commune. On peut se demander si le poids de ces mots a été clairement pesé et soupesé.

3° Le traitement équitable des ressortissants de pays tiers

C'est une question sur laquelle la Commission européenne a adopté un projet de directive en mars 2001. On peut à nouveau observer un décalage entre le traité d'Amsterdam et les intentions émises ensuite. Amsterdam semble s'inscrire dans la logique d'un statut particulier réservé aux ressortissants de pays tiers en vertu duquel on leur accorderait des droits différenciés par rapport à ceux dont jouissent les citoyens européens. Les efforts politiques ultérieurs vont dans le sens de doter les ressortissants de pays tiers de droits comparables à ceux des ressortissants communautaires. C'est une inflexion extrêmement positive, même s'il faut être conscient qu'on ne se situe pas dans le même contexte que celui qui a présidé à la construction de la libre circulation des personnes pour les ressortissants communautaires : absence d'affirmation du principe d'égalité entre ressortissants de pays tiers et ressortissants communautaires, absence d'un objectif de libre circulation qui ne figure pas explicitement dans le traité pour ce qui concerne les ressortissants de pays tiers; absence d'effet direct des dispositions du titre IV du traité et enfin limitation des compétences préjudicielles octroyées à la Cour de justice. Quand on se rappelle les résistances des États membres pour construire la libre circulation des ressortissants communautaires, on comprend que, dans un contexte juridique assez différent, il sera difficile de construire une libre circulation pour les ressortissants des pays tiers, ce qui est extrêmement important, sans quoi on va développer au niveau européen une politique à rebours des efforts menés ces dernières années par les États membres pour supprimer les discriminations basées sur la nationalité.

4° La gestion des flux migratoires

On en vient enfin au niveau européen à des positions plus réalistes puisqu'on reconnaît l'existence et même la nécessité des flux migratoires en affirmant la

en er naar wordt gestreefd die te reguleren. Het voorstel van de Europese Commissie over de toelating van de onderdanen van derde landen die als werknemer naar hier willen komen, zal waarschijnlijk een duplicaat zijn van het door het Verdrag van Amsterdam gelanceerde werkgelegenheidsbeleid dat indicatieve oogmerken hanteert die aan de hand van een verhoudingenstelsel op nationaal en Europees niveau worden vastgesteld.

Ik zal ga niet stilstaan bij de repressieve aspecten waarvan reeds dikwijls sprake is geweest en slechts dit essentiële punt aansnijden: de steeds sterker wordende consensus over de bestrijding van de illegale immigratie moet worden omgezet in daden. Wat met name Europol betreft, moet men concreet de strijd aanbinden tegen de mensensmokkelaars en een efficiënter beleid voeren om niet alleen de prostitutie- en pedofilienetwerken, maar ook de georganiseerde filières van mensenhandelaars op te rollen. Van de zijde van de NGO's worden echter in enige verwarring bijwijlen alle repressieve maatregelen aan de kaak gesteld, ongeacht of die betrekking hebben op de illegale vreemdelingen dan wel op de mensensmokkelaars.

Ter afronding nog een korte beschouwing over het Belgische voorzitterschap. Wat kan België hopen in het raam van dat beleid te realiseren? Men wacht nog steeds op de prioriteiten die de regering de komende dagen bekend zal maken. Dat voorzitterschap komt er op een uiterst belangrijk moment in de evaluatie van het proces van Amsterdam. Sedert de inwerkingtreding van het Verdrag zijn immers ongeveer tweeënhalve jaar verstreken en wij bevinden ons dus zowat in de helft van de voor de ontwikkeling van een ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid uitgetrokken termijn. Gelet op de vorige experimenten heeft België er veel meer bij te winnen mee te helpen aan de reeds aan de gang zijnde werkzaamheden en te trachten die tot een goed einde te brengen. Voor een minister van Binnenlandse Zaken is het misschien niet erg opwindend te moeten zeggen dat hij zal pogen de werkzaamheden van zijn voorgangers op de voorzittersstoel tot een goed einde te brengen. Nochtans is dat een realistisch perspectief dan het lanceren van nieuwe initiatieven waarvan niet alleen de voorbereiding doch tevens het welslagen grote inspanningen van ons zouden vergen.

volonté de les réguler. La proposition sur l'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi salarié que la Commission européenne va adopter sera vraisemblablement calquée sur la politique d'emploi inaugurée par le traité d'Amsterdam qui procède par la fixation d'objectifs indicatifs déterminés sur base d'un système de rapports au niveau national et au niveau européen.

Je passe très vite sur les aspects répressifs dont on a déjà beaucoup parlé. Juste un point essentiel : Il faut traduire en actes le consensus de plus en plus fort qui voit le jour au sujet de la lutte contre l'immigration irrégulière. Il est absolument indispensable de lutter concrètement, ce qui concerne notamment EUROPOL, contre les passeurs et de mener une politique efficace pour réprimer non seulement les réseaux de prostitution ou de pédophilie, mais également les filières organisées de trafiquants d'êtres humains. Or, on dénonce parfois du côté des ONG dans une certaine confusion toutes les mesures d'ordre répressif, qu'elles concernent les étrangers illégaux ou les passeurs.

Un mot enfin pour terminer au sujet de la présidence belge. Que peut espérer faire la Belgique dans le cadre de cette politique ? On attend toujours les priorités précises qui vont être rendues publiques par le gouvernement dans les prochains jours. Cette présidence intervient au moment clé de l'évaluation du processus d'Amsterdam. On est en effet presque deux années et demi après l'entrée en vigueur du traité, donc à peu près à la moitié du délai de cinq ans prévu pour la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Vu les expériences précédentes, la Belgique a beaucoup plus à gagner à s'inscrire dans les travaux déjà en cours pour tenter de les faire aboutir. Ce n'est sans doute pas pour exalter pour un Ministre de l'Intérieur de dire « je vais tâcher de mener à bien les travaux de mes prédécesseurs à la présidence », mais c'est une perspective plus réaliste que de lancer de nouvelles initiatives que nous aurions beaucoup de mal non seulement à préparer, mais également à faire aboutir.

III. — GEDACHTEWISSELING

De heer *Mark Eyskens*, *volksvertegenwoordiger*, vindt het opmerkelijk dat in alle documenten die uitgedeeld werden het gaat over asiel- en migratiebeleid. Terwijl het beleid van de nationale regering eerder gericht is op het asielbeleid.

Volgens de heer *Eyskens* kan dit nadelige gevolgen hebben. De instroom vanuit derde landen, die vooral op het zoek zijn naar asiel, kan aanleiding geven tot sociale gevolgen. En tegelijkertijd blijft de illegale migratie bestaan.

Bovendien vindt de heer *Eyskens* dat een land als België een duidelijker en meer naar de toekomst gericht standpunt moet innemen. Volgens hem moet ten eerste de migratiestop opgeheven worden. Ten tweede is hij ervan overtuigd dat de ineenstorting van de Europese demografie zeker aanleiding zal geven tot compenserende migratiebewegingen. Verder vindt hij dat een migratiebeleid geprogrammeerd en selectief moet zijn. Daarenboven moet het migratiebeleid naar de werking van een land of zelfs regio aangepast worden.

Wat het asielbeleid betreft zal België volgens de heer *Eyskens* moeten ijveren voor een grotere coördinatie van het beleid. Hij stelt zich de vraag of het geen goed idee is om een lijst op te stellen van landen waar de mensenrechten geschonden worden. Ieder land van de Europese Unie zou de opdracht krijgen om de aan hen toegewezen landen op te volgen en naar aanleiding hiervan een dossier opstellen.

Bovendien vindt de heer *Eyskens* dat er een meer efficiënte strijd moet komen tegen de georganiseerde misdaad.

Ten slotte wenst de heer *Eyskens* het te hebben over de multiculturaliteit. Volgens de heer *Eyskens* is de multiculturaliteit reeds een feit. Hij weet wel dat geen enkele cultuur zuiver is en volgens hem bestaat een zuivere cultuur niet. Toch is hij ervan overtuigd dat multiculturaliteit moet worden omgebouwd tot interculturaliteit. Hij beseft wel dat hier tijd voor nodig is en volgens hem moet hier de tijd voor genomen worden.

Mevrouw Fientje Moerman, *volksvertegenwoordiger*, uit haar bezorgdheid over de controle op de toekomst van de Europese politiediensten. In België wordt deze controle geregeld maar op Europees niveau is er niets voorzien inzake de controle op Europese politiediensten.

III. — ECHANGES DE VUES

M. Mark Eyskens, Député, s'étonne que tous les documents distribués parlent de la politique en matière d'asile et d'immigration, alors que la politique des gouvernements nationaux traite d'asile.

M. Eyskens estime que cela peut avoir des conséquences dommageables. L'afflux de personnes provenant de pays tiers, qui sont essentiellement demandeurs d'asile, peut avoir des répercussions sur le plan social, alors que le phénomène de l'immigration illégale est toujours bien réel.

M. Eyskens estime en outre qu'un pays tel que la Belgique doit prendre une position plus claire et davantage axée sur l'avenir. Selon lui, il conviendrait tout d'abord de mettre fin à l'arrêt de l'immigration. Ensuite, il est convaincu du fait que l'effondrement de la démographie européenne débouchera certainement sur des mouvements migratoires compensatoires. Il considère par ailleurs qu'une politique d'immigration se doit d'être non seulement programmée et sélective, mais en outre adaptée au fonctionnement d'un pays, voire d'une région.

En matière de politique d'asile, *M. Eyskens* estime que la Belgique devra œuvrer en vue d'une meilleure coordination de cette politique. Il se demande s'il ne serait pas opportun de dresser une liste des pays dans lesquels les droits de l'homme sont bafoués. Chaque pays de l'Union européenne serait chargé de suivre la situation dans les pays qui lui ont été attribués et d'établir un dossier à ce sujet.

M. Eyskens estime en outre qu'il conviendrait de lutter plus efficacement contre la criminalité organisée.

Enfin, *M. Eyskens* souhaite aborder le problème de la multiculturalité, qu'il estime être déjà un fait. L'intervenant sait qu'aucune culture n'est pure. D'après lui, il n'existe pas de culture pure. Il n'en demeure pas moins convaincu que la *multiculturalité* doit devenir une interculturalité. L'intervenant a toutefois conscience que cela prendra du temps et estime qu'il faudra prendre ce temps.

Mme Fientje Moerman, Députée, Mme Moerman, Députée, exprime ses inquiétudes à propos du futur contrôle des services de police européens. En Belgique, ce contrôle est réglé, mais rien n'est prévu au niveau européen en ce qui concerne le contrôle des

Mevrouw Moerman vraagt zich af op welke wijze deze Europese politiecontrole in de toekomst geregeld kan worden. En bovendien vraagt ze zich af of de controle op Europees, nationaal of op een gemend niveau gesitueerd zal worden?

De heer Filip De Man, volksvertegenwoordiger, is het eens met de heer *Eyskens* inzake het opstellen van een lijst van veilige en onveilige landen. Bovendien moet in ieder geval de strijd tegen de georganiseerde misdaad verdergezet worden. Toch heeft hij bedenkingen wanneer er gesproken wordt van multiculturaliteit of interculturaliteit. Hij stelt zich de vraag hoe de inpassing moet gebeuren als men spreekt van interculturaliteit of multiculturaliteit. En ten tweede vraagt hij zich af of men het Amerikaanse systeem zoals bv. Chinatown gaat overnemen of dat men naar een echte assimilatie zal overgaan? De heer De Man is echter van mening dat assimilatie slechts mogelijk is wanneer er toch een minimume gelijkheid bestaat tussen de verschillende culturen.

De heer Karel Van Hoorebeke, volksvertegenwoordiger, heeft twee bedenkingen naar aanleiding van de uiteenzetting. Hij zegt dat er in Tampere gepleit is voor een partnerschap met landen waaruit asielzoekers komen. En hij benadrukt dat dit debat al lang wordt gevoerd. Een belangrijk punt in dit debat is dat de problemen ten eerste in de migratielanden zelf aangepakt moet worden. Toch heeft de heer Van Hoorebeke hier zijn bedenkingen bij. Hij heeft het gevoel dat dit aspect nog steeds zeer beperkt blijft. Ten tweede sluit hij zich aan bij de heer *Eyskens* en is hij ervan overtuigd dat er een opheffing van de migratiestop moet komen. Maar de heer Van Hoorebeke wil deze opheffing niet enkel zien in de arbeidsmigratie.

Mevrouw Fauzaya Talhaoui, volksvertegenwoordiger, sluit zich aan bij het debat over de opheffing van de migratiestop, maar niet enkel in functie van de arbeidsmarkt. Ze vroeg zich af hoe ver men staat in het onderzoek naar nieuwe migratiestromen en de opheffing van de migratiestop in België. In andere landen voert men reeds jaren dit onderzoek terwijl er in België nauwelijks sprake van is.

services de police européens. Mme Moerman demande comment ce contrôle des services de police européens pourra être réglé à l'avenir. Elle demande par ailleurs si le contrôle en question s'exercera au niveau européen ou national ou s'il sera mixte ?

M. Filip. De Man, Député, partage le point de vue de *M. Eyskens* en ce qui concerne l'établissement d'une liste de pays sûrs et non sûrs. Il convient en tout état de cause de poursuivre la lutte contre le crime organisé. Il est toutefois sceptique à propos des notions de multiculturalité ou d'interculturalité. Il se demande comment doit se faire l'intégration en cas d'interculturalité ou de multiculturalité. Et, par ailleurs, il se demande si l'on va adopter le système américain, comme, par exemple, Chinatown, ou si l'on privilégiera une véritable assimilation. M. De Man estime toutefois que l'assimilation n'est possible que s'il y a un minimum d'égalité entre les différentes cultures.

M. Karel Van Hoorebeke, Député, formule deux objections à propos de l'exposé. Il fait observer que l'on a plaidé à Tampere pour un partenariat avec des pays dont sont originaires beaucoup de demandeurs d'asile. Et il souligne que ce débat n'est pas récent. Un point important de ce débat concerne le fait qu'il y a lieu de régler en premier lieu les problèmes dans les pays de migration eux-mêmes. M. Van Hoorebeke a toutefois des doutes en la matière. Il a l'impression que cet aspect est toujours fort limité. Deuxièmement, il partage le point de vue de *M. Eyskens* et est convaincu qu'il faut lever l'arrêt de l'immigration. Mais *M. Van Hoorebeke* estime qu'il ne faut pas uniquement cesser d'interdire l'immigration des travailleurs.

M. Fauzaya Talhaoui, Députée, se rallie aux points de vue exprimés au cours du débat à propos de la levée de l'arrêt de l'immigration, mais estime qu'elle ne doit pas uniquement être fonction du marché du travail. Elle demande ce qu'il en est de l'étude sur les nouveaux courants migratoires et sur la levée de l'interdiction de l'immigration en Belgique. Dans d'autres pays, une telle étude est en cours depuis plusieurs années, alors qu'en Belgique, il en est à peine question.

IV. — REPLIEKEN

Volgens mevrouw Anne Weyemberg is terecht gewezen op het ontbreken van een rechterlijk toezicht op de activiteiten van Europol en is het deficit terzake overduidelijk.

Zij stipt aan dat Europol vóór Amsterdam geen operationele bevoegdheden had: het kon niet worden vergeleken met een soort van Europees FBI. Dankzij het Verdrag van Amsterdam is het voortaan in zekere mate mogelijk aan Europol operationele bevoegdheden toe te kennen, maar het ontbreken van een rechterlijk toezicht op Europol blijft werkelijk prangend. Volgens mevrouw Weyemberg zou die controle zowel nationaal als Europees moeten worden uitgeoefend, wat ten dele reeds het geval is in het Europol-verdrag, meer bepaald wat de bescherming van de persoonlijke gegevens betreft. Voor het overige zijn er nog steeds tekortkomingen.

In verband met de totstandkoming van een Europese controle op de activiteiten van Europol was mevrouw Weyemberg van oordeel dat de oprichting van Eurojust, dat de gerechtelijke tegenhanger van Europol is, en waarvan de idee werd geopperd door de Europese Raad van Tampere, de ideale gelegenheid zou zijn om een dergelijk toezicht op de activiteiten van Europol in te stellen. In de twee initiatieven die zijn ingediend en in de tekst die werd goedgekeurd tot oprichting van de voorlopige eenheid Eurojust – die de aanzet moet geven tot een definitieve Eurojust –, is jammer genoeg nergens sprake van de instelling van een Europese controle. Men mag op dit ogenblik aan de nieuwe eenheid Eurojust dus geen controlebevoegdheden op Europol toekennen.

Wat de voortgang van het universitair onderzoek van de immigratieproblemen betreft, is de heer Philippe De Bruycker van oordeel dat België nog maar weinig vooruitgang heeft geboekt. In het algemeen heeft het universitaire denkwerk zich tot nu toegespitst op de institutionele aspecten. Het denkwerk gaat over de kwestie of er terzake al dan niet sprake is van communautarisering. Volgens de heer De Bruycker moet men een stap verder gaan en een grondige reflectie wijden aan het immigratiebeleid. Hoewel het institutioneel debat nog niet afgerond is, is het van belang voortgang te maken teneinde geen achterstand op te lopen ten aanzien van de Europese Commissie, die duidelijk in de richting gaat van een grondige reflectie. Dit blijkt eveneens uit al haar teksten.

IV. — REPLIQUES

Madame Anne Weyembergh estime que l'on a évoqué à juste titre l'absence de contrôle juridictionnel sur les activités d'Europol et, qu'à cet égard, le déficit est très clair.

Elle relève, qu'avant Amsterdam, Europol n'avait pas de compétences opérationnelles : il ne pouvait pas être comparé à une sorte de FBI européen. Dorénavant, grâce au Traité d'Amsterdam, il est possible, dans une certaine mesure, de reconnaître des compétences opérationnelles à Europol, mais la question du déficit de contrôle juridictionnel sur Europol reste vraiment une question d'actualité. Selon Mme Weyembergh, ce contrôle devrait être exercé à la fois au niveau national et au niveau européen, ce qui est en partie déjà le cas dans la convention Europol, notamment en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel. Pour le reste, des insuffisances subsistent.

