

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1994-1995**

14 MAART 1995

**TENUITVOERLEGGING
VAN DE SCHENGEN-OVEREENKOMST**
(sinds 1 september 1993)

**INFORMATIEF VERSLAG
NAMENS HET ADVIESCOMITE
VOOR EUROPESE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER JONCKHEER**

Aan de werkzaamheden van het Adviescomité hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Geens, voorzitter, Coenraets, mevr. Creyf, de heren Cuyvers, De Backer, De Gucht, Happart, Hatry, Laverge, Leclercq, Leroy, mevr. Maes, de heren Martens, Matthijs, mevr. Mayence-Goossens, de heren Péciaux, Stroobant, Verschueren, Wintgens en Jonckheer, rapporteur.

2. Plaatsvervangers: de heer Benker, mevr. Dardenne, de heren Dierickx, Garcia, de dames Gijsbrechts-Horckmans, Lieten-Croes, de heren Lozie, Van Erps en Van Wambeke.

3. Andere senatoren: de heer Baise, mevr. Cahay-André, de heer De Croo, mevr. Delcourt-Pêtre, de heren Desutter, Diegenant, Foret, Goovaerts, mevr. Herzet, de heer Pataer, de dames Tyberghien-Vandenbussche en Verhoeven.

4. Lid van het Europees Parlement: de heer Van Ouirive.

SÉNAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1994-1995**

14 MARS 1995

**MISE EN ŒUVRE
DE LA CONVENTION DE SCHENGEN**
(depuis le 1^{er} septembre 1993)

**RAPPORT D'INFORMATION
FAIT AU NOM
DU COMITÉ D'AVIS CHARGÉ
DE QUESTIONS EUROPÉENNES
PAR M. JONCKHEER**

Ont participé aux travaux du Comité d'avis:

1. Membres effectifs: MM. Geens, président; Coenraets, Mme Creyf, MM. Cuyvers, De Backer, De Gucht, Happart, Hatry, Laverge, Leclercq, Leroy, Mme Maes, MM. Martens, Matthijs, Mme Mayence-Goossens, MM. Péciaux, Stroobant, Verschueren, Wintgens et Jonckheer, rapporteur.

2. Membres suppléants: M. Benker, Mme Dardenne, MM. Dierickx, Garcia, Mmes Gijsbrechts-Horckmans, Lieten-Croes, MM. Lozie, Van Erps et Van Wambeke.

3. Autres sénateurs: M. Baise, Mme Cahay-André, M. De Croo, Mme Delcourt-Pêtre, MM. Desutter, Diegenant, Foret, Goovaerts, Mme Herzet, M. Pataer, Mmes Tyberghien-Vandenbussche et Verhoeven.

4. Membre du Parlement européen: M. Van Ouirive.

INHOUD

	Blz.
I. Inleiding	3
II. Toepassing van artikel 2 van de wet houdende goedkeuring van de Schengen-Overeenkomst . .	7
III. Tenuitvoerlegging van de Schengen-Overeenkomst	9
1. De datum van inwerkingtreding	9
2. Werd de inwerkingtreding van de Overeenkomst uitgesteld wegens politieke terughoudendheid?	11
3. De invoering van het Schengen-informatiesysteem (S.I.S.)	14
4. Andere maatregelen met het oog op de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst	25
5. Het Belgische voorzitterschap	30
IV. Schengen en de Europese Unie	33
1. De juridische band tussen Schengen en de Europese Unie	33
2. Verruiming van Schengen	36
3. Kan de derde pijler van de Europese Unie op korte termijn Schengen vervangen?	40
4. Voortgang van de werkzaamheden in het kader van de derde pijler van de Europese Unie . .	42
V. Slotbeschouwingen	64
Bijlagen	66
1. Nota van het Duitse voorzitterschap van 9 november 1994: «Rapportage inzake de toepassing van de Schengen-Overeenkomst» (document SCH/Com-ex(94)22)	66
2. Besluit van het Uitvoerend Comité betreffende de inwerkingstelling van de tot stand gekomen uitvoeringsovereenkomst van Schengen (document SCH/Com-ex(94)29, 2e herz.)	84
3. Schengen-informatiesysteem: uitvoeringsschema .	88

SOMMAIRE

	Pages
I. Introduction	3
II. Application de l'article 2 de la loi portant approbation de la Convention de Schengen	7
III. Mise en vigueur de la Convention de Schengen .	9
1. La date d'entrée en vigueur	9
2. La mise en vigueur de la convention a-t-elle été retardée par des réticences politiques? . . .	11
3. La mise en place du système d'information Schengen (S.I.S.)	14
4. Autres mesures visant à la mise en œuvre de la convention	25
5. La présidence belge	30
IV. Schengen et l'Union européenne	33
1. Le lien juridique entre Schengen et l'Union européenne	33
2. L'élargissement de Schengen	36
3. Le troisième pilier de l'Union européenne peut-il à court terme se substituer à Schengen? . .	40
4. État d'avancement des travaux dans le cadre du troisième pilier de l'Union européenne . . .	42
V. Considérations finales	64
Annexes	66
1. Note de la présidence allemande du 9 novembre 1994: «Bilan concernant l'application de la Convention de Schengen» (document SCH/Com-ex(94)22)	66
2. Décision du Comité exécutif relative à la mise en vigueur de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (document SCH/Com-ex(94)29, 2 ^e rév.)	84
3. Système d'information Schengen: schéma de réalisation	88

I. INLEIDING

1. Krachtens artikel 62*bis*, punten 4.2 en 5, van het Reglement van de Senaat moet het Adviescomité voor Europese aangelegenheden regelmatig verslag uitbrengen over de activiteiten van het Uitvoerend Comité, dat belast is met de uitvoering van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen, overeenkomstig Titel VII (artikelen 131 tot 133) van de Overeenkomst, die wij hierna ter vereenvoudiging afkorten tot « Schengen-Overeenkomst ».

2. Het is bekend dat de Schengen-Overeenkomst, een klassiek internationaal akkoord, op 19 juni 1990 gesloten werd tussen Duitsland, Frankrijk en de Benelux-landen. Italië is tot de Overeenkomst toegetreden op 27 november 1990, Spanje en Portugal op 25 juni 1991 en Griekenland op 6 november 1992. Thans zijn negen van vijftien lidstaten van de Europese Unie tot de Overeenkomst toegetreden. De toetredingsakten van Oostenrijk, dat sedert 27 juni 1994 het statuut van waarnemer bezit, worden zeer binnenkort ondertekend. Denemarken heeft gevraagd het statuut van waarnemer te krijgen om nadien volwaardig tot de Overeenkomst toe te kunnen treden. Dat dossier is nog in onderzoek.

Het Uitvoerend Comité is verantwoordelijk voor de correcte toepassing van de Overeenkomst. Het Uitvoerend Comité is een intergouvernementeel beslissingsorgaan, waarin iedere overeenkomstsluitende partij over één zetel beschikt. Het beslist bij eenparigheid van stemmen. België is er thans in vertegenwoordigd door de minister van Buitenlandse Handel en Europese Zaken, die altijd ruggespraak houdt met de minister van Binnenlandse Zaken en diens collega van Justitie⁽¹⁾. De vergaderingen van het Uitvoerend Comité worden voorbereid door de Centrale Groep, die bestaat uit hoge ambtenaren van de overeenkomstsluitende partijen, en door een groot aantal werkgroepen en subwerkgroepen die de Centrale Groep volgens behoefte instelt. Het Schengen-secretariaat wordt gevoerd door de diensten van de Benelux Economische Unie.

Overeenkomstig artikel 139.2 is de Schengen-Overeenkomst voor de vijf oprichtende Staten in

(1) Bij de Ministerraad bestaat er een principiële akkoord volgens hetwelk de minister van Binnenlandse Zaken de minister van Europese Zaken als Belgisch vertegenwoordiger bij het Uitvoerend Comité vervangt zodra de Schengen-Overeenkomst in werking treedt. Reden hiervan is dat de Europese doelstelling van de Overeenkomst (het vrij verkeer van personen) op dat tijdstip gerealiseerd zal zijn en dat het latere beheer van de Overeenkomst vooral op de politieke en gerechtelijke samenwerking zal slaan.

I. INTRODUCTION

1. En vertu de l'article 62*bis*, points 4.2 et 5, du Règlement du Sénat, le Comité d'avis chargé de questions européennes doit régulièrement faire rapport sur les activités du Comité exécutif chargé de la mise en œuvre de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, conformément aux dispositions du Titre VII (articles 131 à 133) de ladite Convention, que nous appellerons dorénavant, pour simplification, « Convention de Schengen ».

2. On se rappellera que la Convention de Schengen, qui est un accord international de type classique, fut conclue entre l'Allemagne, la France et les pays du Benelux le 19 juin 1990. L'Italie a adhéré à la Convention le 27 novembre 1990, l'Espagne et le Portugal le 25 juin 1991 et la Grèce le 6 novembre 1992. Neuf des quinze États membres de l'U.E. sont donc actuellement parties à la Convention. Les instruments d'adhésion de l'Autriche, qui bénéficie depuis le 27 juin 1994 du statut d'observateur, seront signés très prochainement. Le Danemark a sollicité l'octroi du statut d'observateur dans la perspective de son adhésion à part entière à la Convention. Ce dossier est encore à l'examen.

L'application correcte de la Convention est la responsabilité du Comité exécutif. Le Comité exécutif est un organe de décision intergouvernemental, dans lequel chacun des États parties à la Convention dispose d'un siège, et qui statue à l'unanimité. La Belgique y est représentée actuellement par le ministre du Commerce extérieur et des Affaires européennes, agissant toujours en coordination avec le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice⁽¹⁾. Les réunions du Comité exécutif sont préparées par le Groupe central, composé de hauts fonctionnaires des États parties, et par une multiplicité de groupes et sous-groupes de travail institués par le Groupe central selon les besoins. Le secrétariat Schengen est assuré par les services de l'Union économique Benelux.

Conformément à son article 139.2, la Convention de Schengen est entrée en vigueur pour les cinq pays

(1) Il existe, au sein du Conseil des ministres, un accord de principe aux termes duquel le ministre de l'Intérieur remplacera le ministre des Affaires européennes comme représentant belge au sein du Comité exécutif dès que la Convention de Schengen entrera en vigueur, le motif étant que l'objectif européen de la Convention (la libre circulation des personnes) aura à ce moment été réalisé et que la gestion ultérieure de la Convention concernera surtout la coopération policière et judiciaire.

werking getreden op 1 september 1993 (1). De inwerkingtreding sloeg alleen op de toepassing van de bepalingen van de Overeenkomst over de werking van het Uitvoerend Comité. De overige bepalingen van de Overeenkomst, en dus in feite het afschaffen van de controle aan de binnengrenzen, hadden volgens datzelfde artikel drie maanden later, dus vanaf 1 december 1993 toepassing moeten krijgen voor de vijf oprichtende Staten. Men heeft in verband met deze toepassing van de Overeenkomst in twee stadia ook wel de termen «juridische» inwerkingtreding en «praktische» inwerkingtreding gebruikt.

Zoals eenieder weet is de Overeenkomst in de praktijk niet in werking getreden op 1 december 1993. De overeenkomstsluitende partijen hadden overigens in die mogelijkheid voorzien. In punt 1 van de Slotakte bij de Overeenkomst hebben zij immers verklaard dat de Overeenkomst, in weerwil van artikel 139, niet in werking wordt gesteld dan nadat aan de voorwaarden voor de volledige toepassing ervan is voldaan en met name de controles aan de buitengrenzen effectief zijn, die nodig zijn om het afschaffen van de controles aan de binnengrenzen te compenseren. Zodoende hebben de overeenkomstsluitende partijen de inwerkingtreding in de praktijk afhankelijk gemaakt van een beslissing van het Uitvoerend Comité, dat moest vaststellen dat aan alle voorafgaande voorwaarden was voldaan. Die vaststelling is er op 14 december 1993 gekomen voor alle voorafgaande voorwaarden behalve voor de oprichting van het Schengen-informatiesysteem (S.I.S.) (2). Voor het S.I.S. is die vaststelling er gekomen op 22 december 1994, datum waarop het Uitvoerend Comité heeft verklaard dat het S.I.S. volstrekt operationeel zou zijn tegen 26 maart 1995. Bijgevolg heeft het Comité besloten dat de Overeenkomst onverkort en onomkeerbaar van toepassing wordt vanaf 26 maart 1995, dag waarop de zomertijd ingaat, en dan wel voor de vijf oprichtende landen alsook voor Spanje en Portugal, die ondertussen ook aan alle voorafgaande voorwaarden blijken te voldoen.

