

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT
DE BELGIQUE

6 juin 2011

**LA POLITIQUE EUROPÉENNE
DE MIGRATION**

**(Rapport sur le Conseil de la Justice
et des Affaires intérieures du 12 mai 2011)**

RAPPORT

FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL
CHARGÉ DE QUESTIONS EUROPÉENNES,
DE LA COMMISSION DE L'INTÉRIEUR,
DES AFFAIRES GÉNÉRALES
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (CH)
ET DE LA COMMISSION DE L'INTÉRIEUR
ET DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES (S)
PAR

MMES **Christiane VIENNE (CH)**
ET **Jacqueline GALANT (CH)**,
M. **André FLAHAUT (CH)**
ET MME **Inge FAES (S)**
ET M. **Philippe MOUREAUX (S)**

SOMMAIRE

Page

I. Exposé introductif de M. Melchior Wathelet, secrétaire d'État au Budget, à la Politique de migration et d'asile, à la Politique des familles et aux Institutions culturelles fédérales	5
II. Discussion	8
A. Questions des membres.....	8
A. Réponses du secrétaire d'État	10
C. Répliques.....	13

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
EN SENAAT

6 juni 2011

HET EUROPEES MIGRATIEBELEID

**(Verslag over de Raad Justitie en
Binnenlandse Zaken van 12 mei 2011)**

VERSLAG

NAMENS HET FEDERAAL ADVIESCOMITÉ
VOOR DE EUROPESE AANGELEGENHEDEN,
DE COMMISSIE VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN,
DE ALGEMENE ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT
(K) EN DE COMMISSIE VOOR DE BINNENLANDSE
ZAKEN EN DE ADMINISTRATIEVE
AANGELEGENHEDEN (S)
UITGEBRACHT DOOR
DE DAMES **Christiane VIENNE (K)**
EN **Jacqueline GALANT (K)**,
DE HEER **André FLAHAUT (K)**
EN MEVROUW **Inge FAES (S)**
EN DE HEER **Philippe MOUREAUX (S)**

INHOUD

Blz.

I. Inleidende uiteenzetting door de heer Melchior Wathelet, staatssecretaris voor Begroting, voor Migratie- en asielbeleid, voor Gezinsbeleid en voor de Federale Culturele Instellingen	5
II. Bespreking.....	8
A. Vragen van de leden.....	8
A. Antwoorden van de staatssecretaris	10
B. Replieken	13

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie			
PS	:	Parti Socialiste			
MR	:	Mouvement Réformateur			
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams			
sp.a	:	socialistische partij anders			
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen			
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten			
VB	:	Vlaams Belang			
cdH	:	centre démocrate Humaniste			
LDD	:	Lijst Dedecker			
INDEP-ONAFH	:	Indépendant - Onafhankelijk			
<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>			<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>		
DOC 53 0000/000:		Document parlementaire de la 53 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:		Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:		Questions et Réponses écrites	QRVA:		Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:		Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:		Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:		Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:		Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:		Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)	CRIV:		Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:		Séance plénière	PLEN:		Plenum
COM:		Réunion de commission	COM:		Commissievergadering
MOT:		Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT:		Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)
<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>			<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>		
<i>Commandes:</i>			<i>Bestellingen:</i>		
Place de la Nation 2			Natieplein 2		
1008 Bruxelles			1008 Brussel		
Tél.: 02/ 549 81 60			Tel.: 02/ 549 81 60		
Fax: 02/549 82 74			Fax: 02/549 82 74		
www.lachambre.be			www.dekamer.be		
e-mail: publications@lachambre.be			e-mail: publicaties@dekamer.be		

**Composition du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes à la date de dépôt du rapport /
Samenstelling van het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden op de datum van indiening van het verslag**
présidents / voorzitters – **André Flahaut (CH/K) – Philippe Mahoux (S)**

DÉLÉGATION CHAMBRE / AFVAARDIGING KAMER

A. — membres effectifs / vaste leden:

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

B. — membres suppléants / plaatsvervangers:

Ingeborg De Meulemeester, Els Demol, N.
N, N, Christiane Vienne,
Philippe Collard, Damien Thiéry
Nathalie Muylle, N.
Caroline Gennez, Dirk Van der Maelen
Eva Brems, Thérèse Snoy et d'Oppuers
Gwendolyn Rutten, Carina Van Cauter
Alexandra Colen, Rita De Bont

DÉLÉGATION SÉNAT / AFVAARDIGING SENAAT

A. — membres effectifs / vaste leden:

N-VA: Frank Boogaerts, Patrick De Groot
PS: Philippe Mahoux, Olga Zrihen
MR: Richard Miller
CD&V: Peter Van Rompuy
sp.a: Marleen Temmerman
Ecolo-Groen!: Claudia Niessen
Open Vld: Martine Taelman
VB: Jurgen Ceder

B. — membres suppléants / plaatsvervangers:

Huub Broers, Piet De Bruyn
Marie Arena, Hassan Bousetta
Jacques Brotchi
Cindy Franssen
Bert Anciaux
Cécile Thibaut
Rik Daems
Yves Buysse

DÉLÉGATION PARLEMENT EUROPÉEN/ AFVAARDIGING EUROPEES PARLEMENT

A. — membres effectifs / vaste leden:

CD&V: Ivo Belet, Jean-Luc Dehaene
Ecolo-Groen!: Isabelle Durant, Bart Staes
Open Vld: Dirk Sterckx
PS: N.,
VB: Philip Claeys
MR: Louis Michel
sp.a: Kathleen Van Brempt
cdH: Anne Delvaux