En ce qui concerne l'établissement d'un contrôle européen sur les activités d'Europol, Mme Weyembergh pensait que la mise sur pied d'Eurojust, qui est le pendant judiciaire d'Europol et dont l'idée a été lancée par le Conseil européen de Tampere, serait l'occasion rêvée de mettre en place un tel contrôle sur les activités d'Europol. Malheureusement, dans les deux initiatives qui ont été déposées et dans le texte qui a été adopté afin de créer l'unité provisoire Eurojust, embryon d'un Eurojust définitif, il n'est nulle part question de la mise en place d'un contrôle européen et donc l'on ne peut pas, à l'heure actuelle, reconnaître à la nouvelle unité Eurojust des compétences de contrôle sur Europol.

Monsieur Philippe De Bruycker estime que, sur la question de l'état d'avancement de l'examen des problèmes d'immigration au niveau universitaire, la Belgique n'est pas très avancée. De manière globale, la réflexion universitaire s'est principalement focalisée jusqu'à présent sur les aspects institutionnels. La réflexion porte sur la question de savoir si la communautarisation existe ou non dans ce domaine. M. De Bruycker est d'avis qu'aujourd'hui il faut faire un pas supplémentaire et mener une réflexion de fond sur la politique de l'immigration. Bien que le débat institutionnel ne soit pas encore entièrement vidé, il importe d'avancer afin de ne pas prendre du retard par rapport à la Commission européenne qui va très clairement dans la direction d'une réflexion de fond. Tous les textes qu'elle produit en témoignent.

Het einde van de «nul»-immigratie is ontegenzegglijk een zeer belangrijk gegeven. De uitdaging bestaat erin dat een regulering van de migratiestromen een beter beheer van al die stromen mogelijk zou maken; zo zou een gedeeltelijke en gereguleerde heropening van de grenzen de mogelijkheid bieden de druk op het asiel te verlichten. De heer De Bruycker merkt op dat het opzetten van een overheidsbeleid inzake immigratie niet eenvoudig is. Een dergelijk beleid zal steeds tegenstrijdig en moeilijk te voeren zijn. Het zal wellicht problemen doorschuiven die niet onmiddellijk aan de oppervlakte zullen komen. De strijd tegen de clandestiene immigratie bijvoorbeeld zal waarschijnlijk uitlopers hebben in het vraagstuk van de illegale arbeid en van het zwartwerk in België. Het overheidsbeleid inzake immigratie zal Europa veel verder leiden dan wat aanvankelijk merkbaar zal zijn.

De heer Kris Pollet vindt dat er zeker over de idee van de heer Eyskens om een lijst van veilige en onveilige landen op te stellen nagedacht kan worden. Alleen is het probleem met het opstellen van deze lijsten dat men in de problemen komt wanneer men een dossier van een asielzoeker moet behandelen. Het maakt eigenlijk een individuele behandeling van een asielverzoek onmogelijk. Bij de behandeling van het dossier gaat men zich baseren op het land van herkomst wat ertoe kan lijden dat asielzoekers uit veilige landen dadelijk geweigerd worden. Het is in ieder geval een idee dat te overwegen valt maar op dit moment is het opstellen van lijsten nog niet mogelijk.

B. POLITIONELE EN GERECHTELIJKE SAMENWERKING IN STRAFZAKEN (TITEL VI VAN HET EU-VERDRAG)

I. De politionele en gerechtelijke samenwerking in strafzaken

Inleiding door *Professor GILLES DE KERCHOVE D'OUSSELGEM (ULB en UCL en Directeur bij het Secretariaat-Generaal van de Raad van de Europese Unie)*

Krachtens artikel 38 van het VEU mag de Raad, op grond van artikel 24 van het VEU, overeenkomsten sluiten met derde landen en internationale organisaties voor de aangelegenheden die vallen onder Titel VI. Die nieuwe mogelijkheid versterkt indien nodig de rechtspersoonlijkheid van de Unie en is bijzonder gunstig. De Raad «Algemene zaken» heeft begin maart 2001 voor het eerst het voorzitterschap toegestaan een overeenkomst te sluiten tussen de Europese Unie en de federale Republiek Joegoslavië met betrekking tot de toezichtopdracht van de Europese Unie in Joegoslavië. Dergelijke overeenkomsten zouden zeer nuttig

La fin de l'immigration «zéro» est incontestablement un élément très important. Tout le pari réside dans le fait qu'une régulation des flux migratoires permettrait de mieux gérer l'ensemble de ces flux, qu'une réouverture limitée et régulée des frontières permettrait, par exemple, de faire baisser la pression sur l'asile. Monsieur De Bruycker fait observer que la construction d'une politique publique d'immigration n'est pas simple. Une telle politique restera toujours contradictoire et difficile à mener. Elle va probablement renvoyer des problèmes dont on ne se rendra peut-être pas compte immédiatement. La lutte contre l'immigration clandestine, par exemple, mènera probablement à la problématique du travail clandestin et du travail au noir dans nos pays. La politique publique d'immigration mènera l'Europe bien au delà de ce qui sera perceptible dans un premier temps.

Monsieur Kris Pollet estime que l'on pourrait certainement réfléchir à la suggestion de M. Eyskens d'établir une liste de pays sûrs et non sûrs. Seulement, l'établissement de telles listes pose problème au moment où il faut traiter le dossier d'un demandeur d'asile. Il empêche en fait tout traitement individuel d'une demande d'asile. Lors de l'examen du dossier, on va se baser sur le pays d'origine, ce qui peut avoir pour effet que les demandeurs d'asile originaires de pays sûrs se verront débouter immédiatement. Il s'agit en tout cas d'une idée qui mérite d'être prise en considération, mais il n'est pas encore possible à l'heure actuelle d'établir de telles listes.

B. LA COOPERATION POLICIERE ET JUDICIAIRE EN MATIERE PENALE (TITRE VI DU T.U.E.)

I. La coopération policière et judiciaire en matière pénale

Introduction par le *Professeur Gilles de Kerchove d'Ousselgem (ULB et UCL et Directeur au Secrétariat Général du Conseil de l'Union européenne)*

L'article 38 du TUE permet au Conseil de conclure, sur base de l'article 24 du TUE, des accords avec des pays tiers et des organisations internationales dans les matières relevant du Titre VI. Cette nouvelle possibilité, qui conforte, si besoin en est, la personnalité juridique de l'Union, est particulièrement bienvenue. Le Conseil «Affaires générales» a, du reste, pour la première fois début mars 2001 autorisé la Présidence à conclure un accord entre l'Union européenne et la République fédérale de Yougoslavie concernant la Mission de surveillance de l'Union européenne en Yougoslavie. Pareils accords pourraient s'avérer bien utiles

kunnen zijn in politionele zaken en inzake strafrecht. De zeer uiteenlopende resultaten die de lidstaten bijvoorbeeld hebben bereikt in de akkoorden die zijn of zullen worden gesloten met Rusland op het stuk van de strafrechtelijke en politionele samenwerking leiden ertoe te stellen dat een kaderovereenkomst die zou worden gesloten door de Raad op grond van de artikelen 24 en 38 van het VEU de Europese Unie de mogelijkheid zou bieden van Rusland meer te verkrijgen dan de lidstaten afzonderlijk. Dat geldt ook voor de strijd tegen het witwassen van geld. De Europese Raad heeft tijdens zijn vergadering in Tampere het volgende aangestipt : «De Unie en de lidstaten dienen regelingen met offshorecentra van derde landen te treffen om te zorgen voor een doeltreffende en transparante samenwerking bij de wederzijdse rechtshulp, overeenkomstig de desbetreffende aanbevelingen van de Financial Action Task Force.» (punt 57 van de conclusies van het voorzitterschap).

Artikel 37 bepaalt dat in voorkomend geval toepassing wordt gegeven aan twee artikelen van Titel V van het VEU die betrekking heeft op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (hierna afgekort als GBVB). Het betreft eensdeels artikel 18 van het VEU dat uitdrukkelijk de bijzondere rol van het Voorzitterschap van de Raad erkent in de vertegenwoordiging van de Unie, de tenuitvoerlegging van de beslissingen van de Raad en de verdediging van de standpunten van de Unie (5 gemeenschappelijke standpunten die zijn goedgekeurd tot aan ...). Nu het grote project van de eenheidsmunt is afgerond, wordt de verwezenlijking van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een van de belangrijkste aangelegenheden voor de Europese burgers en een van de boeiendste voor de ontwerpers en de bewerkers van de Europese eenwording. De samenwerking tussen de politiediensten van de lidstaten, de wederzijdse rechtshulp tussen de kanselarijen, de dialoog tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken om de illegale immigratie in te perken en de stroom van asielaanvragen in de hand te houden, dateren niet van gisteren. Die samenwerkingsvormen zijn zelfs zeer oud. Wat de veiligheid betreft, werden ze in de jaren '70 uitgediept om een antwoord te bieden op de terroristische bedreigingen in West-Duitsland (aanslagen tijdens de Olympische Spelen in München), in Italië (Rode Brigades), in Noord-Ierland, in het Midden-Oosten (kaping van een Air France-vliegtuig en afleiding naar Entebbe). Inzake immigratie en asiel werden die samenwerkingsvormen versterkt door de heractivering van de interne markt medio jaren '80, waarvan het vrij verkeer van personen het hoofdprincipe is. De val van de Berlijnse muur en het (irrationele) vooruitzicht van een toestroom van illegale arbeidskrachten en van maffiacriminaliteit uit

en matières policière et de justice pénale. Par exemple, les résultats très contrastés obtenus par les États membres dans les accords conclus ou en voie de conclusion avec la Russie en matière de coopération judiciaire pénale et policière, conduisent à considérer qu'un accord-cadre conclu par le Conseil sur la base des articles 24 et 38 du TUE permettrait à l'Union européenne d'obtenir davantage de la Russie que les États membres individuellement. Il en va de même en matière de lutte contre le blanchiment. Le Conseil européen, lors de sa réunion de Tampere, a indiqué que l'Union devait «conclure des accords avec des centres offshore de pays tiers afin d'assurer une coopération efficace et transparente en matière d'entraide judiciaire, conformément aux recommandations formulées à cet égard par le GAFI» (point 57 des conclusions de la Présidence).

L'article 37 du TUE qui prévoit que s'appliquent, le cas échéant, deux articles du Titre V du TUE consacré à la politique étrangère et de sécurité commune (ci-après «PESC» en abrégé). Il s'agit d'une part de l'article 18 du TUE qui reconnaît explicitement le rôle particulier de la Présidence du Conseil, dans la représentation de l'Union, la mise en œuvre des décisions du Conseil et la défense des positions de l'Union (5 positions communes adoptées jusqu'à La réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice est devenue, alors que s'achève le grand projet de la monnaie unique, l'un des chantiers les plus importants pour les citoyens européens et les plus passionnants pour les architectes et les artisans de la construction européenne. Certes, la coopération entre les polices des États membres, l'entraide judiciaire entre les chancelleries, le dialogue entre les ministères de l'intérieur destiné à endiguer l'immigration illégale et à maîtriser les flux de demandes d'asile ne datent pas d'hier. Ces formes de coopération sont même très anciennes. Elles se sont amplifiées, dans le domaine de la sécurité, dans les années 70 pour répondre aux menaces terroristes en Allemagne (attentats aux jeux olympiques de Munich), en Italie (Brigades rouges), en Irlande du Nord, au Moyen-Orient (détournement du vol Air France à Entebbe). Dans le domaine de l'immigration et de l'asile, elles ont été revitalisées par la relance du marché unique au milieu des années 80 qui comporte, comme principe cardinal, la libre circulation des personnes. La chute du mur de Berlin et la perspective, irrationnelle, d'un déferlement de travailleurs illégaux et d'une criminalité mafieuse en provenance de l'Europe de l'Est expliquent que les chefs d'État ou de gouvernement aient décidé, en 1992 à Maastricht, de mettre un peu d'ordre dans cette mosaïque de coopérations intergouverne-

Oost-Europa verklaren waarom de staatshoofden en regeringsleiders in 1992 in Maastricht beslist hebben om orde op zaken te stellen in die heel uiteenlopende intergouvernementele politieke, gerechtelijke en administratieve samenwerkingen en de instellingen van de Europese Unie op te dragen ze doeltreffender te maken. Er is een lange weg afgelegd sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, dat een «derde pijler» in het leven roept, gewijd aan de problemen inzake Justitie en Binnenlandse Zaken (hierna afgekort als JBZ), naast de communautaire integratie die wordt geregeld door het Verdrag van Rome en de Eenheidsakte - eerste pijler - en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid - de tweede pijler, die werd ingesteld door de Eenheidsakte.

Een tweede illustratie van het vernieuwende van het Verdrag van Amsterdam zijn de bressen die het slaat in het tot dusver bij de toepassing van de strafwet en bij het voeren van het strafbeleid geldende territorialiteitsbeginsel. Zo stelt artikel 30 (2) van het VEU Europol in staat om - weliswaar ter ondersteuning - operationele acties met gemeenschappelijke teams uit te voeren en de coördinatie te stimuleren van onderzoeken die door de bevoegde overheden van verschillende lidstaten worden uitgevoerd, en die laatste zelfs te vragen om een onderzoek in te stellen. En er is meer: artikel 32 van het VEU verankert principeel - zij het met inachtneming van de door de Raad vast te stellen voorwaarden en beperkingen - het optreden van politiemensen en magistraten van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat binnen gemeenschappelijke onderzoeksteams.

C. De integratie van Schengen in Europa vormt een derde interessante inbreng van het Verdrag van Amsterdam. De concentratie, op een zelfde plaats, van twee regeringssamenwerkingsverbanden tussen nagenoeg dezelfde partners, met name 13 van de 15 EU-lidstaten - die een zelfde doelstelling nastreefden, met name het waarborgen van het vrij verkeer van personen - zorgt op zich reeds voor de noodzakelijke coherentie. Daarnaast zij gewezen op de inpassing van het Schengenoverleg in een breder en rijker perspectief dat die ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid precies wil bieden. Gelet op het in hoofdzaak politieke karakter van de onderneming (5 van de 139 artikelen slaan op een gerechtelijke aangelegenheid) is een en ander hoegenaamd niet onbelangrijk.

Sommigen hadden voorts een aantal bedenkingen rond de soms wat overtrokken wijze waarop de noodzaak werd aangevoerd om compenserende maatregelen goed te keuren. Een geograaf zei in dat verband het volgende «het grondgebied wordt in hoofdzaak als

mentales policière, judiciaire et administrative et de confier aux institutions de l'Union européenne la responsabilité de les rendre plus efficaces. Que de chemin parcouru depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht instituant, aux côtés de l'intégration communautaire régie par le traité de Rome et l'acte unique - le premier pilier-, aux côtés de la politique étrangère et de sécurité commune -le deuxième pilier, institué par l'acte unique- un «troisième pilier», consacré aux questions de justice et d'affaires intérieures (ci-après JAI, en abrégé) !

La deuxième illustration du caractère novateur du Traité d'Amsterdam, ce sont les coins qu'il enfonce dans le paradigme de territorialité qui caractérise jusqu'à présent l'application de la loi pénale et la conduite de l'action répressive. C'est ainsi que l'article 30(2) du TUE permet à Europol de participer - certes à titre d'appui - à des actions opérationnelles d'équipes conjointes et d'encourager la coordination d'enquêtes menées par les autorités compétentes de plusieurs États membres, voire de demander à celles-ci d'entamer des enquêtes. Mieux encore, l'article 32 du TUE pose le principe - soumis à des conditions et des limites qu'il revient au Conseil de fixer - d'une intervention de policiers et de magistrats d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre au sein d'équipes conjointes d'enquête.

C. Un troisième apport intéressant du Traité d'Amsterdam consiste en l'intégration de Schengen dans l'Union européenne. Outre la nécessaire cohérence que procure la concentration en un même lieu institutionnel de deux coopérations intergouvernementales - entre quasi les mêmes acteurs, 13 des 15 États membres de l'Union européenne - qui poursuivaient le même objectif (assurer la libre circulation des personnes), il y a lieu de relever l'insertion de la coopération Schengen dans une perspective plus large et plus riche qui est précisément celle de cet espace de liberté, de sécurité et de justice. Ceci n'est pas indifférent compte tenu du caractère essentiellement policier de l'entreprise (5/139 articles ont un caractère judiciaire).

Certains ont pu, du reste, s'interroger sur l'invocation parfois un peu exagérée de la nécessité d'adopter des mesures compensatoires. Pour reprendre l'expression d'un géographe, « l'essentiel du territoire est traité comme une zone frontalière dilatée » (Foucher : «C'est

een uitgerekt grensgebied behandeld.» (vert.) (Foucher: voor de bewindvoerders is voortaan niet zozeer het uitoefenen van controle op het grondgebied belangrijk, dan wel op de personen die zich daarop wensen te verplaatsen». De auteur vraagt zich af om men daarin een «aanwijzing moet zien dat men van een territoriale soevereiniteit meer naar een rechtssoevereiniteit evolueert». (vert.)). Dienen de compenserende maatregelen als voorwendsel om een Europa op politieel vlak uit te bouwen? Er zij voorts op gewezen dat die uitbouw hoe dan ook had moeten plaatsvinden, ook al hadden de Staten de controles aan de binnengrenzen willen handhaven. Zulks moge blijken uit de belangstelling die de Britse en Ierse regering voor het Schengenacquis op politieel en strafrechtelijk vlak betoonden: zij wensen mee te werken aan de uitbouw ervan, en terzelfder tijd controles aan de grenzen met de overige Schengenlanden te behouden. Bovendien werd de onderwerping van die intergouvernementele samenwerking aan de procedures inzake rechterlijke toetsing (de procedures waarin artikel 68 van het VEG en artikel 35 van het VEU voorzien) en inzake parlementaire controle (artikel 67 van het VEG en artikel 39 van het VEU), door het nieuwe Verdrag ingevoerd. Zulks kan een aanzet tot antwoord vormen op de kritiek die op het onvoldoende democratische karakter ervan wordt geformuleerd.