3. Sedert 1 september 1993 is het Uitvoerend Comité zesmaal bijeengekomen: op 18 oktober en op

fondateurs le 1^{er} septembre 1993 (1). Cette entrée en vigueur n'entraînait toutefois que l'application des dispositions de la Convention relatives au fonctionnement du Comité exécutif. Pour ce qui est de toutes les autres dispositions de la Convention — et donc, en fait, de la suppression effective des contrôles aux frontières intérieures —, en vertu de l'article cité, ces dispositions auraient alors dû être appliquées (pour les cinq pays fondateurs) trois mois plus tard, soit à partir du 1^{er} décembre 1993. On a parlé, à propos de cette application en deux phases, de l'entrée en vigueur «juridique» et de l'entrée en vigueur «sur le terrain» de la Convention.

En fait, comme tout le monde le sait, la Convention n'est pas entrée en vigueur sur le terrain au 1^{er} décembre 1993. Les pays signataires de la Convention avaient d'ailleurs prévu cette éventualité. Dans le point 1 de l'Acte final annexé à la Convention, ils ont en effet déclaré que, nonobstant l'article 139 de la Convention, celle-ci ne serait effectivement mise en vigueur que lorsque les conditions préalables à l'application entière de la Convention seraient remplies et que, notamment, les contrôles aux frontières extérieures, nécessaires pour compenser la suppression des contrôles aux frontières intérieures, seraient effectifs. Les États parties ont ainsi soumis l'entrée en vigueur sur le terrain à une décision du Comité exécutif, qui devait constater que toutes les conditions préalables fussent remplies. Ce constat est intervenu pour ce qui concerne toutes les conditions préalables sauf la mise en place du Système d'information Schengen (S.I.S.) (2), le 14 décembre 1993. Il est intervenu pour ce qui concerne le S.I.S., le 22 décembre 1994, en ce sens que le Comité exécutif a déclaré à cette date que le S.I.S. sera pleinement opérationnel pour le 26 mars 1995. Le Comité a dès lors décidé l'application irréversible de la Convention dans son intégralité à partir du 26 mars 1995, date du passage à l'horaire d'été, et ce pour les cinq pays fondateurs ainsi que pour l'Espagne et le Portugal, qui, entre-temps, remplissent également toutes les conditions préalables.

3. Depuis le 1^{er} septembre 1993, le Comité exécutif s'est réuni six fois: le 18 octobre et le 14 décembre

(1) De toetreding van Spanje en Portugal is op 1 maart 1994 in werking getreden. Italië heeft net de bekrachtigingsprocedure van de toetredingsakten achter de rug. Voor Griekenland is die nog aan de gang; dat geldt ook voor het Griekse parlement. De Belgische Regering heeft het ontwerp van wet tot goedkeuring van de toetredingsakten van Griekenland bij de Senaat ingediend, waar het nog steeds in behandeling is bij de Commissie.

(2) In hoofdzaak gaat het om het opstellen van reglementaire bepalingen over de compenserende maatregelen waarin de Overeenkomst voorziet (gemeenschappelijke handleiding over de controle aan de buitengrenzen, gemeenschappelijk beleid inzake visa, bepalingen inzake asiel, juridische bijstand en strijd tegen de onwettige drugs- en wapenhandel, handleiding SIRENE voor de instellingen die de nationale onderdelen van het S.I.S. beheren, enz.).

(1) L'adhésion de l'Espagne et du Portugal est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1994. Pour l'Italie, la procédure de ratification des instruments d'adhésion vient d'être achevée. Pour la Grèce elle est toujours en cours, y compris devant le parlement grec. Le Gouvernement belge a déposé le projet de loi portant approbation des instruments d'adhésion de la Grèce au Sénat, où il est toujours à l'examen en commission.

(2) Il s'agissait essentiellement de l'élaboration du dispositif réglementaire relatif aux mesures compensatoires prévues par la Convention (manuel commun sur le contrôle des frontières extérieures, politique commune en matière de visa, dispositions en matière d'asile, d'entraide judiciaire et de lutte contre le trafic illicite de drogues et d'armes, manuel SIRENE destiné aux organismes responsables de la gestion des parties nationales du S.I.S., etc.).

14 december 1993, onder het Franse voorzitterschap, en op 26 april, op 27 juni, op 21 november en op 22 december 1994 onder het Duitse voorzitterschap.

Het reglement van orde van het Uitvoerend Comité voorziet in een zesmaandelijks voorzitterschap bij toerbeurt (respectievelijk vanaf 1 januari en vanaf 1 juli) in de alfabetische volgorde van de namen (in de oorspronkelijke taal) van de overeenkomstsluitende partijen. Aangezien het Frans-Duits consortium dat verantwoordelijk was voor de oprichting van de centrale ondersteuningsfunctie te Straatsburg (zie verder), een aantal technische moeilijkheden heeft ondervonden, kon de toerbeurtregeling van het voorzitterschap nog geen toepassing vinden vanaf 1 januari 1994 zoals was bepaald, doch pas vanaf 1 januari 1995, te beginnen bij België. Onder ons voorzitterschap dus zullen de controles bij de binnen-grenzen definitief verdwijnen.

Wijzen wij er ook op dat de werkzaamheden voor de toepassing van de Overeenkomst lang vóór de juridische inwerkingtreding van de Overeenkomst en de formele instelling van het Uitvoerend Comité werden aangevat. Sedert de ondertekening van de Overeenkomst in 1990 heeft een soort van voorlopig Uitvoerend Comité gefunctioneerd (een vergadering van de Schengen-ministers en -staatssecretarissen). Zo zijn er onder meer belangrijke beslissingen genomen tijdens de vergaderingen in Luxemburg op 19 juni 1992 en in Madrid op 13 juni 1993. Al deze beslissingen die bij de juridische inwerkingtreding het «acquis» van Schengen vormden, werden evenwel nadien door het Uitvoerend Comité goedgekeurd in zijn vergadering van 18 oktober en 14 december 1993, zodat dit rapport 1 september 1993 als uitgangspunt kan nemen.

4. Bij de bespreking van het wetsontwerp houdende goedkeuring van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen, werd een artikel 2 toegevoegd ten einde het Parlement voldoende voorlichting en controle te waarborgen inzake de tenuitvoerlegging van Schengen.

Dit artikel bepaalt dat de Regering:

(i) de Kamers vooraf op de hoogte moet brengen van de agenda van de vergaderingen van het Uitvoerend Comité alsmede van de voorstellen van besluit die aan het Uitvoerend Comité ter beraadslaging worden voorgelegd en die «tot een parlementair initiatief kunnen leiden»;

(ii) de Kamers jaarlijks verslag moet uitbrengen over de uitvoering van de Overeenkomst, onder meer gelet op het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (wet van 18 maart 1993 - *Belgisch Staatsblad* van 15 oktober 1993, blz. 22647).

Tot dusver werd nog geen jaarrapport voorgelegd aan de Wetgevende Kamers. De Regering is wel de

1993, sous la présidence de la France, et le 26 avril, le 27 juin, le 21 novembre et le 22 décembre 1994, sous la présidence de l'Allemagne.

Le règlement intérieur du Comité exécutif prévoit une présidence tournante de six mois (à compter de la date du 1^{er} janvier et du 1^{er} juillet respectivement), dans l'ordre alphabétique des noms (dans la langue d'origine) des pays parties à la Convention. En raison des problèmes techniques rencontrés par le consortium franco-allemand responsable de la mise en place de la fonction de support centrale du S.I.S. (voir plus loin), le système régulier des présidences n'a toutefois pas été appliqué, comme il aurait normalement dû l'être, à partir du 1^{er} janvier 1994, mais seulement à partir du 1^{er} janvier 1995, en commençant par la Belgique. C'est donc sous la présidence de notre pays que la suppression des contrôles aux frontières intérieures deviendra effective.

Signalons que les travaux en vue de l'application de la Convention avaient été entamés bien avant l'entrée en vigueur juridique de la Convention et la constitution formelle du Comité exécutif. Une sorte de Comité exécutif provisoire (réunion des ministres et secrétaires d'État Schengen) a fonctionné dès la signature de la Convention en 1990. Des décisions importantes ont notamment été prises lors des réunions qui se sont tenues à Luxembourg, le 19 juin 1992, et à Madrid, le 30 juin 1993. Toutes ces décisions, qui constituaient l'acquis Schengen au moment de l'entrée en vigueur juridique, ont cependant été confirmées par le Comité exécutif lors de ses réunions du 18 octobre et du 14 décembre 1993, de sorte que le présent rapport peut prendre le 1^{er} septembre 1993 comme point de départ.

4. Lors de la discussion du projet de loi portant approbation de la Convention de Schengen, un article 2 a été ajouté afin de garantir une information et un contrôle suffisants du Parlement sur le processus Schengen.

Cet article stipule que le Gouvernement doit:

(i) communiquer préalablement aux Chambres les ordres du jour des réunions du Comité exécutif ainsi que les projets de décision dont ce Comité devra délibérer et qui peuvent «donner lieu à une initiative parlementaire»;

(ii) présenter aux Chambres un rapport annuel sur l'application de la Convention, «au regard notamment de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales» (loi du 18 mars 1993 - *Moniteur belge* du 15 octobre 1993, p. 22647).

Aucun rapport annuel n'a jusqu'à présent été présenté aux Chambres législatives. Par contre, le

eerstgenoemde verplichting nagekomen, met dien verstande dat de vertrouwelijke documenten waarover het Uitvoerend Comité heeft moeten beraadslagen over het algemeen niet werden overgelegd. Soortgelijke documenten werden echter incidenteel vertrouwelijk medegedeeld aan de bevoegde organen van de assemblies.

In de Senaat worden de documenten die door de Regering worden opgestuurd met toepassing van artikel 2 van de wet houdende goedkeuring van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen, overgelegd aan het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden, alsmede aan de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en de Commissie voor de Justitie.

Het vooraf opsturen van de agenda's van de vergaderingen van het Uitvoerend Comité, en van de voorstellen van besluit die het worden voorgelegd, hebben tot doel het Parlement de gelegenheid te geven zich eventueel over een of ander punt uit te spreken alvorens een besluit wordt genomen door het Comité en, met name, eventueel de Regering te vragen een beroep te doen op artikel 132.3 van de Schengen-Overeenkomst dat bepaalt: «Op verzoek van de vertegenwoordiger van een Overeenkomstsluitende Partij kan de definitieve besluitvorming over een ontwerp-besluit worden uitgesteld tot uiterlijk twee maanden na overlegging van het ontwerp-besluit».

Sedert het toezenden van de documenten betreffende de derde vergadering van het Uitvoerend Comité-Schengen (26 april 1994) wordt dan ook de volgende procedure toegepast binnen het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden. Zodra dit de documenten krijgt betreffende een op handen zijnde vergadering van het Uitvoerend Comité-Schengen, worden zijn leden daarvan op de hoogte gebracht en kunnen zij vragen dat het Adviescomité nog vóór de vergadering van het Uitvoerend Comité-Schengen wordt bijeengeroepen, ten einde een aantal punten op de agenda van die vergadering te bestuderen. Tot dusver heeft het Adviescomité nog geen dergelijk voorafgaand onderzoek uitgevoerd.