B. — membres suppléants / plaatsvervangers:

Marianne Thyssen
Philippe Lamberts
Annemie Neyts-Uyttebroeck, Guy Verhofstadt
N., N.
Frank Vanhecke
Frédérique Ries
Saïd El Khadraoui
Mathieu Grosch

**Composition de la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique
à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt
op de datum van indiening van het verslag**

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA Siegfried Bracke, Koenraad Degroote, Jan Van
Esbroeck, Ben Weyts
PS Laurent Devin, André Frédéric, Rachid Madrane, Eric
Thiébaud
MR Philippe Collard, Jacqueline Galant
CD&V Leen Dierick, N
sp.a Peter Vanvelthoven
Ecolo-Groen! Eric Jadot
Open Vld Bart Somers
VB Filip De Man
cdH Myriam Delacroix-Rolin

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Sarah Smeyers, Daphné Dumery, Theo Francken, Bert Maertens,
Kristien Van Vaerenbergh
Philippe Blanchart, Guy Coëme, Alain Mathot, Patrick Moriau, Özlem
Özen
Corinne De Permentier, Denis Ducarme, Damien Thiéry
Nahima Lanjri, Jef Van den Bergh, N
Karin Temmerman, Myriam Vanlerberghe
Eva Brems, Zoé Genot
Sabien Lahaye-Battheu, Gwendolyn Rutten
Annick Ponthier, Tanguy Veys
Josy Arens, Christophe Bastin

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

INDEP Laurent Louis

**Composition de la commission de l'Intérieur, et des Affaires administratives (S) à la date de dépôt du rapport /
Samenstelling van de commissie voor de Binnenlandse Zaken en de Administratieve aangelegenheden (S) op de datum
van indiening van het verslag****président/ voorzitter – Philippe Moureaux****A. — Membres/ Leden:**

N-VA: Huub Broers, Inge Faes, Liesbeth Homans,
Lieve Maes
 PS: Willy Demeyer, Caroline Désir,
Philippe Moureaux
 MR: Alain Courtois, Gérard Deprez
 CD&V: Dirk Claes, Jan Durnez
 sp.a: Ludo Sannen, Guy Swennen
 Ecolo-Groen!: Claudia Niessen
 Open Vld: Guido De Padt
 VB: Yves Buysse
 cdH: Vanessa Matz

B. — Membres Suppléants/ Plaatsvervangers:

N-VA: Frank Boogaerts, Patrick De Grootte,
Luc Sevenhans, Elke Sleurs, Helga Stevens
 PS: Philippe Mahoux, Fatiha Saïdi, Louis Siquet,
Fabienne Winckel
 MR: Armand De Decker, Christine Defraigne,
Richard Miller
 CD&V: Wouter Beke, Sabine de Bethune, Rik Torfs
 sp.a: Bert Anciaux, Johan Vande Lanotte,
Frank Vandenbroucke
 Ecolo-Groen!: Khattabi Zakia, Cécile Thibaut
 Open Vld: Alexander De Croo, Martine Taelman
 VB: Jurgen Ceder, Bart Laeremans
 cdH: Francis Delpérée, André du Bus de Warnaffe

INTRODUCTION

Au cours de leur réunion commune du 18 mai 2011, les commissions précitées ont, avec le secrétaire d'État au Budget, à la Politique de migration et d'asile, à la Politique des familles et aux Institutions culturelles fédérales, procédé à un échange de vues sur la discussion, en Conseil européen Justice et Affaires intérieures du 12 mai 2011, de la Communication de la Commission européenne sur la Migration — COM (2011)0248.

I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. MELCHIOR WATHELET, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET, À LA POLITIQUE DE MIGRATION ET D'ASILE, À LA POLITIQUE DES FAMILLES ET AUX INSTITUTIONS CULTURELLES FÉDÉRALES

M. Melchior Wathelet, secrétaire d'État, passe en revue tant la discussion de la Communication de la Commission européenne sur la Migration — COM(2011)0248 au cours de la réunion du Conseil Justice et Affaires intérieures du 12 mai 2011 que les positions qui ont été prises par la Belgique à cette occasion.

En guise d'introduction, M. Wathelet indique qu'au cours de cette réunion, l'attention s'est essentiellement portée sur la libre circulation des personnes en général, et sur le passage de la communication de la Commission européenne relatif à Schengen en particulier. Le Danemark a encore ravivé ce débat en effectuant des démarches pour intensifier ses contrôles aux frontières.

C'est dans ce contexte que la Belgique a défendu les trois priorités générales suivantes au sujet de la libre circulation des personnes:

— les pays d'Afrique du Nord, qui ont traversé ou qui traversent encore une importante révolution politique, méritent un soutien prioritaire. L'aide peut néanmoins être conditionnelle dans un contexte de mobilité, mais pas lorsqu'elle revêt un caractère humanitaire;

— l'Union européenne doit améliorer le contrôle des frontières extérieures. Compte tenu du rôle important de Frontex dans ce processus, l'Union doit être en mesure d'augmenter l'efficacité de cette agence. Elle doit non seulement assurer un contrôle suffisant des frontières extérieures, mais aussi veiller au respect des engagements internationaux contractés par l'Union, notamment en matière d'asile;

— l'Union européenne doit mettre en œuvre un mécanisme d'asile commun. Celui-ci doit évidemment constituer un ensemble harmonieux et être solidaire,