Voor die inpassing van het Schengenacquis werd op institutioneel vlak evenwel een hoge prijs betaald. Het was immers noodzakelijk Noorwegen en IJsland bij de werkzaamheden van de Unie te betrekken in de vorm van een associatie bij het *decision-shaping process* (en niet bij de besluitvormingsfase) binnen de instanties van de Raad (werkgroepen, comités, Coreper, Raad); wanneer die instanties bij de uitbouw van het Schengenacquis worden betrokken, worden zij tot een gemengd comité omgevormd. Of een bepaald wetgevend initiatief al dan niet een verdere uitbouw van het Schengenacquis beoogt, valt niet altijd makkelijk uit te maken. In dat verband zij verwezen naar de vraag die Zwitserland onlangs heeft geformuleerd om in het Schengenacquis en in de uitbouw ervan te mogen participeren door middel van een soortgelijke associatiewijze als die welke voor Noorwegen en IJsland geldt.

Het vierde punt is direct gekoppeld aan die vooruitgang die inzake toetsing door het Europees Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen werd geboekt. Het betreft een niet onbelangrijk element: in verband met het begrip «ruimte» kon het Hof immers wel eens een zelfde durf ten toon spreiden waarvan het in het verleden blijk heeft gegeven toen het Hof verordende dat de communautaire richtlijnen, onder bepaalde voorwaarden, rechtstreekse uitwerking konden hebben.

moins la maîtrise du territoire qui importe désormais aux pouvoirs politiques que le contrôle de ceux qui prétendent y circuler». L'auteur se demande s'il faut y voir «le passage d'une souveraineté territoriale à une souveraineté plus juridictionnelle?». Le paradigme des mesures compensatoires a-t-il été l'alibi du développement d'une Europe des polices? Il aurait en tout état de cause fallu la construire, quand bien même les États auraient préféré maintenir des contrôles à leurs frontières intérieures. En témoigne l'intérêt manifesté par les Gouvernements britannique et irlandais pour l'acquis de Schengen dans les domaines policier et judiciaire pénal au développement desquels ils souhaitent pouvoir participer tout en conservant des contrôles à leurs frontières communes avec les autres États Schengen. En outre, la soumission de cette coopération intergouvernementale aux procédures de contrôles juridictionnel (ceux des articles 68 du TCE et art. 35 du TUE) et parlementaire (articles 67 du TCE et 39 du TUE) instaurées par le nouveau traité permet d'apporter un début de réponse aux critiques liées à son caractère insuffisamment démocratique.

Cette intégration de Schengen s'est cependant faite à un prix institutionnel élevé, en raison de la nécessité d'associer la Norvège et l'Islande aux travaux de l'Union sous la forme d'une association au «*decision-shaping process*» (et pas à la phase décisionnelle) au sein des instances du Conseil (groupes de travail, comités, coreper, Conseil) transformées, lorsqu'elles participent au développement de l'acquis de Schengen, en comité mixte. La détermination du point de savoir si une initiative législative tend à développer ou non l'acquis de Schengen n'est pas toujours aisée. On relève dans ce cadre la demande formulée récemment par la Suisse de pouvoir participer à l'acquis de Schengen et à ses développements selon un mode d'association analogue à celui de la Norvège et de l'Islande.

Le quatrième point est directement lié à ces avancées en terme de contrôle par la Cour de Justice des Communautés européennes. Cet élément n'est pas sans importance: la Cour pourrait, en effet, manifester à l'égard de la notion d'espace la même audace qu'elle a manifestée dans le passé, notamment lorsqu'elle a décrété que les directives communautaires pouvaient avoir, à certaines conditions, un effet direct.

– In de domeinen van het asielbeleid, het immigratiebeleid, en de gerechtelijke samenwerking op burgerrechtelijk vlak is het HJEG voortaan bevoegd voor iedere communautaire handeling, met dien verstande dat wel in enige mildere toepassing werd voorzien, waarbij de onderhandelaars zich lieten leiden door het streven om de nationale procedures niet eindeloos te laten aanslepen.

– Op strafrechtelijk vlak onderwerpt het nieuwe verdrag eindelijk de door de Unie gestelde handelingen aan de toetsing ervan door de HJEG (zie evenwel de onmogelijkheid voor particulieren om vorderingen tot nietigverklaring in te stellen) en bevestigt in artikel 6(2) uitdrukkelijk dat de Europese Unie de grondrechten, gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en zoals ze voortvloeien uit de door de lidstaten gedeelde grondwettelijke tradities, dient na te leven. Een en ander is voorts ook het minste wat kon gebeuren, want kan men zich de uitbouw van een juridische ruimte voorstellen zonder een rechter? Het is wellicht niet toevallig dat de staatshoofden en regeringsleiders, op de top die in juni 1999 in Keulen plaatsvond, nauwelijks een maand na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, hebben beslist een orgaan – dat zelf voor de benaming «Conventie» koos – te belasten met het opstellen van een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat december jongstleden, in de rand van de Europese Raad in Nice, in de vorm van een interinstitutioneel akkoord, door de Raad, het Europees Parlement en de Commissie werd goedgekeurd.

Lichten we – zonder gedetailleerd op het Handvest in te gaan – er alvast de volgende interessante punten uit:

– artikel 50 van het Handvest dat het begrip «ruimte» verankert door het beginsel *non bis in idem* uit te breiden tot het hele grondgebied van de lidstaten;

– de onderrichting van de Commissievoorzitter waarin hij de diverse diensten van de Commissie een interne controle oplegt teneinde te toetsen of alle wetgevende initiatieven die de Commissie voornemens is te nemen in overeenstemming zijn met het Handvest (inzake subsidiariteit heeft de Commissie zichzelf een soortgelijke procedure opgelegd);

– de conclusies van advocaat-generaal Tizzano in de zaak BECTU tegen de *Secretary of State for Trade and Industry* waarin hij het Hof verzoekt het Handvest inzake grondrechten als referentienorm te laten gelden.

– Dans le domaine de l'asile et de l'immigration et de la coopération judiciaire civile, la CJCE est désormais compétente comme pour tout acte communautaire mais avec quelques tempéraments qui tiennent au souci des négociateurs de ne pas allonger exagérément les procédures nationales.

– Dans le domaine pénal, le nouveau traité soumet enfin - et c'était bien le moins : conçoit-on le développement d'un espace de justice sans juge ? - les actes de l'Union au contrôle de la CJCE (cf cependant l'impossibilité pour les particuliers d'agir en annulation, art. 35(5) TUE) et confirme de manière explicite à l'article 6(2) que l'Union européenne se doit de respecter les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres. Ce n'est sans doute pas un hasard si les chefs d'État ou de gouvernement ont décidé au sommet de Cologne en juin 1999, un mois seulement après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, de confier à une enceinte, qui a décidé de se dénommer «convention», la tâche de rédiger une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui a été proclamée officiellement, sous la forme d'un accord inter-institutionnel, par le Conseil, le Parlement européen et la Commission en marge du Conseil européen de Nice en décembre dernier.

Sans entrer dans l'analyse de la charte, il est intéressant de relever :

– L'article 50 de la charte qui consacre la notion d'espace en étendant à tout le territoire des États membres le principe «ne bis in idem».

– L'instruction du Président de la Commission imposant aux divers services de la Commission un contrôle interne de conformité à la charte de toutes les initiatives législatives que la Commission serait amenée à prendre (exercice comparable à celui qu'elle s'impose en matière de subsidiarité).

– Les conclusions de l'avocat général Tizzano dans l'affaire BECTU contre *Secretary of State for Trade and Industry* invitant la Cour à prendre la charte comme norme de référence en matière de droits fondamentaux.

Een reeks institutionele hervormingen die het Verdrag aanbrengt in de wijze waarop de (in Maastricht geconcipeerde) intergouvernementele samenwerking functioneert vormen een vijfde illustratie van het vernieuwende karakter van het Verdrag van Amsterdam.

In asiel- en immigratie-aangelegenheden, op het vlak van de gerechtelijke samenwerking in de burgerrechtelijke sfeer, wordt de communautaire methode voortaan bij voorrang toegepast, met dien verstande dat op drie punten evenwel in een afgezwakte toepassing wordt voorzien:

- het initiatiefrecht wordt – in tegenstelling tot de geldende regel – niet uitsluitend aan de Commissie toegekend. Tot in mei 2004 behouden de lidstaten een wetgevend initiatiefrecht (zie bijvoorbeeld de initiatieven die Frankrijk in het raam van zijn voorzitterschap van de Raad heeft genomen: ontwerp-richtlijnen over de wederzijdse erkenning van beslissingen tot uitwijzing, over het op elkaar afstemmen van de straffen die de vervoerders opgelegd krijgen en over de bestrafing van het verlenen van steun bij het binnenkomen en tijdens het verblijf van illegaal in het land verblijvende migranten);

- een beperktere toegang tot het HJEG;

- een opsplitsing van de ruimte: het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken kregen immers een *opting out* toegekend voor titel IV van het VEG, met daarbovenop de voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland toegestane mogelijkheid om af te wijken van het beginsel van het vrij verkeer van personen, door de controles aan de binnengrenzen te handhaven.

Inzake strafrechtelijke aangelegenheden en politio-nale samenwerking ware het zowat ondenkbaar die materies communautair te willen regelen: het gaat immers om sectoren die rechtstreeks aan de soevereiniteit raken van de lidstaten, die niet meteen happig zijn om daarvan af te stappen. De onderhandelaars van het Verdrag van Amsterdam hebben er dan ook voor gekozen op een aantal punten de communautaire aanpak te laten prevaleren, maar tegelijkertijd het overleg in een afzonderlijke intergouvernementele pijler te handhaven.

We beperken ons tot een overzicht van die aangelegenheden die als meest typisch kunnen worden aangemerkt voor die communautarisering, die inhoudelijk niet bijster veel voorstelt:

- ter vervanging van het in artikel K.3.2 (b) van het VEU bedoelde gezamenlijk optreden werden twee rechtsmiddelen ingesteld: het kaderbesluit en het be-

La cinquième illustration du caractère novateur du Traité d'Amsterdam tient à une série de réformes institutionnelles qu'il apporte au fonctionnement de la coopération intergouvernementale conçue à Maastricht.

En matière d'asile, d'immigration et de coopération judiciaire civile, la méthode communautaire prévaut dorénavant avec cependant trois tempéraments :

- le droit d'initiative n'est pas, comme c'est la règle, attribué en exclusivité à la Commission. Jusqu'en mai 2004, les États membres conservent un droit d'initiative législative (voy. Par exemple les initiatives prises par la France, à l'occasion de sa Présidence du Conseil : projets de directive sur la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement, sur l'harmonisation des sanctions imposées aux transporteurs et sur la répression de l'aide à l'entrée et au séjour d'immigrants irréguliers).

- un accès plus limité à la CJCE

- une fragmentation de l'espace, UK, IRL et DK s'étant vus reconnaître un « *opting out* » du titre IV du TCE, doublé pour l'UK et l'IRL de la possibilité de déroger à la libre circulation des personnes en maintenant des contrôles aux frontières intérieures.

En matière de justice pénale et de coopération policière, plutôt que de communautariser -ce qui était inconcevable s'agissant d'attributs régaliens que les États membres ne sont pas prêts à abandonner- les négociateurs du traité d'Amsterdam ont préféré appliquer certaines des recettes de la méthode communautaire, tout en maintenant la coopération dans un pilier intergouvernemental séparé.

On se borne à relever celles qui paraissent les plus emblématiques de cette communautarisation « *Canada dry* »:

- deux instruments juridiques ont été créés en remplacement de l'action commune visée à l'article K.3.2 (b) du TUE : la décision-cadre et la décision « à toute

sluit «voor elk ander doel» (artikel 34.2 (c)). De definitie en de kenmerken van het kaderbesluit stemmen overeen met die van de communautaire richtlijn, op de – uitdrukkelijk opgenomen – uitzondering na dat de mogelijkheid geldt dat daaraan door het HJEG een rechtstreekse werking kan worden toegestaan. Een en ander valt wel te betreuren, want een slachtoffer kan er belang bij hebben te kunnen steunen op een kaderbesluit dat de niet-omzetting van een misdrijf instelt dat de Staat waarvan voormeld slachtoffer een onderdaan is, heeft nagelaten tijdig om te zetten. Het belang van dat nieuwe rechtsmiddel ligt in het feit dat kaderbesluiten, in tegenstelling tot het in het Verdrag van Maastricht (artikel K.3.2 (b) van het VEU) bedoelde gezamenlijk optreden, waarvan het bindende aspect door de rechtsleer omstreden was, alleen bindend zijn voor de lidstaten op het vlak van het te halen resultaat. Om een tekortkoming op het vlak van de omzetting te bestraffen, bestaat evenwel geen enkele soortgelijke regeling als die waarin artikel 226 van het VEG voorziet.

Artikel 35.7 van het VEU machtigt het HJEG weliswaar uitspraak te doen in elk geschil over de toepassing van de kaderbesluiten wanneer de Raad er niet in slaagt het geschil te regelen binnen zes maanden te rekenen van het tijdstip waarop een van zijn leden het heeft voorgelegd; dat neemt echter niet weg dat alleen een lidstaat zich tot het HJEG kan wenden. Gelet op het aantal dossiers dat bij het HJEG aanhangig is gemaakt wegens niet-naleving van artikel 227 van het VEG, mag men er geredelijk van uitgaan dat maar weinig lidstaten, uit angst voor vergeldingsmaatregelen, happig zullen zijn om soortgelijke procedures in te stellen. We hebben hier te maken met een ernstige leemte. De enig mogelijke resterende alternatieven om controle uit te oefenen op de naleving, door de lidstaten, van de deugdelijke uitvoering van de verplichtingen die hen van rechtswege door de Unie worden opgelegd, zijn vormen van politieke controle.

– de overeenkomsten die na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam tot stand kwamen, kunnen voortaan toepasselijk zijn zodra ze door ten minste de helft van de lidstaten zijn goedgekeurd. De bij het Verdrag van Amsterdam betrokken onderhandelaars beslisten die regel – die getuigt van gezond verstand – in te voeren om het buitensporige getalm te ondervangen waarmee de lidstaten de door de Raad goedgekeurde overeenkomsten bekrachtigden. De bedrijvigheid die de Raad op normerend vlak aan de dag legt staat duidelijk in wanverhouding tot de iets minder wakkere alertheid waarmee de lidstaten de gesloten overeenkomsten bekrachtigen. Zo keurde de Raad, op een totaal van 23 overeenkomsten, 11 overeenkom-

autre fin» (article 34.2 (c)). La décision-cadre emprunte sa définition et ses caractéristiques à la directive communautaire, à l'exception, expressément prévue, de la possibilité de se voir reconnaître un effet direct par la CJCE. Ce qui est regrettable, une victime pouvant avoir intérêt à se prévaloir d'une décision-cadre établissant une infraction que son État se serait abstenu de transposer dans les délais. L'intérêt de ce nouvel instrument tient au fait que, contrairement aux actions communes prévues par le traité de Maastricht (article K 3.2 (b) du TUE) dont la valeur contraignante était controversée en doctrine, les décisions-cadres lient les États membres quant au résultat à atteindre. Aucun mécanisme analogue à celui prévu par l'article 226 du TCE n'est cependant prévu pour sanctionner un défaut de transposition.

Certes, l'article 35.7 du TEU habilite la CJCE à statuer sur tout différend concernant l'application des décisions-cadres, dès lors que ce différend n'a pu être réglé au sein du Conseil dans les six mois qui ont suivi sa saisine, mais la CJCE ne peut être saisie qu'à l'initiative d'un État membre. A voir le nombre de saisines de la CJCE en manquement sur base de l'article 227 du TCE, on peut raisonnablement penser que peu d'États membres seront tentés d'exercer ce type de police par crainte de représailles. Il s'agit là d'une lacune sérieuse. Les seules formes alternatives de contrôle du respect par les États membres de la bonne exécution des obligations qui leur sont imposées par le droit de l'Union sont d'ordre politique.

– les conventions établies après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam peuvent désormais entrer en vigueur dès lors qu'elles ont été ratifiées par la moitié au moins des États membres. La lenteur excessive de ratification par les États membres des conventions établies par le Conseil a conduit les négociateurs du traité d'Amsterdam à décider cette règle de bon sens. Il y a, en effet, une disproportion manifeste entre l'ardeur normative du Conseil et l'empressement des États membres à ratifier les conventions conclues (des 11 conventions à caractère pénal - on ne prend en compte ni les accords d'application provisoire des conventions conclues, ni les protocoles concernant l'interprétation à titre préjudiciel par la CJCE des conventions con-

sten goed die betrekking hadden op strafrechtelijke aangelegenheden en op Titel VI van het VEU waren gebaseerd (daarbij laten we de voorlopige akkoorden inzake de toepassing van de gesloten overeenkomsten, de door het HJEG opgestelde prejudiciële protocollen tot uitlegging van de gesloten overeenkomsten nog buiten beschouwing). Op een totaal van 23 overeenkomsten werd er slechts één enkele – met name de overeenkomst over Europol – door alle lidstaten bekrachtigd. Zeer belangrijke overeenkomsten zoals die over de financiële belangen van de Gemeenschap (1995), over de uitlevering (1996) of over de bestrijding van de corruptie (1997) werden tot dusver respectievelijk slechts door tien, zeven en zeven lidstaten bekrachtigd. Voorts voorziet het verdrag in de mogelijkheid, voor de Raad, om de termijn vast te stellen waarbinnen de lidstaten de grondwettelijke procedures moeten opstarten om die overeenkomsten goed te keuren.