5. Het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden heeft op de vergaderingen van 2 februari, 30 juni en 24 november 1994⁽¹⁾ de minister van Buitenlandse Handel en Europese Zaken gehoord over de voortgang die is geboekt met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de Schengen-

Gouvernement a respecté la première obligation citée, étant entendu que les documents confidentiels sur lesquels le Comité exécutif a eu à délibérer n'ont, en règle générale, pas été transmis. Des documents de cette nature ont été communiqués toutefois occasionnellement, à titre confidentiel, aux organes compétents des assemblies.

Au Sénat, les documents envoyés par le Gouvernement en application de l'article 2 de la loi d'approbation de la Convention de Schengen, sont transmis au Comité d'avis chargé de questions européennes ainsi qu'à la Commission des Relations extérieures et à la Commission de la Justice.

L'envoi préalable des ordres du jour des réunions du Comité exécutif, et des projets de décision qui lui sont soumis, a pour but de donner au Parlement l'occasion de se prononcer éventuellement sur l'un ou l'autre point avant qu'une décision définitive ne soit prise par le Comité et, notamment, de demander éventuellement au Gouvernement de faire appel à l'article 132.3 de la Convention de Schengen, qui stipule que: «À la demande du représentant d'une Partie contractante, la décision définitive concernant un projet sur lequel le Comité exécutif a statué peut être reportée à deux mois au maximum après la présentation du projet».

C'est ainsi que, depuis l'envoi des documents relatifs à la troisième réunion du Comité exécutif Schengen (26 avril 1994), la procédure suivante est appliquée au sein du Comité d'avis chargé de questions européennes. Dès que celui-ci reçoit les documents relatifs à une prochaine réunion du Comité exécutif Schengen, ses membres en sont informés et peuvent demander que le Comité d'avis soit convoqué avant même la réunion du Comité exécutif Schengen, afin d'examiner certains points à l'ordre du jour de cette réunion. Jusqu'à présent, le Comité d'avis n'a pas procédé à un tel examen préalable.

5. Le Comité d'avis chargé de questions européennes a entendu le ministre du Commerce extérieur et des Affaires européennes sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Convention de Schengen lors de ses réunions du 2 février, 30 juin et 24 novembre 1994⁽¹⁾. Les réunions du 30 juin et du 24 novembre

(1) De vergadering van 2 februari 1994 was een gemeenschappelijke vergadering met het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden van de Kamer van volksvertegenwoordigers. De vergadering van 30 juni 1994 was een gemeenschappelijke vergadering met de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en de Commissie voor de Justitie.

(1) La réunion du 2 février 1994 était une réunion commune avec le Comité d'avis chargé de questions européennes de la Chambres des représentants. La réunion du 30 juin 1994 était une réunion commune avec la Commission des Relations extérieures et la Commission de la Justice.

Overeenkomst. De vergaderingen van 30 juni en 24 november 1994 waren gewijd aan de evaluatie van de resultaten van de vergaderingen van het Uitvoerend Comité-Schengen, respectievelijk van 27 juni en 21 november 1994.

Het Adviescomité heeft voorts op 19 januari 1995 de Vice-Eerste minister en minister van Justitie en Economische Zaken gehoord alsmede een vertegenwoordiger van de minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken, over de stand van de werkzaamheden bij de Europese Unie op gebieden waarvoor ook in het kader van de Schengen-Overeenkomst wordt samengewerkt.

Immers, sedert het aannemen van de Europese Akte in 1986, doet de Schengen-samenwerking, waarvan het hoofddoel is het vrije verkeer van personen mogelijk te maken door het afschaffen van controles aan de gemeenschappelijke grenzen van de betrokken staten, dienst als proeftuin met het oog op het verwezenlijken van datzelfde doel binnen het kader van de verbintenis die door de Twaalf, nu de Vijftien, is aangegaan om een ruimte zonder binnengrenzen te creëren overeenkomstig het artikel 7A van het E.G.-verdrag.

Het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden heeft het dan ook nuttig geoordeeld het in dit verslag te onderzoeken gebied uit te breiden, en er ook in op te nemen een onderzoek van de activiteiten van de Europese Unie betreffende aangelegenheden bestreken door de Schengen-Overeenkomst, en aanverwante aangelegenheden.

De volgende hoofdstukken bevatten een systematische samenvatting van de uiteenzettingen die werden gegeven en de discussies die hebben plaatsgevonden tijdens de genoemde vergaderingen.

Ten slotte hebben leden van het Adviescomité, van de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en van de Commissie voor de Justitie, op 2 februari 1995 een bezoek gebracht aan de Belgische SIRENE-commissie, verantwoordelijk voor het beheer van het Belgische deel van het S.I.S.

6. Het Duitse voorzitterschap heeft op de vergadering van het Uitvoerend Comité van 21 november 1994 een balans voorgelegd betreffende de toepassing van de Schengen-Overeenkomst, die op volledige wijze de werkzaamheden beschrijft die werden ondernomen in het kader van Schengen sedert de ondertekening van de Overeenkomst in 1990. Als aanvulling op het verslag van de besprekingen die plaats hebben gehad binnen het Adviescomité, leek het ons raadzaam de volledige tekst van deze nota op te nemen als bijlage 1.

II. TOEPASSING VAN ARTIKEL 2 VAN DE WET HOUDENDE GOEDKEURING VAN DE SCHENGEN-OVEREENKOMST

De procedure betreffende de voorlichting van het Parlement over de tenuitvoerlegging van de Schen-

1994 étaient consacrées à une évaluation des résultats des réunions du Comité exécutif Schengen du 27 juin et du 21 novembre 1994, respectivement.

Le Comité d'avis a en outre entendu, le 19 janvier 1995, le Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Affaires économiques, ainsi qu'un représentant du ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, sur l'état d'avancement des travaux au niveau de l'Union européenne dans les domaines qui font aussi l'objet d'une coopération dans le cadre de la Convention de Schengen.

En effet, depuis l'adoption de l'Acte unique en 1986, la coopération dans le cadre de Schengen, dont l'objectif essentiel est d'assurer la libre circulation des personnes par la suppression des contrôles aux frontières communes entre les États concernés, fait fonction de laboratoire en vue de la réalisation de ce même objectif dans le cadre de l'engagement pris par les Douze, et maintenant les Quinze, de créer un espace sans frontières intérieures, conformément à l'article 7A du Traité C.E.

Le Comité d'avis chargé de questions européennes a dès lors cru bon d'élargir le champ d'étude du présent rapport, de façon à y inclure également un examen des activités de l'Union européenne concernant les matières couvertes par la Convention de Schengen et les matières connexes.

Les chapitres qui suivent contiennent un résumé systématisé des exposés qui ont été donnés et des discussions qui ont eu lieu au cours des réunions mentionnées.

Enfin, des membres du Comité d'avis, de la Commission des Relations extérieures et de la Commission de la Justice, ont visité, le 2 février 1995, la Commission SIRENE belge, qui est responsable de la gestion de la partie belge du S.I.S.

6. La présidence allemande a présenté, lors de la réunion du Comité exécutif du 21 novembre 1994, un bilan concernant l'application de la Convention de Schengen, qui décrit de manière compréhensive les travaux entrepris dans le cadre de Schengen depuis la signature de la Convention en 1990. Pour compléter le rapport des discussions qui ont eu lieu au sein du Comité d'avis, il nous a paru utile de reproduire le texte intégral de cette note en annexe 1.

II. APPLICATION DE L'ARTICLE 2 DE LA LOI PORTANT APPROBATION DE LA CONVENTION DE SCHENGEN

La procédure d'information du Parlement au sujet de la mise en vigueur de la Convention de Schengen a

gen-Overeenkomst werd beschreven onder punt 4 van de Inleiding hierboven. Tijdens de eerste vergadering van het Adviescomité met de minister van Europese Zaken (2 februari 1994) kwam deze kwestie nader aan bod.

Een Belgisch lid van het Europees Parlement meende dat het toesturen van de documenten van het Uitvoerend Comité op zich niet voldoende was. Wegens het grote aantal en de vaak technische inhoud van deze documenten is het voor de parlementsleden thans praktisch onmogelijk om de Schengen-werkzaamheden te volgen. Voor de politieke gezagdragers aan de kant van de uitvoerende macht moet het trouwens ook niet eenvoudig zijn. Het gevaar is dan ook reëel dat het hele Schengen-proces een bureaucratische aangelegenheid wordt, die groten-deels aan politieke controle ontsnapt. De spreker vroeg in dit verband dat de minister aan het Parlement synthesesenota's over alle belangrijke aspecten van de uitvoering van Schengen zou bezorgen, zodat de parlementsleden de overgelegde documenten gemakkelijker kunnen begrijpen.

De minister wees erop dat hij zelf de documenten van het Uitvoerend Comité maar korte tijd voor de vergaderingen ontvangt. Het reglement van orde van het Comité bepaalt weliswaar dat de agenda en de bijhorende bescheiden minstens 21 dagen vóór de datum van de desbetreffende vergadering aan de leden van het Comité toegezonden moeten worden, maar *de facto* lukt dit niet altijd. Het is dan ook twijfelachtig of de gevraagde synthesesenota's, waarvoor de minister een beroep moet doen op de experts van diverse departementen (vooral Binnenlandse Zaken en Justitie), tijdig kunnen worden geleverd, dit wil zeggen: nog vóór de vergadering van het Uitvoerend Comité waar de behandelde aangelegenheid aan bod moet komen. De minister toonde zich niettemin bereid om in de mate van het mogelijke op de vraag van de spreker in te gaan.

Een lid van het Adviescomité meende dat het niet echt nodig is dat het Parlement alle Schengen-stukken ontvangt en bestudeert. Het moet vooral ingelicht worden over de zaken die een beleidsprobleem kunnen inhouden. Zuiver administratieve en technische aangelegenheden kan men aan de experts overlaten, al moeten de daarop betrekking hebbende documenten uiteraard altijd kunnen worden opgevraagd. Dit lid vond ook dat er geen behoefte was aan afzonderlijke synthesesenota's, indien de voor Schengen bevoegde minister op gezette tijden door het Adviescomité uitgenodigd wordt een overzicht te geven van alle politiek belangrijke aangelegenheden betreffende de toepassing van de Schengen-Overeenkomst.

Een ander lid vroeg dat de minister voor het meedelen van belangrijke informatie niet zou wachten tot er

été décrite au point 4 de l'introduction ci-dessus. Cette question a été examinée de plus près au cours de la première réunion du Comité d'avis avec le ministre des Affaires européennes (2 février 1994).

Un membre belge du Parlement européen a estimé que l'envoi des documents du Comité exécutif n'était pas suffisant en soi. Comme ces documents sont fort nombreux et que leur contenu est souvent technique, les parlementaires sont actuellement quasi dans l'impossibilité de suivre les travaux relatifs à la Convention de Schengen. Les choses ne doivent d'ailleurs pas être simples non plus pour les autorités politiques se trouvant du côté du pouvoir exécutif. Le danger est dès lors réel de voir l'ensemble du processus Schengen se bureaucratiser et échapper en grande partie au contrôle politique. L'intervenant a demandé à cet égard au ministre de fournir au Parlement des notes de synthèse relatives à tous les aspects importants de l'application de la Convention de Schengen, de manière telle que les parlementaires puissent comprendre plus facilement les documents qui leur sont remis.

Le ministre a souligné qu'il ne reçoit, lui-même, les documents du Comité exécutif que peu de temps avant les réunions. Le règlement d'ordre intérieur du comité prévoit, certes, que l'ordre du jour et les documents annexes doivent être envoyés aux membres du comité au moins 21 jours avant la date de la réunion à laquelle ils ont trait, mais il n'en est pas toujours ainsi dans les faits. Par conséquent, il n'est pas sûr que les notes de synthèse demandées, pour la rédaction desquelles le ministre doit faire appel aux services d'experts de divers départements (surtout de l'Intérieur et de la Justice), puissent être fournies en temps utile, c'est-à-dire avant la réunion du Comité exécutif au cours de laquelle la matière en question doit être examinée. Le ministre s'est néanmoins déclaré disposé à satisfaire à la demande de l'intervenant, dans la mesure du possible.