INLEIDING

Tijdens hun gemeenschappelijke vergadering van 18 mei 2011 hebben de vermelde commissies met de staatssecretaris voor Begroting, voor Migratie- en asielbeleid, voor Gezinsbeleid en voor de Federale Culturele Instellingen van gedachten gewisseld over de bespreking in de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken van 12 mei 2011 van de mededeling inzake Migratie van de Europese Commissie — COM (2011)0248.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER MELCHIOR WATHELET, STAATSSECRETARIS VOOR BEGROTING, VOOR MIGRATIE- EN ASIELBELEID, VOOR GEZINSBELEID EN VOOR DE FEDERALE CULTURELE INSTELLINGEN

De heer Melchior Wathelet, staatssecretaris, overloopt zowel de bespreking van de mededeling inzake Migratie van de Europese Commissie — COM(2011)0248 tijdens de vergadering van de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken van 12 mei 2011 als de posities die hierbij door België werden ingenomen.

Als inleiding stelt de heer Wathelet dat bij deze vergadering de meeste aandacht uitging naar het vrij verkeer van personen in het algemeen en naar de passus in de mededeling van Europese Commissie over Schengen in het bijzonder. Dit werd nog versterkt door de demarche van Denemarken om zijn grenscontroles op te drijven.

In dit raam heeft België aangaande het vrij verkeer van personen de volgende drie algemene prioriteiten verdedigd:

— de landen van Noord-Afrika, die een belangrijke politieke omwenteling gekend hebben of die er middenin zitten, dienen prioritair ondersteund te worden. Hieraan wordt toegevoegd dat steun wel voorwaardelijk kan zijn in een context van mobiliteit maar niet wanneer deze een humanitair karakter heeft;

— de Europese Unie dient het toezicht aan de buitengrenzen te verbeteren. Gezien de belangrijke rol van Frontex in dit proces, moet de Unie in staat zijn om de efficiëntie van dit agentschap te verhogen. Het moet immers niet alleen instaan voor een afdoende toezicht op de buitengrenzen maar ook voor de naleving van de door de Unie aangegane internationale verbintenissen, met name op het vlak van asiel;

— de Europese Unie dient een gemeenschappelijk asielmechanisme in het leven te roepen. Dit moet vanzelfsprekend een harmonieus geheel vormen én

non seulement pour les États membres dans lesquels arrivent les réfugiés, mais aussi pour ceux qui accueilleront finalement les réfugiés. C'est la raison pour laquelle la problématique de la réinstallation a également été évoquée au cours de la réunion.

En ce qui concerne la problématique de Schengen, il a été frappant de constater que les États membres ont soutenu à la quasi-unanimité le maintien de ce système, même à la lumière des flux migratoires en provenance d'Afrique du Nord.

Dans ce contexte, la position adoptée par la Belgique est la suivante: d'une part, une réinstauration du contrôle aux frontières intérieures n'aurait aucune incidence sur la pression migratoire actuelle depuis l'Afrique du Nord et, d'autre part, l'article 23 du code dit "frontières Schengen" prévoit déjà la possibilité de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières intérieures "en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre"¹. L'accroissement de la pression migratoire ne pouvant être considéré comme une telle menace, cette exception ne peut être invoquée et la réintroduction d'un quelconque contrôle aux frontières n'est donc pas indiquée. Au contraire, ces contrôles seraient non seulement fastidieux pour les citoyens de l'Union européenne, ils compromettraient aussi gravement la libre circulation des personnes au sein de l'Union.

Le secrétaire d'État explique ensuite que pendant la réunion, on a également parlé du futur "Régime européen commun d'asile". Ce système consiste en six initiatives législatives dont une, à savoir la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/109/CE afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale², appelée "directive sur les résidents de longue durée", a pu être finalisée pendant la présidence belge. Les cinq initiatives encore en suspens sont:

— la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), appelé "règlement de Dublin"³;

¹ Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) — article 23, alinéa 1^{er} (Journal officiel n° L 105 du 13 avril 2006).

² COM(2007)0298.

³ COM(2008)0820.

het moet solidair zijn, niet alleen voor de lidstaten waar de vluchtelingen aankomen, maar ook voor deze die de vluchtelingen uiteindelijk zullen opvangen. Daarom kwam tijdens de vergadering ook de hervestigingsproblematiek ter sprake.

Met betrekking tot de Schengenproblematiek viel de omzeggens eenparige steun op van de lidstaten om dit systeem zelfs in het licht van de huidige migratiestroom uit Noord-Afrika te behouden.

In deze context heeft België de stelling ingenomen dat een herinvoering van het toezicht aan de binnengrenzen van de Schengenzone geen invloed zou hebben op de huidige migratiedruk vanuit Noord-Afrika, enerzijds, en dat de zogenaamde "Schengengrenscore" in zijn artikel 23 reeds de mogelijkheid voorziet om tijdelijk grenstoezicht aan de binnengrenzen herin te voeren indien de "openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een lidstaat" bedreigd wordt¹, anderzijds. Aangezien de toegenomen migratiedruk niet als een dergelijke bedreiging beschouwd kan worden, kan deze uitzonderingsmaatregel niet worden ingeroepen en is een herinvoering van enig grenstoezicht aan de binnengrenzen dus niet aangewezen. Integendeel, dit zou niet alleen zeer vervelend zijn voor de EU-burgers maar het zou ook het vrij verkeer van personen in de Unie ernstig in het gedrang brengen.