– de Commissie krijgt (eindelijk) een algemeen initiatiefrecht toegekend. Dat is van groot belang: een van de – terechte – punten van kritiek op het Verdrag van Maastricht was dat het beleid van de Unie er al te veel door in pijlers wordt opgedeeld. Voortaan kan de Europese Commissie wetgevende initiatieven nemen in alle aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Gemeenschap en de Unie vallen. Die mogelijkheid zou moeten leiden tot de afbakening van coherenter en beter geïntegreerde beleidsdomeinen (drugs, immigratie).

Artikel 6 van het VEU is het resultaat van een opmerkelijke beslissing: het betreft hier de eerste stap in de richting van een Europese juridische ruimte. Ook betekent die beslissing het nakende einde van de uitleveringen. De Europese Raad heeft de Europese Commissie gevraagd om voor zijn nog niet definitieve beslissingen voorstellen te doen om de uitleveringsprocedures te versnellen. In haar wetgevend programma voor 2001 heeft de Commissie aangekondigd dat zij binnenkort ontwerpen zal indienen met betrekking tot het Europese aanhoudingsbevel en de uitlevering van voortvluchtigen.

De oprichting van Eurojust

De staats- en regeringsleiders hebben beslist een cel (Eurojust) op te richten die zou bestaan uit procureurs of magistraten, dan wel uit politieofficieren met gelijkwaardige bevoegdheden. Zij hebben de Raad opgedragen vóór eind 2001 het rechtsinstrument goed te keuren dat noodzakelijk is voor de oprichting van Eurojust. Die beslissing komt tegemoet aan een tweevoudige behoefte. Enerzijds moet binnen de Unie het

clues - établies par le Conseil sur base du Titre VI du TUE depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, sur un total de 23 conventions, une seule, celle relative à Europol, a été ratifiée par tous les États membres. Des conventions aussi importantes que celles relatives à la protection des intérêts financiers de la Communauté (1995), à l'extradition (1996) ou à la lutte contre la corruption (1997) n'ont, à ce jour, été ratifiées que par, respectivement, dix, sept et sept États membres). Par ailleurs, le traité prévoit la possibilité pour le Conseil de fixer le délai dans lequel les États membres doivent engager les procédures constitutionnelles d'adoption de celles-ci.

– un droit d'initiative général est (enfin) reconnu à la Commission. Ce point est important : un des reproches que l'on a adressés, à juste titre, au traité de Maastricht, est d'avoir conduit à une excessive «pilarisation» des politiques de l'Union. La possibilité donnée dorénavant à la Commission de prendre des initiatives législatives dans l'ensemble des matières ressortissant aux compétences de la Communauté et de l'Union devrait conduire à la définition de politiques plus cohérentes et plus intégrées (drogue, immigration).

L'article 6 du TUE». Cette décision est remarquable : elle pose le premier jalon de l'espace judiciaire européen. Elle signe la fin prochaine de l'extradition. Le Conseil européen a, pour les décisions non définitives, invité la Commission européenne à faire des propositions tendant à accélérer les procédures d'extradition. Dans son programme législatif pour l'année 2001, la Commission annonce le dépôt prochain de projet relatifs au mandat d'arrêt européen et à l'extradition des fugitifs.

La création d'Eurojust

Les chefs d'État ou de gouvernement ont décidé la création d'une unité (Eurojust) composée de procureurs, de magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes et ont chargé le Conseil d'adopter l'instrument juridique nécessaire à sa création avant la fin de l'année 2001. Cette décision répond à un double besoin. Celui tout d'abord de rééquilibrer le rapport de force entre policiers et magistrats au sein de l'Union.

evenwicht worden hersteld tussen politie en magistratuur. Om evidente legitimiteitsredenen moeten de activiteiten van de politie, zoals in de meeste lidstaten, onder toezicht staan van het gerecht. Die vereiste zal nog dwingender worden zodra Europol operationele bevoegdheden krijgt op grond van artikel 30.2 van het VEU. Anderzijds ware het ter wille van de doeltreffendheid wenselijk bepaalde bijzondere onderzoeksmethoden (undercovertechnieken, het aftappen van gesprekken, gecontroleerde leveringen enzovoort) slechts onder toezicht van het gerecht toe te staan. Zoniet bestaat het risico dat de aldus verzamelde bewijzen in de beoordelingsfase als nietig worden beschouwd.

De Europese Raad heeft de taken van Eurojust behoorlijk breed ingevuld. Vier lidstaten (Portugal, Frankrijk, Spanje, België) hebben gepoogd er de inhoud van te verfijnen door bij de Raad een ontwerpbeslissing tot oprichting van Eurojust in te dienen. Het bevoegdheidsbereik van Eurojust zou met name de volgende vier aspecten moeten bestrijken:

1. Er is nood aan een betere gerechtelijke samenwerking tussen de lidstaten. Door vijftien «verbindingsmagistraten» op een zelfde plaats samen te brengen – wat neerkomt op een soort afgeslankt en op een vaste plaats gevestigd Europees gerechtelijk netwerk –, moet het eenvoudiger worden internationale ambtelijke opdrachten uit te voeren (opmaak van basisdocumenten, juridische adviezen, informatie over de lopende onderzoeken en vervolgingen,...). Het zal erop aankomen Eurojust goed af te stemmen op het Europees gerechtelijk netwerk, dat zijn nut al heeft bewezen.

2. Er moet meer coördinatie komen tussen onderzoeken en vervolgingen die in verscheidene lidstaten tegelijk plaatsvinden. Eurojust zou een lidstaat ertoe moeten kunnen brengen een onderzoek of een vervolging uit handen te geven ten voordele van een andere lidstaat, indien dat leidt tot een betere coördinatie. Via die maatregel zou Eurojust mee het risico helpen verminderen dat de politiediensten aan *forum shopping* gaan doen.

3. De lidstaten moeten ertoe worden aangezet onderzoeken en vervolgingen in te stellen afhankelijk van de Eurojust-gegevens en de strafrechtelijke prioriteiten die Eurojust geleidelijk aan zal vooropzetten.

4. Tot slot moet worden gezorgd voor een vorm van gerechtelijke controle op Europol en het Olaf – althans volgens voorwaarden die nog moeten worden vastgelegd en waarover de lidstaten het momenteel nog gron-

Pour des raisons évidentes de légitimité, il s'impose de placer - comme c'est le cas dans la plupart des États membres - l'action policière sous une supervision judiciaire. Cette exigence sera plus forte encore, lorsque Europol se sera vu confier des responsabilités opérationnelles, sur la base de l'article 30.2 du TUE. Pour des raisons d'efficacité ensuite, il est souhaitable que certaines techniques spéciales d'enquête (enquêtes sous couverture, interception des communications, livraisons contrôlées etc.) soient couvertes par un contrôle judiciaire sous peine de voir les preuves recueillies grâce à elles considérées comme nulles lors de la phase de jugement.

Le Conseil européen a défini les tâches d'Eurojust en des termes assez larges. Quatre États membres (P, F, S, B) se sont efforcés d'en préciser les contours en saisissant le Conseil d'un projet de décision portant création d'Eurojust. On peut les regrouper autour des quatre axes suivants.

1. Il s'agit tout d'abord d'améliorer l'entraide judiciaire entre les États membres. La présence de quinze magistrats «de liaison» en un même lieu - forme réduite et résidentielle du réseau judiciaire européen - contribuera à simplifier l'exécution des commissions rogatoires internationales (établissement d'une base documentaire, avis juridiques, information sur les enquêtes et les poursuites en cours etc.). Il conviendra de définir la bonne articulation entre Eurojust et le réseau judiciaire européen, qui a déjà démontré son utilité.

2. Il s'agit ensuite d'assurer une coordination des enquêtes et des poursuites menées par plusieurs États membres. Eurojust devrait être en mesure d'inviter un État membre à se dessaisir d'une enquête ou se désister d'une poursuite au profit d'un autre État membre, si la bonne coordination le requiert. Dans cette mesure, Eurojust contribuerait à réduire les risques d'un «forum shopping» policier.

3. Il s'agit également d'inciter les États membres à entamer des enquêtes et des poursuites, en fonction des données dont Eurojust disposerait et des priorités de politique criminelle qu'il serait amené à progressivement définir.

4. Il s'agit enfin, d'assurer - selon des modalités qui restent à fixer et ce point reste conflictuel entre les États membres - une forme de contrôle judiciaire d'Europol et de l'Olaf. Les fonctions qui seront dévo-

dig oneens zijn. Welke taken Europol krijgt, hangt ervan af hoe hoog de lidstaten de lat leggen. We vertellen niets nieuws door te zeggen dat het in Tampere bereikte akkoord een eenvoudige doelstelling had – de magistraten een sterkere rol toebedelen in de totstandkoming van de Europese rechterlijke ruimte; de contouren van die regeling bleven echter vaag.

Eurojust valt enigszins te vergelijken met het subsidiariteitsconcept, dat, tijdens de onderhandelingen die tot het Verdrag van Maastricht hebben geleid, zowel de steun kreeg van hen die méér Europese integratie wensten, als van hen die de regelgevende vraatzucht van «Brussel» wilden afremmen. Op dezelfde wijze wekt Eurojust zowel sympathie op bij hen die er de voorafspiegeling van de Europese Procureur in zien, als bij hen die het federale doembeeld willen afwenden via een louter intergouvernementeel functionerende instantie.

De wederzijdse erkenning

De wederzijdse erkenning vergt een verregaand wederzijds vertrouwen. Sommige lidstaten zouden aanstoot kunnen nemen aan het feit dat de instrumenten die concreet gestalte moeten geven aan het beginsel van de wederzijdse erkenning, automatisch op de nieuwe lidstaten van toepassing zijn, terwijl sommige van die landen misschien nog geen onvoorwaardelijk vertrouwen genieten; een en ander zou de goedkeuring van die instrumenten kunnen vertragen. Het ware dus aangewezen na te denken over een mechanisme dat volledig garant staat voor de vlekkeloze kwaliteit van de rechterlijke beslissingen die aldus zonder vormvereisten zouden worden erkend.

Commentaar van DR. GUY STESSENS (*Docent aan de Universitaire Instelling Antwerpen - (UIA)*).

Initiatief van Frankrijk, Zweden en België met het oog op de aanneming door de Raad van een kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging van beslissingen tot bevrozing van vermogensbestanddelen of bewijsstukken

Hierna wordt het gemeenschappelijk initiatief besproken van Frankrijk, Zweden en België met het oog op de aanneming door de Raad van een kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging van beslissingen tot bevrozing van vermogensbestanddelen of bewijsstukken, als voorbeeld van de toekomstige evolutie van internationale samenwerking in strafzaken. Deze bespreking zal toe laten op concrete wijze een aantal van de belangrijkste kenmerken van de het nieuwe concept van wederzijdse erkenning in strafzaken aan te tonen.

lues à Eurojust dépendront de l'ambition des États membres. Ce n'est trahir aucun secret que d'indiquer qu'à Tampere l'accord s'est fait surtout sur l'objectif simple, celui de renforcer le rôle des magistrats dans la réalisation de l'espace judiciaire européen, mais que les contours de l'institution sont restés imprécis.

Un peu comme le concept de subsidiarité qui, lors de la négociation du traité de Maastricht reçut à la fois le soutien de ceux qui souhaitaient le renforcement de l'intégration communautaire et de ceux qui entendaient l'utiliser pour freiner la boulimie normative des institutions bruxelloises, Eurojust parvint à rallier à la fois les suffrages de ceux qui voient en lui la préfiguration du Procureur européen et ceux qui espèrent conjurer ce spectre fédéral en mettant sur pied une institution à la forme purement intergouvernementale.

La reconnaissance mutuelle

La reconnaissance mutuelle suppose un degré très élevé de confiance mutuelle. Certains États membres pourraient prendre prétexte de l'application automatique, au jour de l'adhésion, des instruments concrétisant le principe de reconnaissance mutuelle aux nouveaux États membres (alors que la confiance ne serait pas encore aveugle à l'égard de certains d'entre eux), pour freiner l'adoption de ceux-ci. Il convient donc de réfléchir à un mécanisme qui leur donne toutes les assurances que les décisions judiciaires appelées à se voir reconnues sans formalité seront d'une qualité incontestable.

Commentaires par le Dr. Guy STESSENS (*Chargé de cours à l'«Universitaire Instelling Antwerpen» (UIA)*).

Initiative des gouvernements de la République française, du Royaume de Suède et du Royaume de Belgique visant à faire adopter par le Conseil une décision-cadre relative à l'exécution des décisions de gel des avoirs ou des preuves

On trouvera ci-après un commentaire de l'initiative commune des gouvernements de la République française, du Royaume de Suède et du Royaume de Belgique visant à faire adopter par le Conseil une décision-cadre relative à l'exécution des décisions de gel des avoirs ou des preuves, décision considérée comme l'illustration de l'évolution future d'une collaboration internationale en matière pénale. Ce commentaire permettra de mettre en lumière de manière concrète certaines des principales caractéristiques du nouveau concept de reconnaissance mutuelle en matière pénale.

Het gaat om het eerste tastbare voorbeeld van het nieuwe concept van wederzijdse erkenning in strafzaken, dat in oktober 1999 door de Europese Raad als de hoeksteen van de burgerrechtelijke en strafrechtelijke samenwerking binnen de Europese Unie werd betiteld¹⁸⁴. Ook in Tampere zelf was de wederzijdse erkenning van beslagmaatregelen in het vooronderzoek reeds als één van de prioritaire items op de agenda geplaatst¹⁸⁵. Het gaat daarenboven ook om één van de prioriteiten die door de Raad op 29 november 2000 in zijn Actieplan inzake wederzijdse erkenning werd naar voren geschoven¹⁸⁶. Dat het ministerie van Justitie de aanneming van het ontwerp-kaderbesluit daarenboven als één van de prioriteiten van het Belgisch voorzitterschap van de EU inzake justitie beschouwt, onderstreept enkel maar het belang van de bespreking van dit ontwerp.

Het uiteindelijk doel dat de opstellers van het ontwerp-kaderbesluit, waaronder dus België, voor ogen hadden, is te komen tot een situatie waarbij beslagmaatregelen – de tekst verwijst naar het autonoom concept van beslissingen tot bevrozing – die door een gerechtelijke overheid in het raam van een strafrechtelijk onderzoek in één lidstaat worden genomen, automatisch erkend en ten uitvoer gelegd zouden worden in een andere lidstaat, zoals nu reeds het geval is voor vonnissen in burgerlijke en handelszaken. Het illustreert meteen het concept van een Europese rechtsruimte, waarbij een rechterlijk dat in één lidstaat wordt uitgevaardigd geldig en uitvoerbaar is over de hele Europese Unie.

Daartoe worden de formaliteiten (met name de exequaturprocedure) en de inhoudelijke beperkingen aan de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse rechterlijke beslissingen afgeschaft. Het huidige model van internationale samenwerking in strafzaken voorziet immers wel in de mogelijkheid om buitenlandse verzoeken tot beslag in België ten uitvoer te leggen – zie wat dat betreft de Wet van 20 mei 1997¹⁸⁷ – maar

Il s'agit du premier exemple concret du nouveau concept de reconnaissance mutuelle en matière pénale, que le Conseil européen a qualifié, en octobre 1999, de pierre angulaire de la coopération civile et pénale au sein de l'Union européenne¹⁸⁴. Lors du sommet même de Tampere, la reconnaissance mutuelle des mesures de saisie décidées au stade de l'instruction préparatoire était déjà une des priorités de l'ordre du jour¹⁸⁵. Qui plus est, il s'agit également d'une des priorités qui furent avancées le 29 novembre 2000 par le Conseil dans son Plan d'action relatif à la reconnaissance mutuelle¹⁸⁶. Le fait que le ministre de la Justice considère en outre l'adoption de la décision-cadre en projet comme une des priorités de la présidence belge de l'Union européenne en matière de justice ne fait que confirmer l'importance que revêt cette matière.

L'objectif final que veulent atteindre les auteurs de ce projet de décision-cadre, dont la Belgique, est de faire en sorte que les mesures de saisie – le texte use de la notion autonome de décisions de gel – qu'une autorité judiciaire d'un État membre prend dans le cadre d'une instruction criminelle soient automatiquement reconnues et exécutées dans un autre État membre, comme c'est d'ailleurs déjà le cas pour les jugements en matière civile et commerciale. Une telle reconnaissance illustre d'emblée le concept d'un espace judiciaire européen, dans lequel une décision judiciaire prise dans un État membre serait valable et exécutoire dans toute l'Union européenne.

À cette fin, les formalités (notamment la procédure d'exequatur) et les restrictions en matière de reconnaissance et d'exécution des décisions judiciaires prises à l'étranger sont supprimées. Le régime actuel de coopération internationale sur le plan pénal prévoit en effet la possibilité d'exécuter en Belgique des demandes étrangères de saisie – voir, à ce propos, la loi du 20 mai 1997¹⁸⁷ -, mais cette possibilité théorique est

¹⁸⁴ Conclusie 33.

¹⁸⁵ Conclusie 36.

¹⁸⁶ *PB C 12*, 15.01.2001, p.10.

¹⁸⁷ Wet van 20 mei 1997 betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen (*B.S.* 3 juli 1997). Zie over deze wet G. STESENS, « «Nogmaals over de verbeurdverklaring van vermogensvoordelen uit een misdrijf en aanverwante aspecten, zoals de strafbaarstellingen van witwassen», *R.W.*, 1999-2000, 1073-1086; D. VANDERMEERSCH, «La loi du 20 mai 1997 sur la coopération en ce qui concerne l'exécution de saisies et de confiscations - L'introduction en droit belge de la saisie immobilière pénale», *R.P.D.* 1997, 700-701 en G. VERMEULEN, «Een gemiste kans? Over de nieuwe wet betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen», *Panopticon* 1997, 398-399.

¹⁸⁴ Conclusion 33.

¹⁸⁵ Conclusion 36.