Un membre du Comité d'avis a estimé qu'il n'est pas vraiment nécessaire que le Parlement reçoive et examine tous les documents relatifs à la Convention de Schengen. Il doit surtout être informé des points qui peuvent soulever un problème politique. L'information relative aux questions purement administratives et techniques peut être réservée aux experts, étant entendu que l'on doit pouvoir demander à tout moment communication des documents relatifs à ces questions. L'intervenant a également estimé que l'on peut se passer de notes de synthèse séparées, si le Comité d'avis invite régulièrement le ministre compétent pour la mise en œuvre de la Convention de Schengen à fournir un aperçu de toutes les questions politiques importantes relatives à son application.

Un autre membre a demandé que le ministre n'attende pas qu'une réunion du Comité exécutif soit

een vergadering van het Uitvoerend Comité belegd wordt of hij door het Adviescomité of een commissie van de Senaat verzocht wordt een uiteenzetting over de Schengen-problematiek te geven. De minister verklaarde zich bereid informatie over belangrijke ontwikkelingen door te sturen zodra ze beschikbaar is.

Wat het tweede aspect van de informatieplicht van de Regering ten aanzien van het Parlement betreft (overleggen van een jaarlijks rapport over de toepassing van de Schengen-Overeenkomst), stelden verscheidene leden van het Adviescomité voor dat dit rapport per kalenderjaar zou lopen. De minister stemde hiermee in. Het eerste rapport had in dat geval betrekking moeten hebben op de laatste vier maanden van 1993. Zoals hierboven in de Inleiding al vermeld werd, heeft de Regering echter nog geen rapport over de uitvoering van de Schengen-Overeenkomst bij de Kamers ingediend, noch voor het jaar 1993, noch voor het jaar 1994.

III. TENUITVOERLEGGING VAN DE SCHENGEN-OVEREENKOMST

1. De datum van inwerkingtreding

Toen in 1985 het oorspronkelijke Akkoord van Schengen afgesloten werd tussen Duitsland, Frankrijk en de Benelux-landen, was het de bedoeling dat de volledige afschaffing van de controles aan de binnengrenzen tegen 1 januari 1990 een feit zou zijn. Al gauw bleek echter dat het Akkoord, dat een verbintenisverklaring van de ondertekenende regeringen was, niet kon worden uitgevoerd zonder een aanvullend verdrag met rechtstreekse juridische gevolgen op het vlak van het nationale recht van de betrokken landen. De onderhandelingen over deze Schengen-Overeenkomst bleken moeilijker dan verwacht. Uiteindelijk werd de Overeenkomst pas op 19 juni 1990 ondertekend, waarna ze nog door de vijf landen moest worden geratificeerd, vooraleer ze in werking kon treden.

Wegens de duidelijke band tussen het doel van de Overeenkomst en de realisering van de Interne Markt (zie punt 5 van de Inleiding hierboven) werd toen 1 januari 1993 als streefdatum voor de afschaffing van de controle aan de gemeenschappelijke grenzen van de Schengen-landen vooropgesteld. Het ratificatieproces betreffende de Overeenkomst duurde echter eveneens langer dan verwacht. In België bijvoorbeeld werd de goedkeuringswet pas op 18 maart 1993 door de Koning ondertekend, onder andere omdat de wetgever eerst een aantal interne wetten wilde aannemen die nodig waren om aan de verplichtingen in het kader van de Overeenkomst te voldoen (meer bepaald

organisée ou que le Comité d'avis ou une commission du Sénat l'invite à faire un exposé au sujet des problèmes soulevés par la Convention de Schengen, pour communiquer des informations importantes. Le ministre s'est déclaré disposé à communiquer les informations relatives aux développements importants dès qu'elles sont disponibles.

En ce qui concerne le deuxième aspect de l'obligation imposée au Gouvernement d'informer le Parlement (dépôt d'un rapport annuel relatif à l'application de la Convention de Schengen), plusieurs membres du Comité d'avis ont proposé que ce rapport soit établi par année civile. Le ministre a acquiescé à cette demande. Le premier rapport aurait dû avoir trait, dans ce cas, aux quatre derniers mois de 1993. Or, comme cela a déjà été dit dans l'introduction ci-dessus, le Gouvernement n'a déposé aucun rapport relatif à l'application de la Convention de Schengen sur les bureaux des Chambres, ni pour 1993, ni pour 1994.

III. MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DE SCHENGEN

1. La date d'entrée en vigueur

En 1985, au moment de la conclusion de l'Accord initial de Schengen entre l'Allemagne, la France et les pays du Benelux, l'objectif était de supprimer complètement les contrôles aux frontières intérieures pour le 1^{er} janvier 1990. Il apparut cependant très vite que l'Accord, qui était une déclaration d'engagement des gouvernements signataires, ne pourrait pas être mis à exécution en l'absence d'une convention complémentaire ayant des effets juridiques directs sur le droit national des pays concernés. Les négociations relatives à cette Convention de Schengen furent plus difficiles que prévu, si bien que le texte de celle-ci ne put être signé que le 19 juin 1990, après quoi, il devait encore être ratifié par les cinq pays en question avant de pouvoir entrer en vigueur.

En raison du lien évident entre l'objectif de la Convention et la réalisation du marché intérieur (voir le point 5 de l'introduction ci-dessus), il fut alors prévu de supprimer les contrôles aux frontières communes des pays Schengen pour le 1^{er} janvier 1993. Cependant, le processus de ratification de la convention dura également plus longtemps que prévu. En Belgique, par exemple, la loi d'approbation ne fut signée par le Roi que le 18 mars 1993, notamment parce que le législateur voulut voter préalablement un certain nombre de lois internes qui étaient nécessaires pour satisfaire aux obligations qu'il s'était engagé à remplir dans le cadre de la convention (notamment la

de wapenwet, de wet over de controle van de politiediensten en de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens).

Op de vergadering van de Schengen-ministers en -staatssecretarissen van 30 juni 1993 in Madrid werd de streefdatum voor de effectieve inwerkingtreding van de Overeenkomst verschoven naar 1 december 1993. Een nieuw uitstel — ditmaal naar 1 februari 1994 — volgde tijdens de eerste vergadering van het Uitvoerend Comité op 18 oktober 1993. Verscheidene redenen speelden hierbij mee, maar de belangrijkste was dat de installatie van het S.I.S. aanzienlijke vertraging opgelopen had. Tijdens zijn volgende vergadering op 14 december 1993 kon het Uitvoerend Comité alleen vaststellen dat de technische moeilijkheden in verband met het S.I.S. zo ernstig waren dat ook de datum van 1 februari 1994 moest worden opgegeven en dat het geen zin had een nieuwe streefdatum vast te leggen, die men misschien toch opnieuw zou moeten laten varen, met alle gezichtsverlies van dien (1).

Het hele jaar 1994 door werden de werkzaamheden van het Uitvoerend Comité dan beheerst door de inspanningen om tot een operationeel S.I.S. te komen (2). Pas op de vergadering van 21 november 1994 zag het Comité terug licht aan het einde van de tunnel en kon het de verwachting uitspreken dat het op zijn volgende vergadering, op 22 december 1994, een besluit aangaande de vaste datum voor de inwerkingtreding zou kunnen nemen. Dit is inderdaad ook gebeurd. De volledige tekst van dit fundamentele besluit betreffende de inwerkingstelling (doc. SCH/Com-ex (94) 29, 2e herz.), waarvan de minister van Buitenlandse Handel en Europese Zaken de grote lijnen reeds op 24 november 1994 voor het Adviescomité uiteenzette, is als bijlage 2 in dit rapport opgenomen.

De tekst van het besluit is nochtans niet vrij van enige dubbelzinnigheid. Enerzijds stelt het besluit categorisch: « De Overeenkomst (...) wordt in al haar

loi sur les armes, la loi sur le contrôle des services de police et la loi protégeant la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel).

Lors de la réunion, à Madrid le 30 juin 1993, des ministres et secrétaires d'État Schengen, la date d'entrée en vigueur de la convention fut portée au 1^{er} décembre 1993. Au cours de la première réunion du Comité exécutif, qui eut lieu le 18 octobre 1993, il fut décidé ensuite de la reporter au 1^{er} février 1994, et ce pour plusieurs raisons, dont la principale était que l'installation du S.I.S. avait pris un retard considérable. Au cours de sa réunion suivante, le 14 décembre 1993, le Comité exécutif dut bien constater que les difficultés techniques soulevées par le S.I.S. étaient telles qu'il n'était plus possible non plus de retenir la date du 1^{er} février 1994 et, qui plus est, qu'il était inutile d'encore fixer une nouvelle date, étant donné qu'il se pourrait que l'on doive également y renoncer avec toute la perte de prestige qui en résulterait (1).

Tout au long de l'année 1994, les travaux du Comité exécutif furent dominés par les efforts en vue de rendre le S.I.S. opérationnel (2). Ce n'est qu'à sa réunion du 21 novembre 1994 que le Comité put apercevoir à nouveau le bout du tunnel et exprimer l'espoir de pouvoir fixer la date certaine de l'entrée en vigueur au cours de sa réunion suivante, qui devait avoir lieu le 22 décembre 1994. Cet espoir fut réalisé. Le texte complet de cette décision fondamentale relative à l'entrée en vigueur (Doc. SCH/Com-ex (94) 29, 2^e rév.), dont le ministre du Commerce extérieur et des Affaires européennes a exposé les grandes lignes devant le Comité d'avis dès le 24 novembre 1994, est reproduit comme annexe 2 au présent rapport.

Le texte de la décision n'est cependant pas exempt de toute ambiguïté. En effet, il faut savoir que s'il dit catégoriquement que « La Convention sera mise en

(1) De minister legde er tijdens zijn uiteenzetting voor het Adviescomité van 2 februari 1994 de nadruk op dat deze beslissing wel degelijk door het Uitvoerend Comité zelf — dit wil zeggen: op ministerieel niveau — genomen werd en niet, zoals hier en daar in de pers vermeld werd, op het niveau van de hoge ambtenaren, die op 25 januari 1994 in de Centrale Groep bijeen gekomen waren. Het misverstand is waarschijnlijk te wijten aan het feit dat het slotcommuniqué dat na de vergadering van het Uitvoerend Comité van 14 december 1993 gepubliceerd werd, niet met zoveel woorden melding maakt van de beslissing in kwestie, waardoor deze pas na de vergadering van de Centrale Groep echt in de openbaarheid lijkt te zijn gekomen.

(2) Aan de andere voorwaarden voor de inwerkingtreding van de Overeenkomst op het terrein was immers inmiddels voldaan (zie punt 2 van de Inleiding hierboven). Het Uitvoerend Comité heeft de Schengen-regelgeving tijdens deze periode wel op diverse punten verfijnd.

(1) Le ministre souligna dans son exposé du 2 février 1994 devant le Comité d'avis que cette décision avait bel et bien été prise par le Comité exécutif lui-même — c'est-à-dire au niveau ministériel — et non pas, comme on a pu le lire ici et là dans la presse, au niveau des hauts fonctionnaires qui s'étaient réunis le 25 janvier 1994 dans le cadre du Groupe central. Le malentendu tient vraisemblablement au fait que le communiqué final publié à l'issue de la réunion du Comité exécutif du 14 décembre 1993 ne mentionne pas explicitement la décision en question, laquelle ne semble avoir été rendue publique qu'après la réunion du Groupe central.