Vervolgens verduidelijkt de staatssecretaris dat tijdens de vergadering ook het op stapel staande "Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel" aan bod kwam. Dit stelsel bestaat uit zes wetgevende initiatieven waarvan één, met name het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG ten einde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten², de zogenaamde "richtlijn langdurig ingezetenen", tijdens het Belgisch voorzitterschap kon worden afgerond. De vijf nog hangende initiatieven zijn:

het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking), de zogenaamde "Dublin-verordening"³;

¹ Verordening (EG) nr. 562/2006 van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen — artikel 23, eerste lid (Publicatieblad L105 van 13 april 2006).

² COM(2007)0298.

³ COM(2008)0820.

— la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, appelée "directive sur l'accueil"⁴;

— la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection (refonte), appelée "directive de qualification"⁵;

— la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la création du système "Eurodac" pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (CE) n° [...] [établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride], appelé "règlement Eurodac"⁶;

— la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres (refonte), appelée "directive sur la procédure"⁷.

À cet égard, il est insisté sur le fait que l'accord intervenant au Conseil sera de toute façon un compromis: aucun État membre ne peut en effet souscrire à l'entière teneur de toutes ces initiatives. Cet accord devra en outre être soumis à l'approbation du Parlement européen. Bien que le chemin devant être parcouru soit encore long, il s'agira d'aboutir en définitive à un système harmonisé si l'on entend mettre un terme au "shopping" en matière d'asile et à la méfiance en découlant entre les États membres.

En guise de conclusion, M. Wathelet rappelle qu'il se félicite particulièrement, d'une part, de l'appui accordé par les États membres au système Schengen en vigueur et, d'autre part, de l'unanimité absolue sur le fait que — si besoin en était — une décision quant à une éventuelle adaptation des dispositions actuelles relatives à la réinstauration d'un contrôle aux frontières intérieures, ne pourrait être prise qu'à l'échelle européenne.

⁴ COM(2008)0815.

⁵ COM(2009)0551.

⁶ COM(2008)0825.

⁷ COM(2009)0554.

— het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, de zogenaamde "ontvangstrichtlijn"⁴;

— het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, en de inhoud van de verleende bescherming (herschikking), de zogenaamde "kwalificatierichtlijn"⁵;

— het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EG) nr. [...] [tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend], de zogenaamde "Eurodac-verordening"⁶;

— het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming (herschikking), de zogenaamde "procedurerichtlijn"⁷.

Hierbij wordt benadrukt dat het akkoord in de Raad hierover sowieso een compromis zal zijn: geen enkele lidstaat kan immers de volledige inhoud van al deze initiatieven onderschrijven. Daarenboven zal dit akkoord ter goedkeuring aan het Europees Parlement moeten worden voorgelegd. Alhoewel de af te leggen weg dus nog lang is, zal men uiteindelijk tot een geharmoniseerd systeem moeten komen indien men een halt wil toeroepen aan de "asielshopping" en het daarbij horende wantrouwen tussen de lidstaten.

Als besluit herhaalt de heer Wathelet dat hij bijzonder verheugd is over de steun van de lidstaten voor het vigerende Schengensysteem, enerzijds, én over de absolute eensgezindheid dat — indien dit al nodig is — een beslissing over een eventuele aanpassing van de huidige voorschriften inzake de herinvoering van toezicht aan de binnengrenzen slechts op Europees vlak kan worden genomen, anderzijds.

⁴ COM(2008)0815.

⁵ COM(2009)0551.

⁶ COM(2008)0825.

⁷ COM(2009)0554.

II. DISCUSSION*A. Questions des membres*

Si Mme Daphné Dumery (Chambre – N-VA) se réjouit certes des initiatives prises jusqu'à présent par l'Union, elle souligne néanmoins que le code frontières Schengen ne permet pas de faire face à un afflux soudain de réfugiés économiques. Un certain nombre d'États membres, à savoir l'Italie, la France et l'Allemagne, souhaitent dès lors adapter ce code de sorte qu'un contrôle soit à nouveau possible aux frontières intérieures afin de faire face à un afflux massif. Il ressort de l'annonce faite par la Commission européenne en vue d'élaborer un mécanisme à cet effet qu'elle entend bien ces aspirations.

Entre-temps, un certain nombre d'États membres font preuve de créativité dans l'application de la réglementation existante en exploitant au maximum les possibilités qui y sont offertes. C'est ainsi que les contrôles renforcés ne sont pas effectués de manière systématique ni par des garde-frontières, mais par coups de sonde et par des agents des douanes, généralement dans le cadre d'une politique de sécurité.

La Belgique limite en revanche sa surveillance aux vols entrants. Or, chacun sait que la plupart des migrants entrent en Belgique par la route ou par le rail, où rien n'est fait pour lutter contre la traite et le trafic d'êtres humains, bien que des moyens soient disponibles à cette fin. Cela a pour conséquence que la Belgique devient un pôle d'attraction pour les réfugiés. Cela ressort à nouveau des chiffres de la communication⁸: le grand nombre de rejets amène en effet à conclure que les demandes concernées ne sont pas inspirées par la perspective de la reconnaissance du statut de réfugié, mais bien par la longue durée de la procédure et par les facilités d'accueil offertes.

C'est pourquoi l'intervenante juge qu'il est opportun de charger les douanes — dans l'attente du "Régime d'asile européen commun" — d'effectuer des contrôles temporaires et non ciblés aux frontières.