¹⁸⁶ *JO C 12*, 15 janvier 2001, p. 10

¹⁸⁷ Loi du 20 mai 1997 sur la coopération internationale en ce qui concerne l'exécution de saisies et de confiscations (*Moniteur belge* du 3 juillet 1997). Voir au sujet de cette loi G. STESENS, « *Nogmaals over de verbeurdverklaring van vermogensvoordelen uit een misdrijf en aanverwante aspecten, zoals de strafbaarstellingen van witwassen* », *R.W.*, 1999-2000, 1073-1086; D. VANDERMEERSCH, « La loi du 20 mai 1997 sur la coopération en ce qui concerne l'exécution de saisies et de confiscations – L'introduction en droit belge de la saisie immobilière pénale », *R.D.P.* 1997, 700-701 et G. Vermeulen, « *Een gemiste kans? Over de nieuwe wet betreffende de internationale samenwerking inzake tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen* », *Panopticon* 1997, 398-

deze principiële mogelijkheid wordt beperkt door een aantal inhoudelijke vereisten, zoals de voorwaarde van dubbele incriminatie, de afwezigheid van eerdere veroordelingen of vrijspraken voor hetzelfde misdrijf (*non bis in idem*) en de exceptie voor het politiek misdrijf. Daarenboven kan slechts gevolg worden gegeven aan een buitenlands verzoek tot inbeslagneming nadat de er een *exequatur* is verleend.

Indien het ontwerp-kaderbesluit daadwerkelijk wordt aangenomen en de Belgische wetgever het implementeert, zullen (de meeste van) deze inhoudelijke en procedurele belemmeringen worden opgeheven en zal bv. een Italiaanse onderzoeksrechter, die een onderzoek voert naar internationale mensenhandel, en vaststelt dat de vermoede opbrengsten van deze criminele activiteiten zich op een bankrekening bij een Brusselse bank bevinden, een beslag kunnen uitvoeren voor deze bankrekening en deze beslissing, vergezeld van een certificaat waarin een aantal gegevens met betrekking tot zijn ambt en de onderzochte feiten worden vermeld, rechtstreeks toezenden aan zijn Brusselse collega. Deze Brusselse onderzoeksrechter is dan in beginsel gehouden onmiddellijk gevolg te geven aan de Italiaanse beslagmaatregel en onmiddellijk beslag te leggen op de betrokken bankrekening. Anders dan nu nog het geval is onder het regime van de Wet van 20 mei 1997, zal de Brusselse onderzoeksrechter geen inhoudelijke toetsing meer kunnen doorvoeren van de Italiaanse beslagmaatregel. De enige hypothese waarin de «tenuitvoerleggende overheid» haar medewerking aan de erkenning en tenuitvoerlegging van de buitenlandse beslagmaatregel nog kan weigeren, is wanneer het certificaat ontbreekt of onvolledig is.

Het grote voordeel van dit nieuwe model is ongetwijfeld de snelheid waarmee binnen de Europese Unie, over de grenzen heen, in de toekomst strafrechtelijke beslagen zullen kunnen gelegd worden. Het is een gemeenplaats te zeggen dat deze snelheid van kapitaal belang is in het raam van onderzoeken naar georganiseerde misdaad, aangezien de te beslagen goederen, zeker waar het om giraal geld gaat, zeer makkelijk kunnen verplaatst worden, ook naar oorden buiten de Europese Unie. Het is dan ook de toenemende frustratie met de traagheid van de traditionele rechtshulpvormen, die de voornaamste aansporing vormde voor het uitwerken van dit nieuw model van samenwerking, zoals ook benadrukt werd in de mededeling van de Commissie van juli 2000 over wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen in strafzaken¹⁸⁸, en zoals ook reeds was gebleken uit de Tampere conclusies.

¹⁸⁸ COM(2000) 495 final, p. 2.

limitée par un certain nombre de conditions substantielles, telles que la double incrimination, l'absence de condamnations ou d'acquittements antérieurs pour le même fait (*non bis in idem*) et l'exception prévue pour les infractions politiques. En outre, il ne peut être donné suite à une demande de saisie venant d'un autre pays qu'après que l'*exequatur* a été donné.

Si le projet de décision-cadre est effectivement adopté et que le législateur belge met en œuvre cette décision, (la plupart de) ces entraves substantielles et procédurales seront supprimées. C'est ainsi qu'un juge d'instruction italien qui constatera, dans le cadre d'une instruction sur la traite internationale d'êtres humains, que le produit présumé de ces activités criminelles se trouve sur un compte dans une banque bruxelloise, pourra ordonner une saisie sur ce compte bancaire et envoyer directement cette décision, accompagnée d'un certificat contenant un certain nombre de données concernant sa fonction et les faits instruits, à son collègue bruxellois. En principe, le juge d'instruction bruxellois sera alors tenu de donner immédiatement suite à la saisie italienne et de saisir immédiatement le compte bancaire concerné. À l'inverse de ce que prévoit encore actuellement la loi du 20 mai 1997, le juge d'instruction bruxellois n'aura plus la possibilité d'exercer un contrôle de fond sur la mesure de saisie ordonnée par le magistrat italien. Ce n'est que dans l'hypothèse où le certificat fait défaut ou est incomplet que « l'autorité exécutante » pourra encore refuser de prêter son concours à la reconnaissance et à l'exécution de la mesure de saisie.

Le gros avantage de ce nouveau modèle est incontestablement la rapidité avec laquelle, au sein de l'Union européenne, par-delà les frontières, les saisies pénales pourront être imposées. C'est un lieu commun de dire que cette rapidité est capitale dans le cadre des enquêtes sur la criminalité organisée, étant donné que les biens à saisir, surtout lorsqu'il s'agit d'argent virtuel, peuvent facilement être déplacés, même vers des lieux hors U.E. C'est dès lors la frustration due à la lenteur des formes d'entraide juridique traditionnelles qui ont été le principal incitant pour élaborer un nouveau modèle de collaboration comme l'a également mis en exergue la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires¹⁸⁸ et comme cela était également déjà ressorti des conclusions de Tampere.

¹⁸⁸ COM (2000) final, p. 2.

Maar ook buiten het voordeel van de snelheid, heeft het ontwerp een vernieuwend karakter, aangezien het alle voorwaarden die tot hiertoe werden gesteld aan de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse beslagmaatregelen afschaft en er een automatisme van maakt. Een van de belangrijkste voordelen van het model van de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging in strafzaken, op materieelrechtelijk vlak, is bijvoorbeeld de afschaffing van de voorwaarde van dubbele incriminatie. In de rechtsleer was reeds eerder opgeroepen deze voorwaarde, die intrinsiek weinig verband houdt met de rechten van de verdediging¹⁸⁹, af te schaffen. Gelet op het revolutionair karakter van het ontwerp in dit opzicht, hebben de indieners ervoor geopteerd om de toepassing ervan – zeker in een eerste fase – te beperken tot een aantal misdrijven: drughandel, EG-fraude, witwassen, Euro-valsmunterij, corruptie en mensenhandel.

Toch is de afschaffing van de voorwaarde van dubbele incriminatie voor wat betreft deze zes misdrijven nog minder verreichend dan ze op het eerste zicht zou kunnen lijken, aangezien ze beperkt is tot de fase van de voorlopige maatregelen. In de daaropvolgende fase van de internationale samenwerking in strafzaken, nl. de tenuitvoerlegging van een rechtelijke beslissing tot confiscatie of de overdracht van bewijsstukken, geldt deze voorwaarde immers nog altijd onverminderd. Het praktische nut van de afschaffing van de voorwaarde van dubbele incriminatie is daarmee meteen ook beperkt, althans in de eerste fase wanneer de toepassing van de wederzijdse erkenning tot dit stadium van internationale samenwerking beperkt blijft. Dit is een onmiskenbaar nadeel van de Europese stap-voor-stap politiek¹⁹⁰.

Weliswaar moet toegegeven worden dat de impliciete, maar daarom niet minder reële, afschaffing van de voorwaarde van dubbele incriminatie in het ontwerp-kaderbesluit in een opzicht mogelijk verstrekkende repercussies kan hebben. Doordat ook het misdrijf witwassen in het toepassingsveld is opgenomen, kan het beginsel van de wederzijdse erkenning in strafzaken mogelijk een veel groter toepassingsgebied krijgen dan op het eerste gezicht zou gedacht worden. In een bepaalde interpretatie van het ontwerp-kaderbesluit worden daardoor immers meteen ook vermogensvoordelen van alle hoofdmisdrijven onder het toepassingsveld gebracht en komen beslagmaatregelen ten aanzien van witgewassen vermogensvoordelen die gesteund zijn op

Mais, outre l'avantage de la rapidité, le projet a également un caractère novateur, étant donné qu'il supprime toutes les conditions auxquelles étaient jusqu'à présent subordonnées la reconnaissance et l'exécution des mesures de saisie étrangères et il les rend automatiques. L'un des avantages essentiels du modèle de reconnaissance et de l'exécution réciproques en matière pénale est, par exemple, sur le plan du droit matériel, la suppression de la condition de double incrimination. Dans la doctrine, on avait déjà appelé plus tôt à supprimer cette condition qui, intrinsèquement, n'est guère liée aux droits de la défense¹⁸⁹. Étant donné le caractère révolutionnaire du projet à cet égard, les auteurs ont choisi de limiter – certainement dans un premier temps – son application à un certain nombre d'infractions : trafic de drogue, fraude à la législation communautaire, falsification de l'euro, corruption et traite des êtres humains.

Or, la suppression de la condition de double incrimination pour ce qui concerne ces six infractions va encore moins loin qu'elle ne pourrait le paraître à première vue, étant donné qu'elle est limitée à la phase des mesures provisoires. Dans la phase suivante, de la collaboration internationale en matière pénale, à savoir l'exécution d'une décision de justice ordonnant la confiscation ou la cession de pièces à conviction, cette condition garde toute sa valeur. L'utilité pratique de la suppression de la condition de double incrimination est ainsi également limitée, du moins dans la première phase lorsque l'application de la reconnaissance réciproque reste limitée à ce stade de la collaboration internationale. Il s'agit là indéniablement d'un inconvénient de la politique européenne du « pas à pas »¹⁹⁰.

Il faut certes reconnaître que la suppression implicite, mais non moins réelle, de la condition de la double incrimination prévue dans le projet de décision-cadre peut, à un égard, être lourde de conséquences. Du fait que l'infraction de blanchiment tombe, elle aussi, dans le champ d'application, le principe de la reconnaissance réciproque en matière pénale peut acquérir un champ d'application beaucoup plus étendu que ce que l'on pourrait penser à première vue. Dans une interprétation déterminée du projet de décision-cadre, les avantages patrimoniaux de toutes les infractions principales sont de ce fait, eux aussi, en effet intégrés au champ d'application et les mesures de saisie à l'égard d'avantages patrimoniaux blanchis fondées sur

¹⁸⁹ G. Stessens, *Money Laundering. A New International Law Enforcement Model*, Cambridge University Press, 2000, pp.287-298.

¹⁹⁰ Zie A.H.J. Swart, *Een ware Europese rechtsruimte. Wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissing in de Europese Unie*, pp. 21-22.

¹⁸⁹ G. Stessens, *Money Laundering. A New International Law Enforcement Model*, Cambridge University Press, 2000, pp. 287-298.

¹⁹⁰ Voir A.H.J. Swart. *Een ware Europese rechtsruimte. Wederzijdse rekening van strafrechtelijke beslissing in de Europese Unie*, pp. 21-22.

het misdrijf witwassen, ook in aanmerking voor wederzijdse erkenning in strafzaken. Daarbij moet opgemerkt worden dat vele wetgevingen het mogelijk maken, daarbij onder meer gesteund door het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven van de Raad van Europa (art. 6(2)), om ook de dader van het hoofdmisdrijf te vervolgen voor witwassen, wat uiteraard meteen ook de poort opent voor beslagmaatregelen gesteund op de tenlastelegging witwassen¹⁹¹.

In deze visie, die mogelijk kan worden tegengesproken door een andere, meer minimalistische interpretatie van het ontwerp waarin de beslagmogelijkheid voor wat betreft het misdrijf witwassen beperkt is tot de vermogensvoordelen die door het witwassen zelf worden behaald (met uitsluiting van de witgewassen vermogensvoordelen), toont meteen een belangrijk kenmerk aan van het model van de wederzijdse erkenning in strafzaken.

Dit nieuwe model voor de internationale samenwerking in strafzaken beklemt impliciet de repressieve aspecten van het beleid en strekt de Europese lidstaten met het meest repressieve beleid het meest tot voordeel. Immers de lidstaat met de meest uitgebreide strafwetgeving, heeft het meeste voordeel bij dit model aangezien hij zijn rechterlijke beslissingen overal in Europa ten uitvoer gelegd kan krijgen¹⁹².

Ongeacht de vraag of het toepassingsgebied van het ontwerp-kaderbesluit nu beperkt is tot de opbrengsten van witwasoperaties, dan wel zich ook uitstrekt tot de witgewassen vermogensvoordelen, is het zo dat een land met een uitgebreide witwaswetgeving, zoals België, meer voordeel zal doen bij het kaderbesluit dan een land met een beperkte witwaswetgeving, zoals Luxemburg.

Deze sterk uiteenlopende gevolgen van het instrument van de wederzijdse erkenning in strafzaken in verschillende lidstaten, al naar gelang de aard van de wetgeving van de «beslissingsstaat», kan natuurlijk vermeden worden door een verdere harmonisering van de strafwetgeving binnen de Europese Unie, maar daarbij mag niet vergeten worden dat de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken ten

¹⁹¹ Zie hierover reeds G. STESENS, «Nogmaals over de verbeurdverklaring van vermogensvoordelen uit een misdrijf en aanverwante aspecten, zoals de strafbaarstellingen van witwassen», *R.W.*, 1999-2000, 10??.

¹⁹² Zie A.H.J. Swart, *Een ware Europese rechtsruimte. Wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissing in de Europese Unie*, Oratie Universiteit van Amsterdam 9 maart 2001, ter perse, pp. 19-20.

l'infraction de blanchiment entrent aussi en ligne de compte pour la reconnaissance réciproque en matière pénale. Il y a lieu de souligner à cet égard que de nombreuses législations permettent, soutenues notamment à cet égard par la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime du Conseil de l'Europe (article 6 (2)), de poursuivre aussi l'auteur de l'infraction principale du chef de blanchiment, ce qui ouvre évidemment aussi la porte aux mesures de saisie fondées sur l'incrimination de blanchiment¹⁹¹.

Cette vision, qui peut être contredite par une autre interprétation, plus minimaliste du projet, selon laquelle la saisie en ce qui concerne l'infraction de blanchiment est limitée aux avantages patrimoniaux procurés par le blanchiment lui-même (à l'exclusion des avantages patrimoniaux blanchis), fait d'emblée apparaître une caractéristique importante du modèle de la reconnaissance réciproque en matière pénale.

Ce nouveau modèle pour la collaboration internationale en matière pénale met implicitement l'accent sur les aspects répressifs de la politique et avantage les États membres de l'Union européenne mettant en œuvre la politique la plus répressive. En effet, l'État membre ayant la législation pénale la plus étendue tire le plus d'avantages de ce modèle, étant donné qu'il peut obtenir l'exécution de ses décisions judiciaires partout en Europe¹⁹².

Indépendamment de la question de savoir si le champ d'application du projet de décision-cadre se limite aux produits des opérations de blanchiment, ou s'étend aussi aux avantages patrimoniaux blanchis, il est un fait qu'un pays ayant une législation étendue en matière de blanchiment, comme la Belgique, tirera davantage profit de la décision-cadre qu'un pays disposant d'une législation limitée en matière de blanchiment, comme le Luxembourg.

Ces fortes divergences au niveau des effets de l'instrument que constitue la reconnaissance réciproque en matière pénale dans différents États membres, selon la nature de la législation de « l'État de décision » peuvent évidemment être évitées en harmonisant encore davantage la législation pénale au sein de l'Union européenne, mais on ne peut oublier à cet égard que la

¹⁹¹ Voir à ce sujet G. STESENS, *Nogmaals over de verbeurdverklaring van vermogensvoordelen uit een misdrijf en aanverwante aspecten, zoals de strafbaarstellingen van witwassen*, *R.W.*, 1999-2000, 10.

¹⁹² Voir A.H.J. Swart, *Een ware Europese rechtsruimte. Wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissing in de Europese Unie*, Allocution Université d'Amsterdam 9 mars 2001, sous presse, pp. 19-20.

dele een alternatief is voor de harmonisering van wetgeving binnen de Europese Unie en door het VK werd gelanceerd op de top van Cardiff in 1997.

Een tweede kenmerk van de wederzijdse erkenning in strafzaken, dat op treffende wijze wordt aangetoond door het ontwerp-kaderbesluit, is het feit dat dit nieuw model van samenwerking een grote vorm van vertrouwen vereist tussen de lidstaten onderling, en wel in twee opzichten.

Een eerste aspect van wederzijds vertrouwen is ten aanzien van het recht van de andere lidstaten. Het concept van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen, zoals dat reeds decennia gekend is in het burgerlijke recht, impliceert precies dat toepassing wordt gemaakt van buitenlandse rechterlijke beslissingen waarbij toepassing is gemaakt van buitenlands recht, ook al verschilt dat van -het eigen recht.

Een tweede niveau waarop wederzijds vertrouwen is vereist, betreft het vertrouwen in de rechterlijke macht van andere lidstaten wiens beslissingen zullen moeten worden erkend en ten uitvoer gelegd. Wederzijdse erkenning in strafzaken kan maar werkelijk succesvol zijn indien er, net zoals dat bv. ook voor de wederzijdse erkenning van wetgeving bij de integratie van de Europese, communautaire binnenmarkt, vereist was en wordt, tussen de verschillende staten een gelijkwaardig beschermingsniveau bestaat. Wat dit betreft worden door sommigen soms vraagtekens geplaatst bij de bruikbaarheid van het concept van wederzijdse erkenning in het licht van de nakende uitbreiding van de Unie. Alvast de auteur van deze bijdrage ziet niet in waarom het gerechtelijk systeem van de kandidaat-lidstaten, eens ze goed bevonden zijn om toe te treden tot de Europese Unie, a priori met meer wantrouwen zouden moeten bejegend worden, dan dat van de bestaande lidstaten.