(2) Les autres conditions qui doivent être remplies pour que la convention puisse entrer en vigueur sur le terrain avaient, en effet, été réunies entre-temps (voir le point 2 de l'introduction ci-dessus). Le Comité exécutif n'en a pas moins affiné le dispositif réglementaire Schengen sur divers points au cours de cette période.

onderdelen (...) op 26 maart 1995 in werking gesteld » (punt 1). Wat het S.I.S. betreft echter, kon het Uitvoerend Comité op 22 december 1994 alleen vaststellen dat de voorbereidselen ver genoeg gevorderd waren om met vertrouwen te kunnen stellen dat het S.I.S. tegen 26 maart 1995 klaar zou zijn. Het S.I.S. werd toen echter strikt genomen nog niet operationeel verklaard. Het Uitvoerend Comité heeft op 22 december 1994 enkel beslist dat het S.I.S. tegen 26 maart 1995 operationeel verklaard zal worden (zie punt 2 van het besluit, in het bijzonder in de Franse versie). Hierdoor bleef de mogelijkheid bestaan dat er over die operationeelverklaring van het S.I.S., en dus over de datum van inwerkingtreding van de Conventie, onder de lidstaten nog discussie ontstond. Inmiddels lijkt het echter wel vast te staan dat dit niet zal gebeuren en dat de Conventie inderdaad vanaf 26 maart e.k. integraal zal worden toegepast.

2. Werd de inwerkingtreding van de Overeenkomst uitgesteld wegens politieke terughoudendheid?

Tijdens de vergadering van het Adviescomité van 2 februari 1994 hebben verschillende leden verwezen naar artikels die inzonderheid in de Franse pers verschenen zijn en die beweerden dat de huidige Franse regering wegens haar restrictiever beleid inzake binnenlandse veiligheid en immigratie de effectieve inwerkingtreding van de Schengen-Overeenkomst op de lange baan wou schuiven en als excuus daarvoor de technische moeilijkheden — die indertijd ongetwijfeld bestonden — aanhaalde die verbonden waren aan de installatie van het Schengen-informatiesysteem (S.I.S.).

De minister verklaarde dat het *sine die* uitstellen van de aanvangsdatum van de Overeenkomst door het Uitvoerend Comité in december 1993 bepaalde wel degelijk uitsluitend te wijten was aan de aangehaalde technische moeilijkheden en dat geen enkele Staat die de Overeenkomst ondertekend heeft zich politiek terughoudend had opgesteld. De minister heeft eraan herinnerd dat die beslissing overigens genomen werd op grond van een verslag van twee onafhankelijke experts aan wie men op 18 oktober 1993 had opgedragen de ernst van het probleem te onderzoeken. Die experts waren tot de volgende conclusie gekomen : « It does not seem possible to determine whether the system will be capable of working operationally within the reasonable time frame of a few months or whether the magnitude of the problems identified is such that the system will never work according to the specifications of the contract » (1).

(1) « Het lijkt niet mogelijk te bepalen of het systeem operationeel kan zijn binnen een redelijke termijn van enkele maanden dan wel of de aangestipte problemen zo groot zijn dat het systeem nooit zal functioneren conform de bepalingen van het contract. »

vigueur, dans toutes ses parties (...) le 26 mars 1995 » (point 1), le Comité exécutif a simplement pu constater, le 22 décembre 1994, en ce qui concerne le S.I.S., que les préparatifs le concernant étaient suffisamment avancés pour que l'on puisse dire, avec quelque certitude, que le système serait prêt pour le 26 mars 1995. Le S.I.S. n'a toutefois pas encore été déclaré opérationnel à cette date. Le 22 décembre 1994, le Comité exécutif a seulement décidé que le S.I.S. serait déclaré opérationnel pour le 26 mars 1995 (voir point 2 de la décision, en particulier dans la version française). Il fallait dès lors tenir compte de la possibilité d'encore voir surgir des discussions entre les États membres au sujet de cette déclaration et, donc aussi, de la date d'entrée en vigueur de la convention. Il semble toutefois aujourd'hui que plus rien ne viendra perturber le calendrier prévu et que la convention pourra effectivement entrer en vigueur dans toutes ses parties le 26 mars prochain.

2. La mise en vigueur de la Convention a-t-elle été retardée par des réticences politiques?

Lors de la réunion du Comité d'avis du 2 février 1994, plusieurs membres ont fait référence à des articles parus dans la presse (notamment française), affirmant qu'en raison de sa politique plus restrictive en matière de sécurité intérieure et d'immigration, le gouvernement français actuel souhaitait renvoyer « aux calendes grecques » la mise en œuvre effective de la Convention de Schengen, et qu'il s'abritait derrière des difficultés techniques — certes réelles à l'époque — liées à l'installation du S.I.S. pour y arriver.

Le ministre a déclaré que le report *sine die* de la mise en vigueur de la Convention décidé par le Comité exécutif en décembre 1993, était bien dû exclusivement aux difficultés techniques mentionnées et qu'aucun des états parties à la Convention n'avait émis de réserves politiques. Le ministre a rappelé que cette décision avait d'ailleurs été prise sur la base d'un rapport de deux experts indépendants, à qui on avait confié, le 18 octobre 1993, la tâche d'évaluer la gravité du problème. Ce sont ces experts qui étaient arrivés à la conclusion suivante : « It does not seem possible to determine whether the system will be capable of working operationally within the reasonable time frame of a few months or whether the magnitude of the problems identified is such that the system will never work according to the specifications of the contract » (1).

(1) « Il ne semble pas possible de déterminer si le système pourra être opérationnel dans un délai raisonnable de quelques mois ou si la gravité des problèmes identifiés est telle que le système ne fonctionnera jamais conformément aux spécifications du contrat. »

Het probleem werd opnieuw ter sprake gebracht op de vergadering van het Adviescomité van 30 juni 1994. De minister erkende bij die gelegenheid dat de verklaringen van de Franse regering over het vrije personenverkeer in de Schengen-ruimte tegenstrijdig waren en dat bepaalde regeringsleden de Schengen-regeling niet gunstig gezind waren en wensten dat Frankrijk de persoonscontrole aan zijn grenzen zou behouden. Die personen waren immers van mening dat het verslappen van de controle aan de Frans-Belgische grens reeds had geleid tot een opflakking van de invoer van drugs uit Nederland. De minister beklemtoonde evenwel dat er geen gronden waren om aan te nemen dat Frankrijk het Schengen-proces zou afremmen en dat het land integendeel zeer verveeld zat met de technische onbekwaamheid waarvan het consortium waaraan de fabricatie van het centrale deel van het S.I.S. te Straatsburg werd opgedragen, blijk gaf (1).

De minister heeft deze analyse voor het Adviescomité op 24 november 1994 bevestigd. De technische tests met het S.I.S. waren toen net afgesloten en positief bevonden. Men bleek klaar te zijn om over te gaan tot het inladen van de reële gegevens (gezochte personen en voorwerpen). Frankrijk stelde evenwel voor eerst de bestaande software van het S.I.S. te vervangen door een meer geperfectioneerde versie ervan, die intussen ontwikkeld was. Het argument daarbij was dat het inladen van de gegevens op grond van die nieuwe versie goedkoper zou blijken dan de invoering op grond van oude software gevolgd door een latere overbrenging in het nieuwe systeem. Naar aanleiding van dit Franse voorstel verstrekke de minister de volgende toelichting:

«U hebt zoals ik ongetwijfeld in de Franse pers enkele artikelen gelezen waaruit blijkt dat die technische argumenten slechts aangehaald worden om enkele problemen van politieke aard te verhullen. De Franse minister van Binnenlandse Zaken Pasqua heeft immers duidelijk in de pers te verstaan gegeven dat wat hem betreft de inwerkingtreding van Schengen onmogelijk is zonder een wijziging van de huidige Nederlandse wetgeving inzake drugs en immigratie. Ik kan u verzekeren dat het rapport van een recente Franse afvaardiging naar Nederland, die geleid werd door ex-eerste minister Mauroy, en die onder meer een bezoek heeft gebracht aan de coffee shops en de typische cannabisplantages, de gemoederen geenszins tot bedaren heeft gebracht.»

Doch tijdens dezelfde uiteenzetting heeft de minister niet nagelaten erop te wijzen dat het tijdschema betreffende de definitieve inwerkingtreding van de Overeenkomst dat door het Uitvoerend Comité van

La question a été soulevée brièvement à nouveau lors de la réunion du Comité d'avis du 30 juin 1994. Le ministre a reconnu à cette occasion que les déclarations du gouvernement français à propos de la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen étaient contradictoires et que certains membres de ce gouvernement n'étaient pas favorables au système Schengen et souhaitaient que la France continue à contrôler ses propres frontières, notamment parce qu'ils considéraient que le relâchement des contrôles à la frontière franco-belge avait déjà conduit à une recrudescence de l'importation de drogues en provenance des Pays-Bas. Le ministre a toutefois insisté sur le fait que rien ne permettait de dire que la France freinait le processus Schengen et qu'au contraire, le gouvernement français était très gêné par l'inaptitude technique dont faisait preuve le consortium à qui il avait confié la création de la partie centrale du S.I.S. à Strasbourg (1).

Le ministre a confirmé cette analyse devant le Comité d'avis, le 24 novembre 1994. Les tests techniques du S.I.S. venaient de se terminer par des résultats positifs et l'on était prêt à procéder au chargement des données réelles (signalements de personnes et d'objets) dans le système. La France proposait toutefois de remplacer d'abord le logiciel existant du S.I.S. par une version plus perfectionnée qui avait été développée entre-temps; son argument était que l'introduction des données sur la base de cette nouvelle version se révélerait meilleur marché que l'introduction sur la base de l'ancien logiciel suivie d'un transfert ultérieur au nouveau système. Parlant de cette proposition française, le ministre a fait le commentaire suivant:

«Cependant, comme moi, vous avez certainement lu, dans la presse française, certains articles suggérant que ces arguments techniques ne servent qu'à dissimuler quelques problèmes d'ordre politique. Le ministre français de l'Intérieur, M. Pasqua, a, en effet, clairement laissé entendre, par voie de presse, que pour lui, l'entrée en vigueur de Schengen est impossible sans une modification de la législation actuelle des Pays-Bas en matière de drogue et d'immigration. Je peux vous assurer que le rapport d'une récente mission française au Pays-Bas, conduite par l'ex-Premier ministre, M. Mauroy, et qui a notamment visité les «coffee shops» et plantations de cannabis typiques, n'était pas de nature à calmer les esprits à ce sujet.»

Mais dans le même exposé, le ministre n'a pas manqué de signaler que la proposition de calendrier relative à la mise en œuvre définitive de la Convention, qui fut discutée et adoptée par le Comité exécutif

(1) Er zij aan herinnerd dat krachtens artikel 92.3, Frankrijk verantwoordelijk is voor het centrale deel van het S.I.S., waar de moeilijkheden zich voordoen.

(1) Rappelons qu'en vertu de l'article 92.3, c'est la France qui est responsable de la partie centrale du S.I.S., où se situaient précisément les difficultés.

Schengen op 21 november 1994 na discussie werd goedgekeurd, door Frankrijk werd voorgesteld. Men kan ook niet anders dan vaststellen dat Frankrijk één maand later, net zoals de andere Schengen-landen, de onomkeerbare toepassing van de Overeenkomst met ingang van 26 maart 1995 heeft goedgekeurd.

Tijdens de discussie die op zijn uiteenzetting is gevolgd, heeft de minister de Franse bezwaren tegen het Nederlandse drugsbeleid nader toegelicht waarbij hij beklemtoonde dat het probleem niet nieuw was. Reeds bij de goedkeuring van de Schengen-Overeenkomst in het Franse Parlement werd gewezen op een toename van de verhandelde drugs afkomstig uit Nederland. Zulks werd vastgesteld bij controles die op het Franse grondgebied werden verricht. Niemand betwist Nederland het recht op eigen grondgebied een liberaal drugsbeleid te voeren. Sommige Franse leiders ergeren zich alleen aan de repercussies die dat beleid volgens hen ongetwijfeld zal hebben zodra de grenzen in de Schengen-ruimte opengaan.