*

Mme Christiane Vienne (Chambre – PS) commence par saluer les efforts déployés pour que la solution à la problématique de l'asile et des migrations se réalise au niveau européen. En attendant la mise en place d'un "Régime d'asile européen commun", il convient que l'harmonisation soit conçue au maximum en concertation avec le Haut commissaire aux réfugiés des Nations

⁸ COM(2011)0248 – annexe 5 - p. 25.

II. BESPREKING*A. Vragen van de leden*

Mevrouw Daphné Dumery (Kamer – N-VA) juicht weliswaar de initiatieven toe die door de Unie tot dusver genomen werden, maar wijst er tevens op dat de Schengengrenscodes niet in staat is om aan een plotse instroom van economische vluchtelingen het hoofd te bieden. Een aantal lidstaten, met name Italië, Frankrijk en Duitsland wil daarom deze code aanpassen zodat toezicht aan de binnengrenzen opnieuw mogelijk wordt om aan een massale instroom het hoofd te bieden. Uit de aankondiging van de Europese Commissie om hiervoor een mechanisme uit te werken blijkt dat zij oren heeft naar deze verzuchtingen.

Ondertussen springt een aantal lidstaten evenwel creatief met de bestaande reglementering om door de daarin verstrekte mogelijkheden maximaal te benutten. Zo worden de versterkte controles niet systematisch en niet door grenswachters maar steekproefsgewijs en door douanebeamten uitgevoerd, veelal in het raam van een veiligheidsbeleid.

België beperkt daarentegen zijn toezicht tot de inkomende vluchten. Iedereen weet echter dat het gros van de migranten het land via de weg of via het spoor binnenkomt waar er geen middelen worden ingezet om mensenhandel en -smokkel te beteugelen alhoewel deze voorhanden zijn. Zo wordt België een aantrekkingspool voor vluchtelingen. Dit blijkt eens te meer uit de cijfergegevens uit de mededeling⁸: het grote aandeel afwijzingen leidt immers tot de conclusie dat deze aanvragen niet zijn ingegeven door de vooruitzichten op een erkenning als vluchteling maar door de lange duur van de procedure en de geboden opvangfaciliteiten.

Daarom meent de spreekster dat het — in afwachting van het "Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel" — opportuun is om de douane aan de grens tijdelijk en niet-gericht toezicht te laten uitvoeren.

*

Mevrouw Christiane Vienne (Kamer – PS) onderschrijft vooreerst de inspanningen om de oplossing van de asiel- en migratieproblematiek op Europees niveau haar beslag te doen krijgen. In afwachting van een "Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel" dient de harmonisering maximaal te worden opgevat in samenspraak met de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de

⁸ COM(2011)0248 – bijlage 5 - blz. 25.

Unies. L'objectif ne peut donc pas être de transformer l'Union européenne en une forteresse.

Elle indique ensuite qu'elle souhaite que le secrétaire d'État réponde aux questions suivantes:

— la prochaine présidence en trio va-t-elle poursuivre les discussions sur les cinq éléments encore ouverts du "régime d'asile européen commun"?

— les pays limitrophes de la Lybie ont-ils réellement accueilli 600 000 réfugiés et comment l'aide (financière) accordée par l'Union à ces pays est-elle structurée?

— le "Régime d'asile européen commun" sera-t-il une réalité en 2012?

— comment la situation évolue-t-elle à la frontière entre la Turquie et la Grèce?

*

Mme Karin Temmerman (Chambre – sp.a) souligne l'importance du "Régime d'asile européen commun" annoncé.

On constate toutefois que les migrants privilégient les destinations d'Europe occidentale, ce qui risque d'entraîner des déséquilibres au sein de l'Europe. L'intervenante se demande dès lors si les autorités européennes développeront elles-mêmes un mécanisme destiné à prévenir de tels déséquilibres ou si elles laisseront aux différents États membres le soin de le faire.

En ce qui concerne les efforts de la Belgique, l'intervenante demande s'il sera à nouveau opté pour un plan de répartition.

*

M. Philip Claeys (Parlement européen – VB) constate que le contrôle effectué aux frontières extérieures dans le cadre du Code frontières Schengen suscite tellement de problèmes que certains États membres se voient contraints de réinstaurer le contrôle aux frontières intérieures.

L'intervenant déplore par ailleurs que la communication de la Commission européenne ne comporte pas de mesures concrètes à court ou moyen terme.

Il ne voit dès lors pas comment le système Schengen pourra conserver sa crédibilité en l'absence d'une

Verenigde Naties. Het kan dus niet de bedoeling zijn om de Europese Unie tot een "Fort Europa" om te bouwen.

Vervolgens wenst zij een antwoord van de staatssecretaris op de volgende vragen:

— zal het volgende trio-voorzitterschap de discussie rond de vijf nog openstaande elementen van het "Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel" verderzetten?

— hebben de aangrenzende landen van Libië daadwerkelijk 600 000 vluchtelingen opgevangen en hoe is de (financiële) hulp van Unie aan deze landen gestructureerd?

— zal het "Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel" in 2012 een feit zijn?

— hoe evolueert de toestand aan de Turks/Griekse grens?

*

Mevrouw Karin Temmerman (Kamer – sp.a) benadrukt het belang van het aangekondigde "Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel".

Migranten blijken evenwel bij voorkeur een West-Europese bestemming te kiezen. Aangezien zij daarom vreest voor intra-Europese onevenwichten, vraagt zij zich af of de Europese overheden zelf een mechanisme zullen ontwikkelen dat dergelijke onevenwichten dient te voorkomen of dit aan de respectieve lidstaten zullen overlaten.