Belangrijk daarbij is ook op te merken dat de mensenrechtelijke exceptie, die nu vaak in – vooral recente – rechtshulpinstrumenten wordt aangetroffen, niet meer kan worden ingeroepen bij toepassing van het model van wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, aangezien deze beslissingen onweerlegbaar vermoed worden met respect voor de mensenrechtelijke bepalingen tot stand zijn gekomen. Wel voorziet het ontwerp-kaderbesluit in rechterlijke procedures die aan de betrokken individuen, weze het verdachten, weze het derden ter goeder trouw, worden geboden om hun rechten te vrijwaren. Het ont-

reconnaissance réciproque de décisions judiciaires en matière pénale constitue en partie une alternative à l'harmonisation de la législation au sein de l'Union européenne et a été lancée par le Royaume-Uni lors du sommet de Cardiff en 1997.

Une deuxième caractéristique de la reconnaissance mutuelle en matière pénale, qui ressort on ne peut plus clairement du projet de la décision-cadre, est le fait que ce nouveau modèle de coopération exige une importante confiance réciproque entre les États membres, et ce, à deux égards.

La confiance réciproque doit tout d'abord s'exprimer à l'égard du droit des autres États membres. Le concept de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, tel qu'il est connu depuis des décennies en droit civil, implique précisément que soient appliquées dans un pays des décisions judiciaires rendues dans un pays tiers en vertu du droit de ce dernier, même si ce droit diffère de celui qui a cours dans le pays où la décision doit être appliquée.

La confiance réciproque doit ensuite s'exprimer à l'égard du pouvoir judiciaire des autres États membres dont les décisions devront être reconnues et exécutées. La reconnaissance mutuelle en matière pénale ne peut atteindre réellement son but que s'il existe entre les différents États un niveau de protection équivalent, comme l'exigeait déjà, par exemple, la reconnaissance mutuelle des législations lors de l'intégration du marché intérieur européen. À ce sujet, certains se posent parfois des questions sur la praticabilité du concept de reconnaissance mutuelle à la lumière de l'élargissement imminent de l'Union. Quoi qu'il en soit, l'auteur de la présente note ne comprend pas pourquoi le système judiciaire des États candidats à l'adhésion jugés aptes à entrer dans l'Union européenne devrait à priori inspirer plus de méfiance que celui des États qui en sont déjà membres.

Il est également important d'observer à ce sujet que l'exception en matière de droits de l'homme, que l'on rencontre souvent aujourd'hui dans les instruments d'entraide judiciaire (surtout dans les plus récents), ne peut plus être invoquée lors de l'application du régime de reconnaissance mutuelle et d'exécution des décisions judiciaires, étant donné que celles-ci sont supposées, de manière irréfragable avoir été exécutées dans le respect des dispositions en matière de droits de l'homme. Cependant, la décision-cadre en projet prévoit des procédures judiciaires dont les intéressés, qu'il s'agisse d'inculpés ou de tiers de bonne

werp-kaderbesluit beklemtoont terecht dat in zulke rechterlijke bescherming moet voorzien zijn, hetzij in de staat waar de rechterlijke beslissing initieel genomen werd, hetzij in de staat waar ze moet ten uitvoer gelegd worden. Het is uiteraard belangrijk dat deze procedures verplicht worden gesteld in minstens één van de betrokken lidstaten.

Aldus kan via de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken een model tot stand komen dat zowel efficiënt is als de rechten van betrokken partijen vrijwaart.

II. — GEDACHTEWISSELING

Mevrouw Fientje Moerman, volksvertegenwoordigster, heeft een opmerking met betrekking tot de uiteenzetting van de heer Van de Kerchove. De heer Van de Kerchove heeft in zijn uiteenzetting gezegd dat men niet mag overdrijven met het geklaag over het gebrek aan parlementaire controle van de nationale parlementen want zolang men unanimiteit heeft, zal elk parlement of elke lidstaat over een vetorecht beschikken. Mevrouw Moerman heeft hierbij twee opmerkingen. Ten eerste is het volgens haar een gevaarlijk argument want als men de controle op deze manier gaat definiëren dan is dit automatisch een argument pro instandhouding van unanimiteit. En ten tweede is het een dood argument als men de politieke realiteit in aanmerking neemt. Mevrouw Moerman denkt niet dat er veel parlementen of meerderheden zijn die regeringscrisissen zullen veroorzaken wanneer een of ander besluit met unanimiteit wordt goedgekeurd.

Mevrouw Fauzaya Talhaoui, volksvertegenwoordigster, wil eventjes de aandacht vestigen op het vertrouwen van de lidstaten. Bovendien vraagt ze zich af of er niet aan wishfull-thinking wordt gedaan wanneer er over justitionele of politionele aangelegenheden gediscussieerd en onderhandeld wordt.

De heer B. Wathelet (lid van de SEP) brengt de beteugeling van de clandestiene immigratie en de illegale arbeid ter sprake. Hij verwijst naar een voorstel voor een richtlijn dat de Commissie al in 1976 heeft ingediend, maar dat zij uiteindelijk heeft laten varen om dat binnen de Raad geen overeenstemming werd bereikt. Dat voorstel hield een aantal sancties in, waardoor met name de werkgever zou worden verplicht de door hem ontweken socialezekerheidsbijdragen of belastingen voor het werk van de illegale arbeiders alsnog te betalen. De vertegenwoordigers van de diverse

foi, peuvent faire usage afin de préserver leurs droits. La décision-cadre en projet insiste à juste titre sur le fait qu'il convient de prévoir une pareille protection judiciaire soit dans l'État où la décision judiciaire a été prise initialement, soit dans l'État où elle doit être mise à exécution. Il est bien entendu important que ces procédures soient obligatoires dans au moins un des États membres concernés.

La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale permet donc de créer un modèle efficace qui préserve les droits des parties concernées.

II. — ECHANGE DE VUES

Madame Fientje Moerman, Députée, formule une observation à propos de l'exposé de M. Van de Kerchove. M. Van de Kerchove a dit, au cours de son exposé, qu'il ne fallait pas exagérer quand on se plaignait du manque de contrôle parlementaire de la part des parlements nationaux, car tant que la règle de l'unanimité continuera à s'appliquer, chaque parlement ou chaque État membre disposera d'un droit de veto. Mme Moerman formule deux observations à cet égard. Premièrement, il s'agit, selon elle, d'un argument dangereux, car si l'on définit le contrôle de la sorte, il s'agit automatiquement d'un argument en faveur du maintien de l'unanimité. Et deuxièmement, il s'agit d'un argument dont on ne peut que constater l'inanité si l'on prend la réalité politique en considération. Mme Moerman ne croit pas qu'il y ait beaucoup de parlements ou de majorités qui iraient jusqu'à des crises gouvernementales si l'une ou l'autre décision était adoptée à l'unanimité.

Madame Fauzaya Talhaoui, Députée, attire l'attention sur la confiance des États membres. Elle se demande en outre si l'on n'a pas tendance à prendre ses désirs pour des réalités lorsqu'on discute ou négocie à propos de questions de justice ou de police.

Monsieur B. Wathelet (membre du GEPE) aborde la question de la répression de l'immigration clandestine et du travail illégal. Il mentionne une proposition de directive de la Commission qui date de 1976 et que la Commission a fini par abandonner faute d'accord au sein du Conseil. Cette proposition visait à prévoir des sanctions et notamment celle d'imposer à l'employeur de payer les cotisations de sécurité sociale ou les impôts qu'il avait omis de payer pour le travail effectué par des clandestins. Les représentants de chaque pays n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur une proposi-

landen zijn er niet in geslaagd tot een akkoord te komen over een gemeenschappelijk voorstel en hebben massa's amendementen ingediend. De hypocrisie bestond er destijds in dat de regeringen eigenlijk oogluikend toestonden dat in bepaalde sectoren, zoals de kleding- en de houtindustrie, een beroep werd gedaan op illegale arbeidskrachten.

De heer Herman De Croo, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, wil weten of van de lidstaten zou kunnen worden geëist dat zij wetgevend optreden om het vervalsen van euromunten en -biljetten strafbaar te maken.

III. — REPLIEKEN

Professor de Kerchove d'Ousselgem is geen voorstander van een status quo. Zijn uiteenzetting mag niet worden begrepen als een argument tegen de gekwalificeerde meerderheid en het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement. Het was gewoon zijn bedoeling enkele kanttekeningen te plaatsen bij de gebruikelijke kritiek op het absentisme. Voor het overige onderstreept hij dat er grote verschillen bestaan op het vlak van de parlementaire controle in de vijftien lidstaten. Die verschillen komen tot uiting in het Coreper en in de Raad van ministers: de ministers gedragen zich anders naar gelang van de lidstaat die zij vertegenwoordigen, aangezien zij niet allen aan dezelfde druk blootstaan. Sommige nationale parlementen controleren hun ministers strenger.

Wat de door de nationale parlementen uit te oefenen controle betreft, vervolledigt de heer Herman De Croo, Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, het antwoord van de heer de Kerchove d'Ousselgem op de vraag van mevrouw Moerman. Hij doet dat door te onderstrepen dat het verslag van dit seminar aan alle leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers zal worden bezorgd. De voorzitter legt de nadruk op de invoering van de europromotoren; voorts moeten mechanismen zorgen voor een omwenteling in de politieke cultuur die bij de Belgische regering heerst en die erin bestaat de buitenlandse – en bijgevolg ook de Europese – aangelegenheden pas aan de controle van het parlement te onderwerpen als de kaarten al zijn geschud. De heer Herman De Croo vindt een dergelijke houding volkomen passé en pleit voor een zeer actieve rol van het parlement zodat de democratische besluitvormingsprocedure wordt nageleefd.

tion commune et ont multiplié les amendements. L'hypocrisie résidait, à l'époque, dans le fait que dans certains secteurs tels que ceux de l'habillement, de l'industrie du bois, le recours à la main-d'œuvre clandestine était soutenu par les gouvernements.

Monsieur Herman De Croo, Président de la Chambre des représentants, pose la question de savoir si une législation pénale sur la contrefaçon de l'euro pourrait être exigée des États membres

III. — REPLIQUES

Le professeur de Kerchove d'Ousselgem n'est pas un partisan du statu quo. Ce qu'il a dit n'est pas un argument pour ne pas aller dans le sens d'une majorité qualifiée et une codécision avec le Parlement européen. Dans l'état actuel des choses il a voulu mettre un bémol à la critique classique que l'on fait sur l'absence. Par ailleurs, il souligne qu'il y a de grandes différences entre les contrôles parlementaires exercés dans les quinze états membres. Ces différences se remarquent au Coreper et au Conseil des ministres: le comportement des ministres diffère d'Etat membre à Etat membre parce qu'ils sont soumis à des pressions très différentes. Certains parlements nationaux contrôlent davantage leur ministre.

M. Herman De Croo, Président de la Chambre des représentants, complète la réponse de M. de Kerchove d'Ousselgem à la question de Madame Moerman en soulignant que, dans le cadre du contrôle qui doit être exercé par les parlements nationaux, le rapport de la présente matinée d'étude sera communiqué à tous les membres de la Chambre des représentants. Le Président souligne qu'il travaille à la mise en place des europromoteurs et au changement de la culture politique du gouvernement belge qui a toujours considéré que les Affaires étrangères et, par conséquent, les Affaires européennes ne sont contrôlées par le Parlement que lorsque les jeux sont déjà faits. M. H. De Croo déclare que cette période-là est totalement dépassée et il plaide pour un interventionnisme très actif de la part du Parlement dans cette matière afin de respecter le processus démocratique.

De professor doet voorts twee vaststellingen: enerzijds bestaat er terzake nog veel wantrouwen tussen de EU-partners bestaat, anderzijds gaat het hier om een weloverwogen politieke beslissing van de in Tampere bijeengekomen staats- en regeringsleiders. Daarom hoeft niets de omzetting in de weg te staan van wat de vijftien staats- en regeringsleiders, in weerwil van de terughoudendheid van de gevestigde instanties, hebben beslist. Als voorbeeld geeft de professor het feit dat de Duitsers hun mark hebben opgegeven – een kleine revolutie! Volgens hem kan een dergelijke revolutie er ook in gerechtelijke aangelegenheden komen.

De juridische grondslag voor dat alles vormt een belangrijk institutioneel knelpunt. De vraag rijst of de Gemeenschap in haar richtlijnen of verordeningen strafrechtelijke sancties mag opnemen voor de schendingen op de door haar ingestelde bepalingen. Tot dusver stellen de rechtspraak en de rechtsleer zich soepel op: volgens hen kan de Gemeenschap de lidstaten opdragen in, hetzij strafrechtelijke, hetzij administratieve sancties te voorzien. Zeer onlangs heeft de Commissie zelfs geoordeeld dat ook zij strafrechtelijke sancties kan opleggen – al zal die kwestie op een dag ongetwijfeld voor het Hof van Justitie worden uitgevochten. Het feit dat de lidstaten ertoe kunnen worden gedwongen strafrechtelijke sancties op te leggen voor bepaalde handelwijzen, heeft op termijn grote gevolgen voor de ontwikkeling van de derde pijler. Bijvoorbeeld inzake leefmilieu zou dat tot gevolg hebben dat, op grond van de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met een gekwalificeerde meerderheid een richtlijn zou kunnen worden uitgevaardigd die de lidstaten zou opleggen een aantal handelwijzen met strafrechtelijke sancties te bestraffen. Voorts zou het aldus mogelijk worden dat de Commissie terzake als enige het initiatief kan nemen, aangezien dat ook in de eerste pijler zo is. Een en ander zou een kleine revolutie betekenen, aangezien de strafwetgeving niet langer uitsluitend een zaak van de lidstaten zou zijn.

In concurrentieaangelegenheden zou dat dan weer impliceren dat de Commissie voortaan als enige het initiatief zou mogen nemen om, bij een gekwalificeerde meerderheid, een aantal handelwijzen anders te beoordelen en er strafrechtelijke sancties voor in te stellen (voorzitter De Croo merkt op dat er totnogtoe geen precedentes terzake bestaan). De vijftien lidstaten zijn het niet met de Commissie eens en willen baas blijven over hun eigen strafwetgeving. Die tegenstelling is aan de oppervlakte gekomen naar aanleiding van de wetgeving op de smokkelpraktijken, de vervalsing van euromunten en -biljetten en de milieucriminaliteit. In die drie gevallen bestaat er tussen de Raad en de Commissie onenigheid omtrent de wettelijke grondslag van een en ander.

Le professeur constate également que la défiance est encore grande entre les partenaires de l'Union dans ce domaine mais il constate qu'il s'agit d'une décision politique qui a été prise en toute conscience par les chefs d'État et de gouvernement à Tampere. Dès lors, il y a lieu de transposer ce que 15 chefs d'État et de gouvernement ont décidé et ce, malgré les réticences des appareils. À titre d'exemple, le professeur rappelle que l'abandon du DM par les allemands fut une petite révolution. Il est d'avis qu'une telle révolution est également possible en matière judiciaire.

Le problème de la base juridique est un point important en termes institutionnels. La question est de savoir si la Communauté peut dans ses directives ou ses règlements assortir la violation des dispositions qu'elle formule de sanctions pénales. Actuellement la jurisprudence et la doctrine vont jusqu'à autoriser la Communauté à imposer aux États membres soit des sanctions pénales, soit des sanctions administratives et, dans le tout dernier état de la Commission, celle-ci estime – mais c'est une affaire qui ira un jour devant la Cour de Justice – qu'elle peut imposer des sanctions pénales. Le fait d'imposer aux États membres d'assortir un certain nombre de comportements de sanctions pénales a des conséquences importantes sur le développement à terme du troisième pilier. Cela signifierait – par exemple en matière d'environnement – que sur la base des dispositions du traité communautaire (traité instituant la Communauté européenne), une directive pourrait être prise qui imposerait aux États membres d'assortir de sanctions pénales un certain nombre de comportements à la majorité qualifiée et que la Commission en aurait le monopole de l'initiative puisque c'est le cas dans le premier pilier. Il s'agit là d'une petite révolution, parce que cela signifierait que les États membres n'aurait plus le monopole en matière de législation pénale.

D'autre part cela signifierait, en matière de concurrence, que la Commission pourrait décider dorénavant, à la majorité qualifiée et en monopole d'initiative, qu'un certain nombre de comportements doivent changer et doivent être incriminés pénalement (le Président De Croo fait remarquer qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas encore de précédents). Les quinze États membres ont une vue opposée à celle de la Commission, ceux-ci souhaitent conserver la maîtrise de la législation pénale. Ce problème s'est posé à propos de la législation sur les passeurs, à propos de la contrefaçon de l'euro et en matière de criminalité environnementale. Dans ces trois cas, le Conseil est en conflit avec la Commission à propos des bases légales.

Professor de Kerchove d'Ousselgem antwoordt dat nagenoeg zes maanden geleden een raambeslissing inzake de namaak van euromunten en -biljetten is goedgekeurd. Die beslissing zou tijdig moeten worden omgezet, dat wil zeggen: vóór de lancering van de euro als betaalmiddel. Op normgevend vlak zijn de lidstaten verplicht een aantal beslissingen inzake strafrecht om te zetten.

Op het terrein komt er voorts beetje bij beetje een intense samenwerking tot stand tussen het Olaf (*Office de Lutte Antifraude*), de ECB (Europese Centrale Bank) en Europol, met de bedoeling tijdig politieacties tegen de namaak van euromunten en -biljetten te kunnen ondernemen. Zo vraagt de professor zich af hoe men zal reageren indien er valse euro's in China worden ontdekt. Welke lidstaat zal terzake bevoegd zijn? In feite zou China zich tot Europol moeten richten. Dat zou wellicht voor Europol een eerste aanzet zijn tot concrete acties in de lidstaten.