Een lid van het Adviescomité verklaarde de Franse zorg volkomen te begrijpen. Indien Nederland een verdrag onderschrijft dat voorziet in de opening van de gemeenschappelijke grenzen, moet het rekening houden met de gevolgen van dat verdrag en is het dus niet meer volledig vrij op zijn grondgebied op een bepaald terrein het beleid te voeren dat het wenst, indien dat beleid en die gevolgen op elkaar inwerken.

De vertegenwoordiger van de minister van Buitenlandse Zaken, die eveneens aan de vergadering deelnam, heeft er evenwel aan herinnerd dat reeds grote vooruitgang geboekt werd in het kader van Schengen op het gebied van de samenwerking in de strijd tegen de handel in verdovende middelen. Wij herinneren er overigens aan dat het Uitvoerend Comité, met inbegrip van Frankrijk, op 14 december 1993 reeds heeft verklaard dat de voornaamste compenserende maatregelen betreffende de verdovende middelen, zonder welke de Overeenkomst niet in werking kon treden, genomen waren. Toegegeven werd wel dat ze nog verder moesten worden uitgewerkt.

Een ander lid van het Adviescomité heeft opgemerkt dat de Franse terughoudendheid ook gedeeltelijk scheen voort te vloeien uit bezorgdheid over het gebrek aan waterdichtheid van de grenzen van de zuidse landen van de Schengen-ruimte.

De minister voegde hieraan toe dat Frankrijk trouwens niet het enige land was dat bezorgd was over de eventuele negatieve effecten van de afschaffing van de controle aan de gemeenschappelijke grenzen. In dat verband heeft hij een van zijn collega's geciteerd, die tijdens de vergadering van het Uitvoerend Comité van 21 november 1994 terecht had onderstreept dat er in Europa sedert 1985, het jaar waarin het oorspronkelijke Schengen-akkoord werd ondertekend, heel

Schengen, le 21 novembre 1994, avait été faite par la France; et force est de constater qu'un mois plus tard, la France a approuvé, tout comme les autres états parties à la Convention, l'application irréversible de celle-ci à partir du 26 mars 1995.

Lors de la discussion qui a suivi son exposé, le ministre a quelque peu développé la question des objections françaises à l'égard de la politique des Pays-Bas en matière de drogues, en insistant sur le fait que le problème n'était pas nouveau. Déjà lors de l'approbation de la Convention de Schengen au Parlement français, on avait fait état d'un renforcement de la circulation de drogues en provenance des Pays-Bas, constaté lors de contrôles qui avaient été effectués à l'intérieur des frontières françaises. Personne ne conteste aux Pays-Bas le droit de mener la politique libérale en matière de drogues qui est la sienne sur son territoire. Ce qui irrite certains dirigeants français, ce sont les répercussions que, selon eux, cette politique ne manquera pas d'avoir, dès que les frontières dans l'espace Schengen seront ouvertes.

Un membre du Comité d'avis a déclaré comprendre parfaitement les préoccupations françaises. Si les Pays-Bas adhèrent à un traité qui prévoit l'ouverture des frontières communes, ils doivent prendre en compte les effets de ce traité et ne sont donc plus entièrement libres de mener chez eux la politique qu'ils veulent dans un domaine donné, si cette politique interfère avec ces effets.

Le représentant du ministre des Affaires étrangères qui participait également à la réunion, a toutefois rappelé que de grands progrès ont déjà été réalisés dans le cadre de Schengen en matière de coopération pour la lutte contre le trafic de stupéfiants. Rappelons par ailleurs que le Comité exécutif, la France y compris, avait déclaré dès le 14 décembre 1993 que les mesures compensatoires essentielles relatives aux stupéfiants, sans lesquelles la Convention ne pouvait être mise en vigueur, avaient été prises, tout en admettant qu'elles devaient encore être approfondies.

Un autre membre du Comité d'avis a fait remarquer que la réticence française semblait provenir aussi en partie d'une certaine préoccupation concernant la perméabilité des frontières des pays du Sud faisant partie de l'espace Schengen.

Le ministre a ajouté que la France n'était d'ailleurs pas le seul pays préoccupé par les effets négatifs éventuels de la suppression des contrôles aux frontières communes. Dans ce contexte il a cité l'un de ses collègues, qui avait souligné, à juste titre, lors de la réunion du Comité exécutif du 21 novembre 1994, que beaucoup de choses s'étaient passées en Europe depuis 1985, année de la signature de l'Accord de Schengen initial. À l'époque, l'Europe était encore divisée. Le

wat is gebeurd. Indertijd was Europa nog verdeeld. Het voornaamste doel van de Schengen-samenwerking was de organisatie van het vrije personenverkeer. Inmiddels zijn alle regeringen gaan beseffen dat het noodzakelijk was een halt toe te roepen aan bijvoorbeeld de clandestiene immigratie, die massaal dreigt te zijn om redenen die in 1985 niet konden worden voorzien. Die mentaliteitswijziging heeft onmiskenbaar een invloed gehad op de aard van het Schengen-proces waarbij men steeds meer de nadruk is gaan leggen op maatregelen die het vrije verkeer moeten compenseren.

3. De invoering van het Schengen-informatiesysteem

Het Schengen-informatiesysteem (S.I.S.) (1) is het computernet voor de uitwisseling van signalen van personen en voorwerpen (inclusief voertuigen) ten behoeve van de overheid van elke lidstaat die bevoegd is voor de politie- en douanecontrole aan de buitengrenzen of binnen het land en, in meer beperkte zin, ten behoeve van de overheid die bevoegd is voor het afgeven van visa en verblijfsdocumenten en voor de toepassing van het vreemdelingenrecht.

Het S.I.S. is samengesteld uit een nationaal gedeelte in elke Staat (N.SIS) en een centrale technische functie te Straatsburg (C.SIS), die alleen tot taak heeft te zorgen voor de uitwisseling van de signalen die door elke Staat in het systeem worden ingevoerd en voor een permanente overeenstemming van de gegevensbestanden van alle N.SIS'en. De overheden die gemachtigd zijn om het S.I.S. te raadplegen (eindgebruikers) kunnen dus alleen met het N.SIS van hun land in rechtstreeks contact treden.

In elk aan het S.I.S. deelnemend land is een instantie met de naam SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entries*) belast met het beheer van het N.SIS van dit land en met name (a) het invoeren, wijzigen en uitwissen van signalen geleverd door de overheid van dit land, alsook (b) de contacten met de SIRENE-instanties van de andere landen voor elk bericht of elk verzoek om bijkomende inlichtingen betreffende de signalen die in het S.I.S. zijn opgenomen.

Bovendien moet een onafhankelijke controle-autoriteit in elk land toezien of het bestand van het N.SIS geëxploiteerd en gebruikt wordt in overeenstemming met de in de Schengen-Overeenkomst bepaalde waarborgen met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Een gemeenschappelijke controle-autoriteit moet dezelfde

principal objectif de la coopération Schengen était d'organiser la libre circulation des personnes. Entre-temps tous les gouvernements sont devenus beaucoup plus sensibles à la nécessité d'enrayer, par exemple, l'immigration clandestine, qui risque d'être massive pour des raisons qu'on ne pouvait prévoir en 1985. Ce changement d'état d'esprit a eu une indéniable influence sur la nature du processus Schengen, au sein duquel l'accent fut mis de plus en plus sur les mesures qui doivent compenser la libre circulation.

3. La mise en place du Système d'information Schengen

Le Système d'information Schengen (S.I.S.) (1) est le réseau informatisé permettant l'échange de signaux de personnes et d'objets (y compris de véhicules) à l'usage des autorités de chaque État partie compétentes pour les contrôles de police et de douane aux frontières extérieures ou à l'intérieur du pays et, de manière plus limitée, à l'usage de celles compétentes pour la délivrance de visas et de titres de séjour et pour l'administration des étrangers.

Le S.I.S. se compose d'une partie nationale dans chaque état (N.SIS) et d'une fonction de support technique centrale à Strasbourg (C.SIS), dont la seule fonction est d'assurer l'échange des signaux introduits dans le système par chaque état et l'identité permanente des fichiers de données de tous les N.SIS. Les autorités habilitées à interroger le S.I.S. (utilisateurs finaux) ne peuvent donc entrer en contact direct qu'avec le N.SIS de leur pays.

Dans chaque pays participant au S.I.S., une instance appelée SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entries*) est chargée de la gestion du N.SIS de ce pays et notamment (a) de l'introduction, de la modification et de l'effacement des signaux fournis par les autorités de ce pays, ainsi que (b) des contacts avec les instances SIRENE des autres pays pour toute communication ou toute demande d'information complémentaire concernant les signaux intégrés dans le S.I.S.

En outre, une autorité de contrôle indépendante doit vérifier dans chaque pays si le fichier du N.SIS est exploité et utilisé en conformité avec les garanties prévues dans la Convention de Schengen relatives à la protection de la vie privée. Une autorité de contrôle commune doit exercer la même fonction pour le C.SIS et examiner les problèmes constatés lors des contrôles

(1) Voor meer informatie: zie het verslag van de Bijzondere Commissie belast met het onderzoek van de ontwerpen van wet betreffende het Akkoord van Schengen [Gedr. St. Senaat nr. 464-2 (1992-1993), blz. 21 tot 23 en 105 tot 1174.

(1) Pour des informations plus détaillées: voir le rapport de la Commission spéciale chargée de l'examen des projets de loi relatifs à l'Accord de Schengen [doc. Sénat 464-2 (1992-1993)], pp. 21 à 23 et 105 à 1174.

functie uitoefenen voor het C.SIS en de problemen onderzoeken die tijdens controles vastgesteld worden door de nationale controle-autoriteiten. Hoewel deze organen hun taak pas zullen opnemen vanaf de effectieve inwerkingstreding van de Overeenkomst, zijn ze voorlopig reeds in werking en zien zij erop toe dat bij de invoering van het S.I.S. de relevante bepalingen van de Overeenkomst worden nageleefd.

In België is de invoering van het N.SIS en van de verbindingsstructuur met de eindgebruikers geregeld door een protocol gesloten tussen de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken van 9 augustus 1991 (1). De Belgische SIRENE-commissie is ingesteld bij het Commisariaat-generaal van de gerechtelijke politie. Voor de technische uitvoering van het Belgische N.SIS (d.w.z. de materiële verzending van de gegevens) zorgt het Centrum voor Informaticaverwerking van de rijkswacht. De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, opgericht bij de wet van 8 december 1992, treedt op als controle-autoriteit van het Belgische N.SIS.

A. De moeilijke start van het C.SIS

Het Uitvoerend Comité Schengen heeft op zijn eerste vergadering op 18 oktober 1993 vastgesteld dat alleen de N.SIS'en van België, Luxemburg en Spanje technisch in orde waren. Begin 1994 hadden de N.SIS'en van Frankrijk, Nederland en Duitsland eveneens de proeven met succes doorstaan. Vanaf toen vormden alleen technische moeilijkheden met het C.SIS, en met name de problemen met de programmatuur die het C.SIS in staat zou moeten stellen met alle N.SIS'en tegelijk te werken, een beletsel om met het systeem van start te gaan. De drie vergaderingen, gespreid over het jaar 1994, die het Adviescomité heeft belegd met de minister van Buitenlandse Handel en Europese Zaken, hebben het Comité inzicht doen krijgen in de ontwikkeling van het probleem en de inspanningen die werden geleverd om het op te lossen.

De minister heeft in dit verband op de vergadering van 2 februari 1994 het volgende verklaard:

« Het Uitvoerend Comité heeft (...) (op 14 december 1993) het mandaat verlengd van de onafhankelijke deskundigen en het bestaan bevestigd van een crisiscel bestaande uit nationale S.I.S.-experts (voor België gaat het om experts van de Rijkswacht en de SIRENE-cel), die tot taak hebben de mogelijkheden te onderzoeken om de problemen binnen een redelijke termijn definitief op te lossen, of anderszins uit te kijken naar tijdelijke of zelfs definitieve alternatieve oplossin-

effectués par les autorités de contrôle nationales. Bien que ces organes n'assumeront leurs fonctions qu'au moment de l'entrée en vigueur effective de la Convention, ils fonctionnent déjà à titre provisoire pour veiller à ce que soit mis en place un S.I.S. qui respecte les dispositions pertinentes de la Convention.