Met betrekking tot de Belgische inspanningen vraagt zij zich dan weer af of er opnieuw voor een spreidingsplan geopteerd zal worden.

*

De heer Philip Claeys (Europees Parlement – VB) stelt vast dat het toezicht aan de buitengrenzen in het kader van de Schengengrenscodes dermate problematisch verloopt dat bepaalde lidstaten zich genoodzaakt zien om opnieuw het toezicht aan de binnengrenzen in te voeren.

Daarnaast betreurt de spreker dat de voorliggende mededeling van de Europese Commissie geen concrete maatregelen op korte of middellange termijn bevat.

Hij ziet derhalve niet in hoe het Schengensysteem zijn geloofwaardigheid kan behouden indien niet voor

politique de retour efficace. Il demande dès lors quel est le point de vue du gouvernement fédéral en la matière.

L'intervenant pose ensuite les questions suivantes:

— quelle est la position du gouvernement fédéral à l'égard de l'extension des compétences de Frontex?

— que pense-t-il du fait que certains accords de réadmission n'ont pas encore été conclus, y compris avec la Turquie?

— comment une nouvelle migration légale peut-elle se justifier en regard du taux de chômage élevé auquel nous sommes actuellement confrontés?

*

Mme Zoé Genot (Chambre – Ecolo-Groen!) considère que la mise en place de relations économiques équitables avec les pays du Sud est encore plus importante que la coopération au développement, si l'on souhaite prévenir la migration en provenance de ces pays. Il va sans dire que la conditionnalité n'a aucun sens dans ce contexte.

Les questions concrètes suivantes sont encore posées ensuite:

— comment explique-t-on qu'en dépit des appareils modernes à disposition, un si grand nombre de réfugiés meurent encore pendant la traversée?

— la protection temporaire des réfugiés libyens a-t-elle été abordée lors de la réunion du Conseil Justice et Affaires intérieures du 12 mai 2011?

— quelles sont les réformes encore en chantier dans le cadre du "règlement de Dublin"?

— quels sont les éléments de la "directive de qualification" qui restent à finaliser?

— où en est la réinstallation des réfugiés et quelle est la position de la Belgique en la matière?

— quelles sont les tâches des agents Frontex en mer?

B. Réponses

M. Melchior Wathelet, secrétaire d'État, répète que le Code frontières Schengen ne peut pas être invoqué

een degelijk terugkeerbeleid gezorgd wordt. Hij informeert dan ook naar de mening van de federale regering hierover.

Daarnaast heeft de spreker nog de volgende vragen:

— welke positie neemt de federale regering in ten aanzien van de uitbreiding van de bevoegdheden van Frontex?

— idem voor de nog ontbrekende terugnameovereenkomsten, inzonderheid met Turkije?

— hoe kan nieuwe legale migratie verantwoord worden in het huidige klimaat van hoge werkloosheid?

*

Mevrouw Zoé Genot (Kamer – Ecolo-Groen!) beschouwt rechtvaardige economische verhoudingen met de landen uit het zuiden nog belangrijker dan ontwikkelingssamenwerking indien men migratie uit die landen wil voorkomen. Vanzelfsprekend is voorwaardelijkheid in deze context van geen tel.

Vervolgens komen nog de volgende concrete vragen aan bod:

— hoe verklaart men — ondanks de moderne apparatuur die voorhanden is — het hoog aantal vluchtelingen dat tijdens de oversteek omkomt?

— kwam tijdens de vergadering van de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken van 12 mei 2011 de tijdelijke bescherming van Libische vluchtelingen aan bod?

— welke hervormingen staan nog op stapel in het kader van de "Dublin"-verordening?

— welke elementen van de "kwalificatierichtlijn" konden nog niet worden afgewerkt?

— hoever staat het met de hervestiging van vluchtelingen en welke is de Belgische positie hierover?

— welke zijn de taken van de Frontex-ambtenaren op zee?

B. Antwoorden

De heer Melchior Wathelet, staatssecretaris, herhaalt dat de Schengengrenscode niet kan worden ingeroepen

pour autoriser de nouveau la surveillance des frontières intérieures. La pression migratoire d'Afrique du Nord, à laquelle sont confrontées l'Italie du Sud et Malte, ne peut en effet pas être considérée comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. En outre — à supposer que la démarche soit souhaitable, ce qui n'est pas le cas — un État membre ne pourrait pas prendre une telle décision sans suivre les procédures prévues au niveau européen. Il faut également se garder de parler, dans ce contexte, de "réfugiés économiques". Les notions de "migrant économique" et de "réfugié" n'ont en effet rien à voir l'une avec l'autre et ne doivent dès lors pas être confondues. Qui plus est, la rumeur selon laquelle on assisterait actuellement à un "afflux massif" de réfugiés est fortement exagérée: c'est ainsi que la Belgique n'a reçu que cinq demandes d'asile de citoyens libyens en plus d'une dizaine de demandes de citoyens tunisiens. L'Italie, la France et le Danemark ont dès lors été invités par la Commission européenne à fournir des explications sur leur décision de rétablir la surveillance à leurs frontières. Par ailleurs, une éventuelle adaptation du Code frontières Schengen ne permettrait pas de résoudre le problème actuel. Pour le résoudre, il faut (1) coopérer avec les pays concernés de manière à ce que les réfugiés qui ont besoin de protection reçoivent celle-ci, (2) renforcer la surveillance aux frontières extérieures de l'Union au moyen d'une évaluation correcte du système et (3) arriver à un mécanisme d'asile commun au niveau européen.