C. SLOTBESCHOUWINGEN

Mevrouw Françoise Tulkens (professor aan de UCL en rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de mens) vond dit seminar bijzonder boeiend: een hoog niveau, openheid, vooruitziendheid en een schrandere kijk op een uiterst moeilijke en complexe materie. Weliswaar heeft mevrouw Tulkens zich al rekenschap kunnen geven van de kwaliteit van de werkzaamheden die zijn verricht in samenwerking met de leden van het Federaal adviescomité voor de Europese aangelegenheden. In december 1999 heeft zij immers deelgenomen aan een studiedag over het EU-Handvest van de grondrechten.

Zij onderstreept dat het niet alleen gaat om een informatieplatform, maar ook om een forum om van gedachten te wisselen, om besprekingen te voeren, tussen politieke leiders, personen uit de academische en de wetenschappelijke wereld, en nationale en internationale topambtenaren. Mevrouw Tulkens merkt op dat dergelijke fora uiterst nuttig en uiterst zeldzaam zijn.

Zelfs al zijn de opvattingen uiteraard verschillend, vooral bij een veelkleurige meerderheid, het essentiële is dat ze tot uiting kunnen komen en tegelijkertijd kunnen worden gerelativeerd volgens de verschillende institutionele, sociale en professionele standpunten van de deelnemers.

Mevrouw Tulkens geeft toe dat het onmogelijk is eindbeschouwingen te verwoorden. Dat zou overigens pa-

Le professeur de Kerchove d'Ousselghem répond qu'une décision-cadre relative à la contrefaçon de l'euro a été adoptée, il y a à peu près six mois. Celle-ci devra être transposée en temps utile pour le lancement de la monnaie fiduciaire. En termes normatifs, un certain nombre de transpositions sont imposées aux Etats membres en matière de droit pénal.

En termes de coopération concrète, une intense coopération s'ébauche et s'élabore entre l'OLAF (Office de Lutte Antifraude), la BCE (Banque Centrale Européenne) et Europol afin d'être prêt en temps utile à déclencher des actions policières contre la contrefaçon de l'euro. Le professeur pense notamment à ce qui se passerait si l'on découvrait une contrefaçon de l'euro en Chine ? Quel serait l'Etat membre compétent? En fait, la Chine devrait s'adresser à Europol. Cela constituerait peut-être le premier pas d'une sorte d'action opérationnelle d'Europol dans les états membres.

C. CONSIDÉRATIONS FINALES.

Madame Françoise Tulkens (Professeur à l'UCL et Juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme) souligne son intérêt pour ce forum : il fut de haut niveau, ouvert, prospectif, et intelligent dans une matière extrêmement difficile et complexe. Il est vrai que Madame Tulkens a déjà pu se rendre compte de la qualité des travaux effectués en collaboration avec les membres du Comité d'Avis fédéral chargé de Questions européennes puisqu'en en décembre 1999, elle avait assisté à une journée d'étude relative à la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne.

Elle souligne qu'il s'agit non seulement d'une plateforme d'information mais aussi d'un forum d'échanges, de discussions, entre à la fois des responsables politiques, des personnes appartenant au monde académique et au monde scientifique, des hauts fonctionnaires nationaux et internationaux. Madame Tulkens fait remarquer que ce genre de forum est extrêmement utile et extrêmement rare.

Même si les conceptions sont évidemment différentes, surtout dans une majorité plurielle, l'essentiel est qu'elles puissent être exprimées et, en même temps, relativisées en fonction des différentes positions institutionnelles, sociales, professionnelles que les participants occupent.

Madame Tulkens admet qu'il est impossible d'exprimer des considérations finales. Cela serait d'ailleurs

radoxaal zijn, omdat het besproken ontwerp nog in zijn beginfase verkeert.

Zij zal zich dus beperken tot haar subjectieve mening, die gericht is op wat ze van de verschillende bijdragen heeft onthouden.

Haar opmerkingen zullen geconcentreerd zijn op het begrip ruimte en vervolgens op ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, een ruimte die ook tijdsgebonden is.

Met betrekking tot beide aangesneden thema's (Samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken – Naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en politionele en justitiële samenwerking in strafzaken), zal mevrouw Tulkens zich inspannen om in haar beschouwingen enkele essentiële aspecten aan te snijden en eindigen met het vraagstuk van de fundamentele rechten.

De invoering van het begrip ruimte betekent een soort breuk met het verleden. Dat begrip ruimte is niet neutraal. De woorden moeten betekenisdragend zijn. Als men het heeft over vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, moet men weten wat die woorden inhouden. Men moet te allen prijze voorkomen op het woordvlak te blijven, zonder rekening te houden met de inhoud.

Mevrouw Tulkens brengt de uiteenzetting van mevrouw Weyembergh ter sprake waarin het begrip ruimte in zijn uiterste interpretatie de deelnemers ertoe brengt de benadering van de nationale soevereiniteit te herzien, met alle mogelijke gevolgen van dien.

De Europese uitbouw brengt niet alleen economische veranderingen mee, maar zet het normensysteem in onze maatschappij op haar kop; onder normen dient men een wijze van handelen, van zijn, van denken te verstaan, die maatschappelijk wordt bepaald en gesanctioneerd. Nog subtieler geformuleerd gaat het om het hele evenwicht van onze normatieve constructies dat aan een nieuwe samenstelling toe is. Het begrip ruimte, met de daardoor ontstane conceptuele breuk, met de onvermijdelijkheid dat het ons in verband met het vraagstuk van de nationale soevereiniteit tot het uiterste drijft, moet heel ernstig worden genomen; of nog preciezer, alle gevolgen, alle inhaalbewegingen en alle kenteringen die het meebrengt, moeten worden afgebakend.

Als wordt gesproken over «inhaalbeweging» of «kentering», en men zich beperkt tot strafzaken, tot de totstandkoming van de wetten, komt het vraagstuk van de tenlastelegging ter sprake. Niets heeft meer met nationale soevereiniteit van doen dan dat vraagstuk.

paradoxal puisque le projet dont on a débattu, n'en est qu'à son début.

Elle se limitera donc à donner son sentiment subjectif et orienté sur ce qu'elle a retenu des diverses interventions.

Ses observations s'axeront sur l'idée d'espace et ensuite sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Un espace qui s'inscrit également dans le temps.

Par rapport aux deux thèmes abordés (coopération en matière de justice et d'affaires intérieures - Vers un espace de liberté de sécurité et de justice et la coopération policière et judiciaire en matière pénale), Madame Tulkens s'efforcera, dans ses considérations, de pointer quelques questions névralgiques et terminera par la question des droits fondamentaux.

L'espace introduit une forme de rupture conceptuelle. Ce terme d'espace n'est pas neutre. Les mots doivent être porteur de sens : lorsque l'on parle de liberté, de sécurité et de justice, il faut savoir ce que portent ces mots. Il faut éviter à tout prix de rester au niveau des mots sans tenir compte de leur contenu.

Madame Tulkens évoque l'exposé de Madame Weyembergh dans lequel la notion d'espace poussée à bout, amène les participants à revoir l'approche de la souveraineté nationale avec toutes les conséquences qui peuvent en découler.

La construction européenne n'entraîne pas seulement des changements économiques, elle bouleverse les systèmes de normes de nos sociétés et, par normes, il faut entendre une manière de faire, d'être, de penser, définie et sanctionnée socialement. Plus subtilement encore, c'est tout l'équilibre de nos constructions normatives qui se trouve soumis à recomposition et la notion d'espace avec la rupture conceptuelle qu'elle introduit, avec la nécessité qu'elle nous pousse à bout quant à la question de la souveraineté nationale doit être prise tout à fait au sérieux, ou, plus exactement, il convient de cerner toutes les conséquences, tous les dépassements et tous les renversements qu'elle implique.

Lorsque l'on parle de «renversement» et de «dépassement», si l'on s'en tient au pénal, au niveau de la création de la loi, on en vient évoquer la question de l'incrimination. Rien n'est plus lié à la souveraineté nationale que la question de l'incrimination.

De gevolgen van het vraagstuk van de nationale soevereiniteit moeten worden gezien in het licht van de tenuitvoerlegging van de strafwet. In dat opzicht voelt men dat de traditionele logica van de territorialiteit de kop opsteekt met al wat eraan verbonden is, in het bijzonder de uitlevering en de dubbele tenlastelegging.

Alle vraagstukken die te maken hebben met de tenuitvoerlegging van de wet passen in de traditionele logica van het strafrecht dat op de nationale soevereiniteit is gestoeld. Die proceduregebonden vraagstukken vormden in het klassieke model van het strafrecht even zoveel waarborgen. Het ging om waarborgen die bestemd waren om de burger te beschermen tegen een allesoverheersende strafregeling of sociale controle.

Die waarborgen moeten opnieuw worden gevonden, maar ze zullen in zekere zin ook worden herzien, hervormd en «voorbijgestreefd». Ze moeten worden gevonden op hun fundamentele niveau, d.w.z. men zal moeten weten «wat die waarborgen garanderen». Daarom zal mevrouw Tulkens ze op het einde van haar beschouwingen ter sprake brengen, bij het vraagstuk van de fundamentele rechten.

De ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is vandaag de hoofdinzet van het zich vormende Europa. Het Belgisch Parlement is geenszins beducht voor de uiterst belangrijke kwalitatieve sprong naar een soort Europeanisering en wereldwijde verbreiding. Elke vergelijking loopt mank, maar de goedkeuring van de wet van 1993 inzake de universele bevoegdheid (beschouwd als een ware kentering in het strafrecht) — waarvan we vandaag in België de eerste tenuitvoerlegging meemaken naar aanleiding van het assisenproces tegen vier Rwandese onderdanen die ervan beschuldigd worden te hebben deelgenomen aan de genocide en de massamoorden van 1994 — toont in ieder geval aan dat België op dat vlak niet terugdeinst.

Meer specifiek met betrekking tot het begrip ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid wenst mevrouw Tulkens er attent op te zijn dat de woorden betekenisdragend blijven.

De begrippen vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid beogen uiteraard juridische beschikkingen, teksten en regels; het zijn ook individuele waarden, persoonlijke waarden, maar ook en vooral collectieve maatschappelijke waarden die door de teksten moeten worden geschraagd. Dat soort waarden moet men zich voor de geest houden bij al die teksten, die ingewikkelde beschikkingen.

Il est nécessaire de décliner les conséquences de la question de la souveraineté nationale au niveau de la mise en œuvre de la loi pénale, et, à cet égard, l'on sent se manifester la logique traditionnelle de la territorialité avec tout ce qui y est lié et notamment, l'extradition et la double incrimination.

L'ensemble des questions liées au niveau de la mise en œuvre de la loi s'inscrivent dans la logique traditionnelle du droit pénal fondé sur la souveraineté nationale. Ces questions liées à la procédure constituaient, dans le modèle classique de droit pénal, autant de garanties. Il s'agissait de garanties destinées à se protéger contre un système pénal ou un contrôle social envahissant.

Il faudra retrouver ces garanties mais elles devront être aussi d'une certaine manière revues, retransformées et «redépassées». Elle doivent être retrouvées à leur niveau fondamental c'est à dire qu'il faudra connaître «ce que ces garanties garantissent». C'est la raison pour laquelle, Madame Tulkens les évoquera à la fin de ses considérations lorsqu'elle parlera de la question des droits fondamentaux.

L'espace de liberté, de sécurité et de justice est aujourd'hui l'enjeu majeur de l'Europe qui se construit. Le Parlement belge n'exprime aucune timidité à l'égard du saut qualitatif extrêmement important vers une sorte d'eupéanisation et d'universalisation. Sans faire de faux rapprochements, l'adoption de la loi de 1993 sur la compétence universelle (considérée comme une révolution par rapport au droit pénal) dont on assiste aujourd'hui à la première mise en œuvre en Belgique à l'occasion de la tenue du procès d'assises de quatre ressortissants rwandais accusés d'avoir pris part au génocide et aux massacres de 1994, montre en tout cas que notre pays n'est pas timide dans ce domaine.

Abordant plus particulièrement la notion d'espace de liberté, de sécurité et de justice, Madame Tulkens souhaite rester attentive au fait que les mots soient porteurs de réalité.

Les concepts de liberté, de sécurité et de justice vise évidemment des dispositifs juridiques, des textes et des règles. Ce sont aussi des valeurs individuelles, des valeurs personnelles mais aussi et surtout des valeurs sociales collectives que les textes doivent servir. Il faut garder ce type de valeurs à l'esprit par rapport à l'ensemble de ces textes, de ces dispositifs complexes.

Wat betekenen vandaag de begrippen vrijheid en veiligheid? Zijn het tegenstrijdige begrippen? Mevrouw Tulkens vindt van niet, maar denkt dat ze bijzonder nauw met elkaar zijn verbonden.

In zekere zin maken de begrippen vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid sedert lange tijd deel uit van de Europese openbare orde. Die begrippen verwijzen met name naar artikel 5 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Als men het over ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid heeft en er een prioriteit van maakt, is het voor de toekomst essentieel er een concrete inhoud aan te geven. Het gaat er niet zozeer om die begrippen te definiëren, maar te weten waaraan ze uiting geven en welk soort van «praktische leidraad» ze kunnen bieden. Het is uitermate belangrijk dat de lidstaten, de regeringen en de parlementen een fundamenteel controlerende rol ten aanzien van de uitbouw van die ruimte spelen.

Mevrouw Tulkens is er zelf wat ongerust in als ze vaststelt dat in die ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid de twee thema's, enerzijds asiel en immigratie en anderzijds de politionele en justitiële samenwerking in strafzaken, naast elkaar blijven bestaan, met alle risico's van dat enigszins dubbelzinnige buurschap. Hoewel die thema's zeker gemeenschappelijke elementen bevatten en gemeenschappelijke bezorgdheden delen, bevatten ze echter ook heel uiteenlopende bezorgdheden, gevoeligheden en eisen. Het samengaan van die twee thema's in de ruimte moet dus van bij de aanvang worden verduidelijkt.

Mevrouw Tulkens merkt op dat de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tijdsgebonden is, en vooral dan met betrekking tot het verleden, maar een verleden dat niettemin heel kortbij blijft en waaruit lessen moeten worden getrokken.

In dat opzicht vindt ze het inleidend rapport heel interessant.

In de jaren '50 en '60, toen de gemeenschappelijke markt en de gemeenschappen zich vormden, was het vraagstuk van de vorming van zo'n ruimte niet aan de orde. Er werd in ieder geval niet gesproken over strafrechtkwesities; de auteurs hadden het integendeel over de afschaffing van het strafrecht. Derhalve moet het stafrecht vandaag met kritische waakzaamheid opnieuw op de sporen worden gezet.

Que signifient aujourd'hui les concepts de liberté et de sécurité? Sont-ce des notions antinomiques? Madame Tulkens pense que ces notions ne sont pas antinomiques mais qu'au contraire, elles sont extrêmement liées.

D'une certaine manière, les concepts de liberté, de sécurité et de justice font partie depuis longtemps de l'ordre public européen. Ces concepts renvoient notamment à l'article 5 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Lorsque l'on parle d'espace de liberté, de sécurité et de justice et qu'on en fait une priorité, il est essentiel pour le futur de lui donner un contenu concret. Il ne s'agit pas tellement de donner une définition de ces notions, mais de savoir ce que ces notions veulent dire et quelle type de «guides dans l'action» elles peuvent apporter. Il est extrêmement important que les Etats membres, les gouvernements et les parlements jouent un rôle fondamental de contrôle par rapport à la création de cet espace.

Madame Tulkens se sent personnellement un peu mal à l'aise lorsque qu'elle constate que, dans cet espace de liberté, de sécurité et de justice les deux thèmes, d'une part, l'asile et l'immigration et, d'autre part, la coopération judiciaire et policière continuent à cohabiter et ce, avec tous les risques que comporte ce voisinage un peu ambigu. On peut comprendre que ces thèmes contiennent des éléments communs, partagent des préoccupations communes. Néanmoins ces thèmes contiennent également des préoccupations, des sensibilités et des exigences qui sont très différentes. La coexistence de ces deux thèmes au sein de l'espace doit donc dès le départ faire l'objet d'une clarification.

Madame Tulkens fait observer que l'espace de liberté, de sécurité et de justice s'inscrit dans le temps et plus particulièrement dans un temps passé mais qui reste néanmoins très proche et dont il importe de tirer les enseignements.

A cet égard, elle trouve le rapport introductif tout à fait intéressant.

Dans les années 50 et 60, au moment où le marché commun et les Communautés se mettaient en place, la question de la création d'un tel espace n'était pas à l'ordre du jour; on ne parlait en tout cas pas de questions pénales, les auteurs parlaient au contraire d'abolition du droit pénal. Par conséquent, il faut aujourd'hui réinventer le droit pénal avec une vigilance critique.

De jaren '70 waren jaren van dreiging, criminele dreiging, tijdens welke alle werkgroepen — de ene al ondoorzichtiger dan de andere — enigszins defensief optraden.

De jaren '80 waren de jaren van de compenserende maatregelen en van de snelle groei van de politieke samenwerking.

In de jaren '90 bekrachtigde het Verdrag van Maastricht een nieuwe structuur, een wat lege doos, in die zin dat men nog niet ziet welke projecten en doelstellingen de Europese Unie op het getouw zet, met name inzake het strafrecht.

Bij de aanvang van het nieuwe millennium is de oprichting van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een prioriteit geworden, evenwel in het bewustzijn dat die prioriteit op een broos verleden is gegrond. Men concentreert zich immers niet alleen op het institutionele, maar er is ook een gebrek aan fundamenteel onderzoek naar wat men werkelijk wil; die vrijwel paradoxale toestand, waarvan men zich goed bewust moet zijn, heeft gedeeltelijk te maken met het verleden.

Er rijzen enkele essentiële vragen inzake politieke en justitiële samenwerking. Allereerst rijst de vraag of verder mag worden gegaan dan het aspect openbare veiligheid. Mevrouw Tulkens gelooft dat de kernvraag niet is of men al dan niet moet voorbijgaan aan het aspect openbare veiligheid. Men moet veeleer de strafrechtelijke vraag stellen en de vraag naar de doelstellingen die men wenst te bereiken.