En Belgique, la mise en place du N.SIS et de la structure de connexion avec les utilisateurs finaux a été réglée par un protocole conclu entre le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur le 9 août 1991 (1). La Commission SIRENE belge est installée au Commissariat-général de la police judiciaire. La réalisation technique du N.SIS belge (c'est-à-dire: la transmission matérielle des données) est assurée par le Centre de traitement de l'informatique de la gendarmerie. La Commission pour la protection de la vie privée, créée par la loi du 8 décembre 1992, fait fonction d'autorité de contrôle du N.SIS belge.

A. La difficile installation du C.SIS

Lors de sa première réunion, le 18 octobre 1993, le Comité exécutif Schengen a constaté que seuls les N.SIS de la Belgique, du Luxembourg et de l'Espagne avaient la capacité technique requise. Depuis 1994, les N.SIS de la France, des Pays-Bas et de l'Allemagne avaient également passé leurs tests avec succès. À partir de ce moment, seules les difficultés techniques concernant le C.SIS, et plus particulièrement le logiciel qui devait permettre au C.SIS de fonctionner avec tous les N.SIS en même temps, empêchaient qu'on fasse démarrer le système. Les trois réunions espacées sur l'année 1994 que le Comité d'avis a eues avec le ministre du Commerce extérieur et des Affaires européennes, ont permis au Comité de suivre l'évolution du problème et des efforts entrepris pour le résoudre.

Voici ce que le ministre a déclaré à ce propos lors de la réunion du 2 février 1994:

« Le Comité exécutif a (...) prolongé (le 14 décembre 1993) le mandat des experts indépendants et confirmé l'existence d'une cellule de crise composée d'experts nationaux du S.I.S. (pour la Belgique il s'agit d'experts de la Gendarmerie et de la cellule SIRENE), à charge pour eux d'examiner les possibilités de régler les problèmes définitivement dans un délai raisonnable, ou d'envisager le recours à des solutions alternatives temporaires ou même définitives.

(1) De tekst van dit protocol is opgenomen in het Gedr. St. Senaat nr. 464-2 (1992-1993), bijlage III (zie voetnoot 1 op p. 14)).

(1) Le texte de ce protocole a été reproduit dans le document Sénat 464-2 (1992-1993), annexe III (voir note 1 à la page 14).

gen. Aangezien deze deskundigen hun rapporten in de loop van februari moeten indienen, kan ik niet vooruit lopen op de conclusies die daarin zullen worden getrokken, maar wij schenken het grootste vertrouwen aan het Duitse Schengen-voorzitterschap (...) om dit probleem, dat voor haar de hoogste prioriteit geniet, op te lossen. Het Uitvoerend Comité zal waarschijnlijk einde maart te Bonn bijeenkomen om de toestand op te nemen.

De laatste berichten van de crisiscel en van de Duitse voorzitter, zoals op 25 januari medegedeeld aan de Centrale Groep, wettigen trouwens een zeker optimisme dat in schril contrast staat met het doemdenken in de pers, die vooral aandacht heeft geschonken aan een alarmerend rapport opgesteld in januari door een *ad hoc* missie van de Franse Senaat dat spreekt van minimum een jaar vertraging (1).

In dit rapport wordt immers gepoogd het «schimmige Schengen» tot een collectieve verantwoordelijkheid te maken terwijl alleen Frankrijk daarvoor verantwoordelijk is, formeel krachtens artikel 92.3 van het Verdrag, waarin staat dat het C.SIS onder de verantwoordelijkheid van de Franse Republiek valt, en *de facto* doordat de Franse Staat is opgetreden als opdrachtgever ten aanzien van het SEMA/Siemens/Bull consortium dat alleen met dat land contractuele verplichtingen heeft — omdat Schengen geen rechtspersoonlijkheid heeft, was dat de eenvoudigste oplossing — en in de praktijk alleen rekenschap moet afleggen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken van de Franse Republiek.

In die situatie is pas echt verandering opgetreden met de oprichting van de crisiscel en het aantrekken van onafhankelijke experts, beide op beslissing van het Uitvoerend Comité van 18 oktober 1993, toen duidelijk was geworden dat het SIS slecht functioneerde maar dat het ook eigenlijk te laat was om dat te verhelpen binnen de termijnen die in juni 1993 te Madrid als beleidsdoel werden gesteld. Ik sta erop u dit mede te delen, niet om een nutteloze polemiek te openen met onze partners over het verleden — onze aandacht gaat immers uit naar de toekomst — maar om reeds vooraf te antwoorden op sommige vragen die door berichten in de pers zouden kunnen zijn ingegeven.

De minimumtermijn van een jaar waarvan sprake in het Franse rapport lijkt te refereren aan het op volle kracht werken van het S.I.S., en daar is iedereen het over eens.

Het Duitse voorzitterschap heeft aan de Centrale Groep een planning voorgelegd van proeven die op 30 april eerstkomend zouden moeten zijn afgerond. Deze datum hangt uiteraard af van het welslagen van

Ces experts devant rendre leurs rapports courant février, je ne peux préjuger des conclusions qui en seront tirées, mais nous faisons la plus grande confiance à la présidence allemande de Schengen (...) pour résoudre ce problème auquel elle accorde la plus extrême priorité. Un Comité exécutif sera très probablement convoqué à Bonn fin mars pour faire le point.

Les dernières nouvelles en provenance de la cellule de crise et de la présidence allemande, telles qu'elles ont été communiquées au Groupe central le 25 janvier, permettent d'ailleurs un certain optimisme qui contraste avec le ton généralement catastrophiste de la presse qui, pour sa part, s'est plutôt fait l'écho d'un rapport alarmiste établi en janvier par une mission *ad hoc* du Sénat français qui parle d'un an de retard minimum (1).

D'une part, ledit rapport s'attache à diluer en responsabilité collective de, je cite, la nébuleuse Schengen, une responsabilité qui appartient bien à la France seule, formellement en vertu de l'article 92.3 de la Convention, qui précise que le C.SIS est de la responsabilité de la République française, et *de facto* de par le fait que l'État français assume la fonction de maître de l'ouvrage vis-à-vis du consortium SEMA/Siemens/Bull qui n'est liée contractuellement qu'avec ce seul État — Schengen n'ayant pas la personnalité juridique, c'était la solution la plus simple — et qui, en pratique ne rend des comptes qu'au ministère de l'Intérieur de la République française.

Cette situation ne s'est fondamentalement modifiée que par l'instauration de la cellule de crise et la mission des experts indépendants, toutes deux décidées par le Comité exécutif du 18 octobre 1993, lorsque les dysfonctionnements du SIS étaient devenus apparents mais qu'il était aussi trop tard, en fait, pour y parer dans les délais que l'on s'était donné comme objectif politique en juin 1993 à Madrid. Je tenais à vous fournir ces précisions non pas pour ouvrir une vaine polémique sur le passé avec nos partenaires — c'est le futur qui nous intéresse — mais pour répondre par avance à certaines questions que la lecture des journaux aurait pu vous inspirer.

Quant au délai d'un an minimum dont parle le rapport français, il semble qu'il se réfère à un fonctionnement à 100 p.c. du S.I.S., ce dont tout le monde convient.

La présidence allemande a soumis au Groupe central un planning de tests devant se terminer le 30 avril prochain. Cette date est, bien entendu, liée à la réussite des tests en cours, mais la cellule de crise

(1) Document nr. 262 van de tweede buitengewone zitting van 1993-1994 van de Franse Senaat (25 januari 1994).

(1) Document n° 262 de la deuxième session extraordinaire de 1993-1994 du Sénat français (25 janvier 1994).

de lopende proeven, maar de crisiscel en de voorzitter lijken daar sterk in te geloven want alle inspanningen zijn gericht op het in werking stellen van het definitieve systeem en niet op het zoeken naar een alternatieve oplossing, zoals op 14 december in uitzicht werd gesteld indien zou blijken dat het systeem op poten gezet door de firma SEMA/Siemens/Bull slecht functioneert. Dan zal moeten worden beslist—het is een politieke en juridische beslissing—of de Overeenkomst in werking kan worden gesteld met een S.I.S. dat niet op volle toeren draait, met een geheugen waarin alleen als essentieel beschouwde gegevens (art. 95 van de Overeenkomst: personen om wier aanhouding ter fine van uitlevering wordt verzocht; en art. 96: vreemdelingen wie de toegang wordt geweigerd) en voor zover zij in de nationale bestanden nog actueel zijn. Zo zou van start worden gegaan met ongeveer 1 miljoen signaleringen op de 10 miljoen die het S.I.S. zou moeten bevatten op grond van Titel IV van de Overeenkomst. Bij groen licht zouden twee maanden nodig zijn voor het « invoeren » na beëindiging van de proeven. Volgens die planning zou de inwerkingtreding kunnen plaatsvinden op 1 juli. Dat is kennelijk de wil van het Duitse voorzitterschap dat zelfs de leasing overweegt van een derde computer voor het C.SIS ten einde tests, invoeren en operationele activiteiten gelijktijdig te doen verlopen. De grens tussen het functioneren op een aanvaardbaar niveau van het S.I.S. en het « correct functioneren » waarvan sprake in het rapport van de Franse Senaat is evenwel nog niet vastgesteld, men heeft het daar zelfs nog niet echt over gehad (1).»

Bij de bespreking na die uiteenzetting heeft een lid van het Adviescomité opgemerkt dat het begrijpelijke verlangen om de verwezenlijking van het S.I.S. te versnellen niet mocht leiden tot maatregelen die afbreuk zouden kunnen doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het lid heeft zich in dat verband met name ongerust getoond over het eventuele gebruik van een geleasde computer.

Dat alle noodzakelijke proeven tegen 30 april 1994 met succes zouden kunnen worden afgerond is een

(1) Het Uitvoerend Comité heeft een formele beslissing genomen over « de als essentieel aan te merken gegevens » op zijn vergadering van 27 juni 1994 (doc. SCH/Com-ex (94) décl. 4, 2^e rev.). Naar luid van deze beslissing waren de gegevens die absoluut moesten worden ingeladen om het S.I.S. operationeel te kunnen verklaren, uitsluitend de belangrijkste signaleringen ex artikel 95 en artikel 96 van de Overeenkomst, waarbij elke Overeenkomstsluitende Partij, wat haar betrof, kon beslissen over welke signaleringen het ging. De lidstaten hebben bij deze gelegenheid een schatting van het aantal essentiële signaleringen waarover zij beschikten. Voor België betrof het 100 signaleringen ex artikel 95 en 1 500 signaleringen ex artikel 96. Voor de zeven landen die aan de tests van het S.I.S. deelnamen, betrof het 1 635 signaleringen ex artikel 95 en 250 400 signaleringen ex artikel 96, in totaal 252 035 signaleringen, waarbij deze getallen slechts een orde van grootte aangeven.

comme la présidence semblent sérieusement y croire car tous les efforts sont focalisés sur la mise en fonctionnement du système définitif et non pas sur la mise au point d'une solution alternative, comme on l'avait envisagée le 14 décembre en cas de constat d'échec grave du système installé par la firme SEMA/Siemens/Bull. Il faudra alors décider — il s'agit d'une décision à caractère politique et juridique — si l'on accepte de mettre la Convention en vigueur avec un S.I.S. fonctionnant à capacité réduite dont la mémoire n'aurait été chargée que des données considérées comme essentielles sur la base du type de données (art. 95 de la Convention: personnes recherchées pour arrestation; et art. 96: étrangers non admissibles) et de leur actualité dans les fichiers nationaux. On démarrerait ainsi avec plus ou moins 1 million de signalements sur les 10 millions que le S.I.S. devrait contenir sur la base du Titre IV de la Convention. En cas d'acceptation, deux mois seraient nécessaires pour le « chargement » après la fin des tests. Selon ce planning, l'entrée en vigueur pourrait avoir lieu le 1^{er} juillet. C'est manifestement la volonté de la présidence allemande qui envisage même le leasing d'un troisième ordinateur pour le C.SIS afin de pouvoir mener tests, chargements et activités opérationnelles en parallèle. Bien entendu, la question de la frontière entre l'état de fonctionnement acceptable du S.I.S. et le « fonctionnement correct » dont parle le rapport du Sénat français n'a pas encore été tranchée, ni même véritablement abordée (1).»