L'intervenant assure par ailleurs que le prochain trio de présidences (Pologne, Danemark et Chypre) s'est bien engagé à mener à bon port, d'ici la fin 2012, le "Régime d'asile européen commun". Les négociations dans le cadre de ce régime évoluent d'ailleurs dans la bonne direction: il semble que la "directive de qualification" sera achevée durant la présidence polonaise; en ce qui concerne le "règlement Eurodac", la Commission européenne a annoncé de nouvelles propositions dans lesquelles le Conseil peut largement se retrouver et, dans le cadre de la "directive de procédure", on attend les nouvelles propositions de la Commission européenne. La solution aux problèmes relatifs au "règlement Dublin" ne semble toutefois pas encore pour demain en raison de la demande du Parlement européen de pouvoir suspendre temporairement ce règlement à l'égard d'un certain nombre d'États membres et de l'attitude très réservée du Conseil sur cette question.

Le secrétaire d'État souligne ensuite, en ce qui concerne les milliers de réfugiés qui séjournent encore dans des camps de réfugiés, qu'une attitude préventive s'indique si l'on veut éviter un flux migratoire massif de

om opnieuw toezicht aan de binnengrenzen toe te laten. De migratiedruk uit Noord-Afrika, waarmee momenteel met name Zuid-Italië en Malta geconfronteerd worden, kan immers niet beschouwd worden als een bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. Daarenboven kan — indien een dergelijke demarche al wenselijk zou zijn, *quod non* — een lidstaat een dergelijke beslissing niet nemen zonder het afwikkelen van de voorziene procedures in Europees verband. Ook moet men er zich in deze context voor hoeden om over "economische vluchtelingen" te spreken. De noties "economische migranten" en "vluchtelingen" hebben inderdaad niets met elkaar gemeen en mogen dus niet met elkaar verward worden. Daarenboven lijkt het gerucht als zou er momenteel sprake zijn van een "massale instroom" van vluchtelingen sterk overtrokken: zo heeft België slechts een vijftal asielaanvragen van Libische staatsburgers ontvangen naast een tiental van Tunesische staatsburgers. Italië, Frankrijk en Denemarken werden dan ook vanwege de Europese Commissie om uitleg verzocht over hun beslissing om aan hun grenzen opnieuw toezicht toe te laten. Daarenboven biedt een eventuele aanpassing van de Schengengrenscodes geen oplossing voor het huidige probleem. Daarvoor dient men (1) met de betrokken landen samen te werken zodat de vluchtelingen die bescherming nodig hebben, die ook krijgen, (2) het toezicht aan de buitengrenzen van de Unie te versterken door middel van een afdoende evaluatie van het systeem en dient men (3) op Europees niveau tot een gemeenschappelijk asielmechanisme te komen.

Voorts verzekert de spreker dat het volgende trio-voorzitterschap (Polen, Denemarken en Cyprus) zich wel degelijk geëngageerd heeft om het "Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel" tot een goed einde te brengen tegen einde 2012. De onderhandelingen in het kader van dit stelsel evolueren trouwens in de goede richting: de "kwalificatierichtlijn" lijkt tijdens het Pools voorzitterschap te zullen worden afgerond, inzake de "Eurodac-verordening" heeft de Europese Commissie nieuwe voorstellen aangekondigd waarin de Raad zich grotendeels kan terugvinden en in het raam van de "procedurerichtlijn" worden de nieuwe voorstellen van de Europese Commissie ingewacht. Een oplossing voor de problemen rond de "Dublin-verordening" lijkt evenwel nog niet voor morgen ingevolge de vraag van het Europees Parlement om deze verordening tijdelijk en ten aanzien van een aantal lidstaten te kunnen opschorten en de zeer terughoudende reactie van de Raad daartegenover.

Vervolgens benadrukt de staatssecretaris in verband met de duizenden vluchtelingen die nog in vluchtelingenkampen verblijven, dat een preventieve houding aangewezen is om een massale migratiestroom vanuit

ces camps en direction de l'Europe. En ce sens, il souligne l'importance cruciale de la mise à disposition d'un avion belge pour rapatrier les ressortissants égyptiens échoués à Djerba qui souhaitent rentrer dans leur pays. Il convient dès lors de renforcer de tels mécanismes de collaboration. Dans un tel contexte d'aide humanitaire, il ne peut — bien entendu — être question d'une quelconque conditionnalité.

M. Wathelet souligne ensuite que la solidarité peut non simplement s'appliquer à l'égard d'États membres où arrivent les réfugiés, mais aussi à l'égard des États membres (d'Europe occidentale) où ils iront finalement s'établir. Cette solidarité est matérialisée par les différents fonds qui permettent d'alimenter l'aide (financière). À cet égard, on ne peut toutefois pas perdre de vue que des États membres d'Europe de l'Est consentent également des efforts importants: il faut ainsi, par exemple, souligner les efforts de la Roumanie dans le cadre de la réinstallation. Enfin, il rappelle que le Bureau européen d'appui en matière d'asile jouera un rôle important dans la mise au point de la politique d'asile des divers États membres.

En ce qui concerne Frontex, l'intervenant indique que le prochain Conseil Justice et Intérieur adoptera selon toute probabilité la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le Règlement (CE) n° 2007/2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX)⁹, qui prévoit l'extension des compétences de cette agence. Le code de conduite des gardes-frontières en constituera un élément essentiel.