Zij stelt vast dat de aandacht ter zake wordt gericht op enerzijds de economische criminaliteit en anderzijds de mensenhandel en de seksuele kinderexploitatie. In een reeks aangelegenheden die even delicaat als prioritair zijn, is de Europese Unie van plan te kiezen voor de strafrechtelijke weg. Mevrouw Tulkens gelooft dat om de keuze van de strafrechtelijke weg te rechtvaardigen, het absoluut noodzakelijk is de beoogde doelen goed te bepalen, alsook de te gebruiken middelen om die doelen te bereiken. De strafrechtelijke sancties zijn maar één van de middelen die de Europese Unie ter beschikking heeft; er bestaan nog vele andere.

Als mevrouw Tulkens het over het strafrecht heeft, denkt ze daarbij aan de Maginotlinie. Dit is een voorbijgestreefd en illusoir model van verdediging. Zij wenst niet dat het strafrecht een soort model wordt van voorbijgestreefde verdediging en illusoire veiligheid. In

Les années 70 furent les années de menaces, années de menaces criminelles au cours desquelles tous les groupes de travail, plus opaques les uns que les autres, sont intervenus de manière un peu défensive.

Les années 80 furent les années des mesures compensatoires et de l'explosion de la coopération policière.

Au cours des années 90, le Traité de Maastricht consacre une nouvelle structure qui est une peu une coquille vide dans la mesure où l'on ne perçoit pas encore quels sont les projets et les objectifs de l'Union européenne notamment dans le domaine de la justice pénale.

A l'aube du nouveau millénaire, la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice est devenue une priorité. Cependant, l'on se rend compte du fait que cette priorité se fonde sur un passé fragile. Il existe non seulement une focalisation sur l'institutionnel mais aussi un manque de recherche fondamentale sur ce que l'on veut réellement; cette situation de relatif paradoxe, dont il faut toujours être conscient, est en partie liée à l'histoire.

Quelques questions névralgiques se posent en matière de coopération judiciaire et policière. La première question concerne le dépassement de l'aspect sécuritaire. Madame Tulkens pense la question essentielle n'est pas de savoir si l'on doit ou non dépasser l'aspect sécuritaire. Il faut poser plutôt poser la question pénale et celle des objectifs que l'on souhaite atteindre.

Elle constate que les cibles visées sont, d'une part, la délinquance économique et, d'autre part, le trafic des êtres humains ainsi que l'exploitation sexuelle des enfants. Dans une série de matières aussi délicates que prioritaires, l'Union européenne entend choisir la voie pénale. Madame Tulkens pense que, pour justifier le choix de la voie pénale, il est absolument nécessaire de bien déterminer les cibles visées et les moyens que l'on utilisera pour les atteindre. Les sanctions pénales ne sont qu'un des moyens mis à la disposition de l'Union européenne mais il en existe beaucoup d'autres.

Madame Tulkens évoque le droit pénal en pensant à la ligne Maginot. Celle-ci est un modèle de défense dépassé et illusoire. Elle ne souhaite pas voir le droit pénal devenir une sorte de modèle de défense dépassé et de sécurité illusoire. A cet égard, elle estime qu'il

dat opzicht acht zij het essentieel, met het oog op een stevige en ernstige onderbouw voor de Europese strafrechtelijke ruimte, na te denken over alle aspecten van het strafrechtelijke vraagstuk.

De wederzijdse erkenning, waarover veel is gepraat en die momenteel zeer interessant is in het licht van de politieke en justitiële samenwerking, is de hoeksteen van het nieuwe beleid. Het begrip wederzijdse erkenning is bijzondere subtiel: in deze fase bevinden we ons immers niet meer op de zelfbewuste weg van de harmonisering, noch op het gebied van de structurele uitbouw, maar in die van de erkenning van de verschillen. Wederzijdse erkenning komt tot stand via wederzijds vertrouwen, via kennis en eveneens via een reeks waarborgen. Uiteraard zal men voor het vraagstuk van de wederzijdse erkenning tot het uiterste moeten gaan, met alles wat dat inhoudt.

Mevrouw Tulkens is het ermee eens dat het absoluut noodzakelijk is de gerechtelijke controle op de politie in de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te organiseren, zelfs al moeten de nadere regels ervan worden uitgevonden.

Zoals de gedachtewisseling van deze studievoormiddag ruimschoots heeft aangetoond, moet er een debat ten gronde komen over het beleid inzake visa, asiel, immigratie en andere beleidslijnen die verband houden met het vrij verkeer van personen. Een «leegdoosbeleid» kan ter zake wel eens rampzalig blijken. Het debat ten gronde mag niet uit de weg worden gegaan. Het moet worden gevoerd.

In de diverse uiteenzettingen was het vraagstuk van een eenvormige asielprocedure aan de orde. Het Europese Hof voor de rechten van de mens heeft ter zake de niet-ontvankelijkheid uitgesproken ten opzichte van de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Dublin (zaak T.I. tegen het Verenigd Koninkrijk in juni 2000). In die zaak werd heel duidelijk met welke moeilijkheden het Hof werd geconfronteerd, vooral in hoofd van de eisers bij de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Dublin, tegenover fundamenteel verschillende asielprocedures en -criteria.

Mevrouw Tulkens onderstreept ook dat de grondrechten in hun realiteit in acht moeten worden genomen. Het Hof hamert er voortdurend op dat de mensenrechten niet alleen retorisch zijn: ze verkondigen is niet genoeg, want ze dienen ook concreet en effectief te worden toegepast in de praktijk. De uitbouw van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid moet gepaard gaan van de eerbiediging van de fundamen-

est essentiel, dans la perspective de donner à l'espace pénal européen des assises solides et sérieuses, de réfléchir à tous les aspects de la question pénale.

La reconnaissance mutuelle, dont on a beaucoup parlé et qui est tout à fait intéressante à l'heure actuelle dans le domaine de la coopération judiciaire et policière, est la pierre angulaire de la nouvelle politique. Cette notion de reconnaissance mutuelle est très subtile: en effet, à ce stade, l'on ne se situe plus sur la voie prométhéenne de l'harmonisation, ni dans le domaine de la mise en place des structures mais dans la reconnaissance de différences. La reconnaissance mutuelle passe par la confiance réciproque, par la connaissance et également par une série de garanties. Il faudra évidemment aller jusqu'au bout de la question de la reconnaissance mutuelle avec tout ce que cela implique

Madame Tulkens est d'accord sur le fait qu'il faille absolument, même si on doit en inventer les modalités, organiser le contrôle de la justice sur la police au sein de l'espace de liberté de sécurité et de justice.

En matière de politique de visas, d'asile et d'immigration et autre politique liée à la libre circulation des personnes, un débat de fond est indispensable. L'échange de vue qui s'est déroulé au cours de cette matinée d'étude le démontre amplement. Dans ce domaine, la politique de la «coquille vide» pourrait se révéler désastreuse. Le débat de fond ne peut donc pas être éludé. Il est essentiel de pouvoir le mener.

Dans les différents exposés, la question d'une procédure d'asile uniforme a été évoquée. La Cour européenne des Droits de l'homme a rendu une décision d'irrecevabilité en la matière par rapport à la mise en œuvre de la Convention de Dublin (Affaire T.I. contre le Royaume Uni en juin 2000). Dans cette affaire, les difficultés auxquelles la Cour a été confrontée, sont clairement apparues et ce, surtout dans le chef des requérants lorsqu'il s'est agi de mettre en œuvre la Convention de Dublin par rapport à des procédures d'asile et des critères fondamentalement différents.

Madame Tulkens souligne également que les droits fondamentaux doivent être respectés dans leur réalité. La Cour répète inlassablement que les droits de l'homme ne sont pas uniquement rhétoriques: il ne s'agit pas seulement de les proclamer mais aussi de les mettre en pratique concrètement et de manière effective. La construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice doit se faire dans le respect des droit

tele rechten van de burgers, met name van die welke zijn bepaald bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en bij het nieuwe handvest waarvan het Europese Hof voor de rechten van de mens en het Hof van Justitie de inachtneming garanderen.

Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat het ontbreken van waarborgen verklaart dat men bij de uitbouw van die ruimte te maken kreeg met sommige vormen van voorbehoud en weerstand. Aangelegenheden als asiel en immigratie, alsmede politionele en gerechtelijke samenwerking in strafzaken, liggen overigens uitermate gevoelig uit het oogpunt van de inachtneming van de mensenrechten en de fundamentele rechten. Mevrouw Tulkens somt enkele essentiële artikelen op, met name artikel 3 (verbod van foltering), artikel 5 (recht op vrijheid en veiligheid), artikel 6 (recht op een eerlijk proces), artikel 8 (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven), artikel 13 (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) en artikel 14 (verbod van discriminatie ten opzichte van de door het Verdrag gewaarborgde rechten, maar ook in het raam van Protocol nr. 12 dat België heeft ondertekend en weldra zal bekrachtigen en dat in iedere normduiding en iedere handeling van een openbaar bestuur een algemene clausule van niet-discriminatie instelt).

Protocol nr. 12 voorziet in een uiterst belangrijk toepassingsgebied wat het vraagstuk van de discriminatie betreft.

Mevrouw Tulkens meent dat de in opbouw zijnde ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid dringend behoefte heeft aan een duidelijke omschrijving van de vraagstukken die inzake fundamentele rechten zorgwekkend zijn. Tijdens deze studievoormiddag heeft een aantal sprekers trouwens de bezorgdheid uitgesproken over de heel twijfelachtige naleving van de fundamentele rechten op het gebied van de gerechtelijke en politionele samenwerking, alsmede op dat van de visumuitreiking asiel en immigratie. Mevrouw Tulkens acht vergaderingen als deze onontbeerlijk omdat zij het mogelijk maken zich een duidelijk beeld te vormen van de netelige problemen die zich in de nieuwe ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid aandienen wat de fundamentele rechten betreft. Die bepaling moet nu plaatsvinden, want bij de uitbouw van die ruimte is constant waakzaamheid geboden. De fundamentele rechten hebben ten doel en roeping individuele en maatschappelijke ontwikkelingen gepaard te doen gaan met permanente en kritische waakzaamheid wat de fundamentele rechten van de persoon betreft.

fondamentaux des citoyens c'est à dire de ceux qui sont inscrits dans la Convention des Droits de l'Homme et de ceux qui sont inscrits dans la nouvelle Charte dont la Cour européenne des Droits de l'homme et la Cour de Justice assurent le respect.

Il faut également se rappeler que, dans l'histoire de la construction de cet espace, certaines réserves et résistances s'expliquent notamment par l'absence de garanties. Par ailleurs, des matières telles que l'asile et l'immigration ainsi que la coopération policière et judiciaire en matière pénale sont particulièrement sensibles du point de vue du respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux. Madame Tulkens cite quelques articles essentiels, à savoir: l'article 3: qui interdit la torture, l'article 5, qui garantit la liberté et la sûreté, l'article 6, qui assure un procès équitable, l'article 8, qui protège la vie privée et familiale, l'article 13, qui concerne le recours effectif, l'article 14, qui interdit la discrimination par rapport aux droits garantis par la Convention mais aussi dans le cadre du Protocole n° 12 que la Belgique a signé, et ratifiera bientôt qui introduit une clause générale de non-discrimination à la fois dans toute production normative et dans tout acte d'une administration publique.

Le protocole n°12 introduit par rapport à la question de la discrimination un champ d'action extrêmement important.

Madame Tulkens est d'avis qu'il est urgent d'identifier clairement dans l'espace de liberté de sécurité et de justice qui se construit, les questions qui sont préoccupantes en termes de droits fondamentaux. Au cours de cette matinée d'étude, un certain nombre d'intervenants ont d'ailleurs évoqué l'existence de préoccupations alarmantes en termes de droits fondamentaux dans le domaine la coopération judiciaire et policière ainsi que dans les domaines de l'octroi de visas. Madame Tulkens estime que des réunions telles que celle-ci sont nécessaires parce qu'elles permettent d'identifier de manière précise les questions critiques qui se posent en termes de droits fondamentaux par rapport au nouvel espace de liberté, de sécurité et de justice. Il est important de procéder actuellement à cette identification parce qu'il faut accompagner la construction de cet espace d'une vigilance constante. L'objectif et la vocation des droits fondamentaux consistent à accompagner des développements individuels et sociaux d'une vigilance constante et critique par rapport aux droits fondamentaux de la personne

Mevrouw Tulkens wenst dat de bepaling van de vraagstukken inzake fundamentele rechten op een andere studiedag aan bod zou komen opdat de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid ook een ruimte van eerbiediging van de individuele waardigheid kan worden.

De Voorzitters-rapporteurs

Herman DE CROO (K)
Philippe MAHOUX (S)

Madame Tulkens souhaiterait qu'une nouvelle matinée d'étude soit consacrée à identifier les questions qui se posent en termes de droits fondamentaux de manière à permettre que l'espace de liberté, de sécurité et de justice soit également un espace de respect de la dignité des personnes

Les Présidents-rapporteurs

Herman DE CROO (Ch)
Philippe MAHOUX (S)

**Liste de présence – Aanwezigheidslijst
Colloque - Studiedag
20/04/2001**

N° Nr.	Nom Naam	Prénom Voornaam	Fonction Functie
1.	Annemans	Gerolf	Volksvertegenwoordiger (VI. Blok)
2.	Bienfait	François	Cabinet de Madame la Vice-Première Ministre et ministre des transports, Isabelle Durant
3.	Bos	Nathalie	Attachée temporaire - Service des Relations publiques et internationales de la Chambre des représentants
4.	Bribosia	Emmanuelle	Assistante de recherche (ULB)
5.	Cornet	Anne	Attachée parlementaire Groupe PRL/FDF/MCC
6.	Cornil	Jean	Sénateur (groupe PS)
7.	Dardenne	Emmanuelle	Collaboratrice à la Chambre des représentants Groupe PS
8.	Dauwen	Günther	Assistent van Mevrouw Nelly Maes (E.P.)
9.	De Bruycker	Philippe	Chargé de cours à l'Institut d'Etudes européennes de l'ULB
10.	De Croo	Herman	Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers
11.	de Kerckhove	Gilles	Directeur au Secrétariat Général du Conseil de l'Union européenne
12.	Demain	Fabienne	Assistante UCL
13.	De Man	Filip	Volksvertegenwoordiger (VI. Blok)
14.	Demarez	Alain	Attaché parlementaire Groupe PRL/FDF/MCC
15.	Dhaeyer	Paul	Wetenschappelijke medewerker CVP-fractie Senaat
16.	D'hondt	Denis	Député – Groupe PRL/FDF/MCC Président de la Commission des Problèmes extérieurs du Conseil interparlementaire consultatif de BENELUX

17.	Duez	Denis	Assistant ULB
18.	Eyskens	Marc	Kamerlid – CVP
19.	Faria	Claudia	Chargé de cours – Institut européen de l'administration publique (IEAP)
20.	Gillon	Pierre	Collaborateur Groupe PSC Chambre des représentants
21.	Grauwels	Kristien	Volkvertegenwoordiger – AGALEV-ECOLO
22.	Hordies	Marc	Sénateur – ECOLO
23.	Lalieux	Karine	Députée – PS
24.	Laurent	Cécile	Collaboratrice – Groupe PS du Sénat
25.	Lejeune	Julie	Collaboratrice au Centre pour l'Egalité des Chances
26.	Lewalle	Frédéric	Attaché parlementaire PRL/FDF/MCC Chambre des représentants
27.	Lonnoy	Sandrine	Attaché parlementaire PRL/FDF/MCC Sénat
28.	Louw	André	Membre du SEP
29.	Lucion	Daniel	Secrétaire du Comité d'Avis fédéral chargé de Questions européennes. (Chambre des représentants)
30.	Moerman	Fientje	Kamerlid VLD
31.	Minne	Mirella	Députée – AGALEV-ECOLO
32.	Myttenaere	Robert	Secrétaire général adjoint de la Chambre des représentants
33.	Pehlivan	Fatma	Senator – SP
34.	Pollet	Kris	Juridisch adviseur bij het "Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen"
35.	Talhaoui	Fauzaya	Kamerlid Agalev/Ecolo
36.	Stessens	Guy	Docent Universitaire Instelling Antwerpen
37.	Touwaide	Catherine	Collaboratrice PS – Sénat
38.	Tulkens	Françoise	Juge à la Cour européenne des droits de l'homme

39.	Van Cutsem	Benjamin	Collaborateur Groupe PS de la Chambre des représentants
40.	Vandamme	Jacques	Vice - voorzitter SEP.
41.	Vandamme	François	Conseiller général - Affaires internationales au Ministère de l'Emploi
42.	Vandeborne	Michel	Secrétaire du Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes (Sénat)
43.	Van Depoele	Laurent	Professor K.U. Leuven Ondervoorzitter SEP
44.	Van der Eecken	Frede	Medewerker Senator Vankrunkelsven (VU & ID) – Senaat
45.	Vandevivere	Claire	Assistante au Parlement européen
46.	Van Hoorebeke	Karel	VU-Kamerlid
47.	Vanlouwe	Karl	Medewerker VU-Kamerfractie
48.	Van Steenberge	Gerda	Senator –VI. Blok
49.	Vansteenkiste	Francis	Assistant – Service des relations publiques et internationales de la Chambre des représentants
50.	Verhas	Christel	Studiedienst AGALEV
51.	Wathelet	Bernard	Membre du GEPE
52.	Vilain XIII	Georges	Vice - Voorzitter Koninklijke Instituut voor de internationale betrekkingen
53.	Weckhuysen	Anne	Secrétaire de la Commission de la Justice du Sénat
54.	Weyembergh	Anne	Chercheuse à l'Institut d'Etudes européennes de l'ULB
55.	Yasser	Hassan-Idriss	Collaborateur –stagiaire de Madame Claudine Drion, Membre de la Chambre des représentants (ECOLO)