Il fait également observer que ce n'est pas la Turquie, mais les États membres de l'Union européenne, Grèce et Chypre en tête, qui ont formulé des objections à l'encontre de la proposition relative aux accords de réadmission présentée par la Commission européenne sous la présidence belge. Eu égard à l'importance de la Turquie en tant que pays de transit, il faut donc non seulement poursuivre les négociations, mais également renforcer la frontière greco-turque.

Pour ce qui est des initiatives de l'Union européenne en matière de migration légale, le secrétaire d'État reconnaît que les discussions n'ont que trop duré et qu'il est urgent de pouvoir les finaliser.

L'intervenant rappelle également que la Belgique a accepté de réinstaller 25 personnes.

⁹ COM(2010)0061.

deze kampen naar Europa te voorkomen. In die zin wordt gewezen op het cruciaal belang van de inzet van een Belgisch vliegtuig om vanuit Djerba gestrande Egyptische onderdanen die naar hun land terug wilden, terug te brengen. Dergelijke samenwerkingsmechanismen dienen dan ook versterkt te worden. In een dergelijke context van humanitaire bijstand kan er — vanzelfsprekend — geen sprake zijn van enige voorwaardelijkheid.

Verder onderstreept de heer Wathelet dat de solidariteit niet alleen kan gelden ten aanzien van lidstaten waar de vluchtelingen aankomen, maar ook ten aanzien van de (West-Europese) lidstaten waar zij zich uiteindelijk zullen vestigen. Deze solidariteit wordt gematerialiseerd door de verschillende fondsen waaruit (financiële) hulp kan worden verstrekt. Men mag daarbij evenwel niet uit het oog verliezen dat ook Oost-Europese lidstaten belangrijke inspanningen leveren: zo dient — bijvoorbeeld — gewezen te worden op de inspanningen van Roemenië in het kader van de hervestiging. Ten slotte wordt het Europees Asiel Ondersteuningsbureau in herinnering gebracht dat een belangrijke rol zal spelen bij het uittekenen van het asielbeleid van de diverse lidstaten.

Met betrekking tot Frontex stelt de spreker dat de volgende Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken Raad naar alle waarschijnlijkheid het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex)⁹, dat in de uitbreiding van de bevoegdheden van dit agentschap voorziet, zal aannemen. De gedragscode van de grenswachters zal daar een wezenlijk onderdeel van vormen.

Tevens wijst hij erop dat niet Turkije maar de lidstaten van de Europese Unie, Griekenland en Cyprus op kop, bezwaar maakten tegen het voorstel over de terugnameovereenkomsten dat de Europese Commissie tijdens het Belgisch voorzitterschap formuleerde. Gezien het belang van Turkije als doorgangslid, dienen dus niet alleen de onderhandelingen verdergezet te worden maar dient ook de Grieks-Turkse grens versterkt te worden.

Inzake de initiatieven van de Europese Unie rond legale migratie geeft de staatssecretaris toe dat deze reeds al te lang ter bespreking voorliggen en dat het hoog tijd is dat deze afgerond kunnen worden.

Ook herinnert de spreker eraan dat België ermee heeft ingestemd om 25 personen te hervestigen.

⁹ COM(2010)0061.

M. Wahtelet insiste enfin sur le lien manifeste existant entre le “règlement de Dublin” et le système Schengen, d’une part, et la nécessité qui en découle à la fois pour chaque État membre et pour la Commission européenne de s’en tenir aux prescriptions et à l’acquis communautaire, d’autre part.

C. Répliques

M. Philippe Mahoux (Sénat – PS) s’enquiert encore du nombre de réfugiés ayant la nationalité libyenne parmi les 600 000 réfugiés précités, ainsi que du nombre de ressortissants de l’ex-Yougoslavie qui sont entretemps retournés dans leur pays, après que le statut de protection temporaire leur fut accordé à l’époque.

M. Melchior Wathelet, secrétaire d’État, répond que, pour l’instant, ces chiffres ne sont pas disponibles.

Les rapporteurs,

Christiane VIENNE (Ch)
André FLAHAUT (Ch)
Jacqueline GALANT (Ch)
Philippe MOUREAUX (S)
Inge FAES (S)

*Les présidents
et présidents a.i.,*

André FLAHAUT (Ch)
Jacqueline GALANT (Ch)
Philippe MOUREAUX (S)
Inge FAES (S)

Ten slotte benadrukt de heer Wathelet het manifeste verband tussen de “Dublin-verordening” en het Schengensysteem, enerzijds, en de daaruit voortvloeiende noodzaak dat elke lidstaat én de Europese Commissie zich aan de voorschriften en het *acquis communautaire* houden, anderzijds.

C. Replieken

De heer Philippe Mahoux (Senaat – PS) wenst nog te vernemen hoeveel van de bovengenoemde 600 000 vluchtelingen de Libische nationaliteit hebben én hoeveel onderdanen van het vroegere Joegoslavië er — nadat hen destijds het statuut van tijdelijk beschermde werd verleend — ondertussen naar hun land zijn teruggekeerd.

De heer Melchior Wathelet, staatssecretaris, antwoordt dat deze cijfers momenteel niet voorhanden zijn.

De rapporteurs,

Christiane VIENNE (Ch)
André FLAHAUT (Ch)
Jacqueline GALANT (Ch)
Philippe MOUREAUX (S)
Inge FAES (S)

*De voorzitters
en voorzitters a.i.,*

André FLAHAUT (Ch)
Jacqueline GALANT (Ch)
Philippe MOUREAUX (S)
Inge FAES (S)