Lors de la discussion qui a suivi cet exposé, un membre du Comité d'avis a fait remarquer que la volonté très compréhensible d'accélérer la réalisation du S.I.S. ne pouvait pas conduire à prendre des mesures qui risquaient de mettre en danger la protection de la vie privée. Ce membre a notamment exprimé, à cet égard, son inquiétude devant l'éventuelle utilisation d'un ordinateur en leasing.

L'espoir de pouvoir terminer et réussir l'ensemble des tests nécessaires pour le 30 avril 1994 s'est révélé

(1) Le Comité exécutif a pris une décision formelle sur « les données à considérer comme essentielles », lors de sa réunion du 27 juin 1994 [document SCH/Com-ex (94) décl. 4, 2^e rév.]. Aux termes de cette décision, les données qui devaient absolument être chargées pour que le S.I.S. puisse être déclaré opérationnel, se limitaient aux signalements les plus importants de l'article 95 et de l'article 96, chaque État partie à la Convention pouvant décider pour ce qui le concernait de quels signalements il s'agissait. Les États ont communiqué à cette occasion une estimation du nombre de leurs signalements essentiels. Pour la Belgique il s'agissait de 100 signalements de l'article 95 et de 1 500 signalements de l'article 96. Pour les sept pays participants aux tests du S.I.S., il s'agissait de 1 635 signalements de l'article 95 et de 250 400 signalements de l'article 96, soit un total de 252 035 signalements, ces chiffres ne représentant que des ordres de grandeur.

ijdele hoop gebleken. Zelfs twee maanden later kon de mogelijkheid van een fundamentele en onherstelbare technische ongeschiktheid van het C.SIS zoals ontwikkeld door het SEMA/Siemens/Bull consortium nog niet volledig worden uitgesloten, zoals blijkt uit de uiteenzetting van de minister voor het Adviescomité op 30 juni 1994. De minister schatte de stand van zaken met betrekking tot het S.I.S. toen als volgt in:

« Op basis van de verklaring van het Uitvoerend Comité bijeengekomen te Bonn op 26 april jl., werden maatregelen genomen om de organisatie van het S.I.S. te verbeteren en de verwezenlijking ervan te versnellen. De zgn. *Aptitude Vérification* (A.V.) proeffase heeft substantiële vooruitgang laten zien. Zodra een positief oordeel kan worden geveld over de proeven, zal het SEMA/Siemens/Bull consortium de programmatuur en apparatuur van het C.SIS ter beschikking stellen van de overeenkomstsluitende Staten, overeenkomstig de contractuele bepalingen.

Om een idee te krijgen van de omvang van de problemen die zich hebben voorgedaan, moet men weten dat de A.V.-fase, die uit 81 proeven bestaat, volgens het tijdschema van het consortium op drie weken afgewikkeld had moeten zijn. Er zijn echter vijftien weken overheen gegaan om 57 proeven met succes af te leggen. Op 7 proeven die nog werden gedaan in de dagen die voorafgingen aan de vergadering van het Uitvoerend Comité van 27 juni, waren er slechts 5 volledig geslaagd, en werden er 2 als onvoldoende beschouwd. Vóór 15 juli 1994 moeten er nu nog 8 belangrijke proeven met succes worden afgerond.

Het Uitvoerend Comité heeft de Centrale Groep, die uit hoge ambtenaren bestaat, toegestaan in een eerste fase de deugdelijkheidstests A.V. te verwerpen indien op 15 juli 1995 of rond die datum, het systeem niet borg staat voor een voldoening schenkend en foutloos gebruik. Wat nu betreft een eventuele definitieve opzegging van de overeenkomst met het consortium, staat het aan het Uitvoerend Comité en dus aan de ministers hier de knoop door te hakken, wat overigens catastrofale gevolgen zou hebben want daardoor zou de inwerkingtreding van de Schengen-Overeenkomst met ten minste twee jaar worden uitgesteld.

Ook al blijken de A.V.-tests tegen 15 juli 1995 overtuigend, toch moet er nog een *Global Test* van elf weken worden uitgevoerd vóór het S.I.S. definitief in gebruik wordt genomen. Doel van die test is na te gaan hoe de interactie tussen het C.SIS en de N.SIS'en via de SIRENE-organen verloopt. Van de verantwoordelijkheid van het consortium SEMA/Siemens/Bull is er dan geen sprake meer omdat de overeenkomst met dat consortium een einde neemt bij de A.V.-tests. De verantwoordelijkheid ligt dan bij een daartoe speciaal opgerichte coördinatie-eenheid,

illusoire. Même deux mois plus tard, la possibilité d'une inaptitude technique fondamentale et irréparable du C.SIS développé par le consortium SEMA/Siemens/Bull ne pouvait pas encore être entièrement écartée, ainsi qu'il ressort de l'exposé donné par le ministre devant le Comité d'avis, le 30 juin 1994. Le ministre évalua alors l'état de réalisation du S.I.S. en ces termes:

« Sur la base de la déclaration du Comité exécutif réuni à Bonn le 26 avril dernier, des mesures ont été adoptées en vue d'améliorer l'organisation et d'accélérer la réalisation du S.I.S. La phase de tests dite de la vérification d'aptitude (V.A.) a enregistré des progrès substantiels. Dès que les tests se seront vu assigner un verdict positif, le consortium SEMA/Siemens/Bull remettra le logiciel et le matériel du C.SIS aux États parties à la Convention, conformément aux dispositions contractuelles.

Pour saisir l'ampleur des problèmes rencontrés, il faut savoir que cette phase V.A., qui se compose de 81 tests, aurait dû être effectuée, selon le calendrier du consortium, en trois semaines. En fait, il a fallu quinze semaines pour réussir 57 tests. Sur les 7 tests qui ont encore été entrepris au cours des jours précédant la réunion du Comité exécutif du 27 juin, 5 étaient totalement réussis, 2 ont été évalués comme non concluants. Il reste maintenant encore 8 tests importants à réussir avant le 15 juillet 1994.

Le Comité exécutif a autorisé le Groupe central (composé de hauts fonctionnaires) à envisager un premier rejet de la vérification d'aptitude si, le 15 juillet prochain ou aux alentours de cette date, le système ne garantit pas une qualité de service suffisante et l'absence d'erreurs. Pour ce qui est d'une éventuelle résiliation définitive du marché conclu avec le consortium, il appartiendrait au Comité exécutif (c'est-à-dire : aux ministres) de prendre cette décision, qui serait d'ailleurs catastrophique, car elle retarderait d'au moins deux ans l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen.

Même si les tests V.A. se révèlent concluants vers le 15 juillet 1995, un test global d'une durée de onze semaines doit encore être réalisé avant la mise en service définitive du S.I.S.. Ce test aura pour but de vérifier l'interaction entre le C.SIS et les N.SIS par l'intermédiaire des organes SIRENE. Il ne sera plus de la responsabilité du consortium SEMA/Siemens/Bull, puisque le contrat avec ce consortium s'achèvera avec les tests V.A., mais d'une unité de coordination spécialement créée à cet effet, pour laquelle on a recruté des spécialistes qui travailleront sous la direc-

waarvoor men specialisten heeft geworven die zullen werken onder de leiding van de crisiscel, waarin alle overeenkomstsluitende partijen vertegenwoordigd zijn, en waarvoor dus deze Staten juridisch verantwoordelijk zullen zijn.

Na die *Global Test* zullen de werkelijke gegevens afkomstig van de landen die aan het systeem deelnemen, geleidelijk aan in het C.SIS ingebracht kunnen worden en zullen de eindgebruikers op het systeem aangesloten kunnen worden. Het inbrengen van gegevens die als onontbeerlijk worden beschouwd voor de werking van het systeem, in feite dus die over personen, zal naar raming nog 20 dagen à 4 weken in beslag nemen. Ondertussen is de lijst gereed van de eindgebruikers, overheden die bevoegd zijn tot directe bevraging van het S.I.S.-bestand en die krachtens artikel 101 van de Overeenkomst van Schengen moesten worden aangewezen. Deze lijst is al door de Voorlopige Gemeenschappelijke Controle-Autoriteit onderzocht en aan het Uitvoerend Comité overgezonden. De bepalingen inzake het beheer van het S.I.S. tijdens de exploitatie zijn evenwel nog niet definitief vastgesteld.

Met dit tijdschema voor ogen menen wij te kunnen zeggen dat, indien alles meezit, het S.I.S. technisch gebruiksklaar is vanaf oktober 1995. De inwerkingtreding zal dan niet lang meer uitblijven en zou eind 1995 kunnen gebeuren, maar nog altijd onder het Duitse voorzitterschap. Thans staat evenwel nog niets vast.»

Tijdens de bespreking volgend op de uiteenzetting van de minister hebben verscheidene leden van het Adviescomité verklaard verbaasd te zijn over het feit dat de totstandkoming van het S.I.S. met zoveel problemen gepaard bleef gaan.

De minister antwoordde dat het Uitvoerend Comité-Schengen al even verbaasd was en dat niemand aan het Comité had kunnen uitleggen waarom de realisatie van het C.SIS zoveel moeilijker verliep dan die van de N.SIS'en. Uiteindelijk moet het C.SIS er alleen op toezien de informatie die elke staat levert, door te sturen aan alle andere staten, via een datatransmissielijn. Deze informatie vormt bovendien een loutere opsomming en vertoont geen onderling verband. Uit een oogpunt van informatica is dat dus een vrij eenvoudige opdracht.

Een senator vroeg of men los van de technische problemen niet meer vooruitgang had kunnen boeken indien men de Schengen-samenwerking in een eerste stadium beperkt had tot de vijf oprichtende landen. Heeft men de zaken niet nodeloos ingewikkeld gemaakt en vertraging doen oplopen door reeds tijdens de voorbereidende fase de Schengensamenwerking tot andere landen te verruimen? Spreker vroeg eveneens of het Uitvoerend Comité een schadeloosstelling wilde eisen van het consortium dat het C.SIS moest ontwikkelen.

tion de la cellule de crise, où les États parties à la Convention sont tous représentés, et donc, sous la responsabilité juridique de ces États.

À l'issue du test global, les données réelles fournies par les États participant au système pourront être chargées progressivement dans le C.SIS et les utilisateurs finaux seront branchés sur le système. Pour le chargement des données considérées comme indispensables au fonctionnement du système (en fait, celles concernant les personnes), on prévoit encore 20 jours à 4 semaines. La liste des utilisateurs finaux (autorités compétentes habilitées à interroger directement le fichier du S.I.S.), dont la désignation est prévue par l'article 101 de la Convention de Schengen, a entre-temps été établie, examinée par l'Autorité de contrôle commune provisoire et transmise au Comité exécutif. Toutefois, les dispositions pour assurer la gestion du S.I.S. en phase d'exploitation n'ont pas encore été définitivement arrêtées.

C'est ce calendrier qui nous conduit à dire que, si tout se passe bien, le S.I.S. sera techniquement apte à fonctionner en octobre prochain. L'entrée en vigueur ne tarderait alors pas à suivre, et pourrait être prévue pour la fin de l'année, mais toujours sous la présidence allemande. Cependant, rien n'est encore définitivement acquis aujourd'hui.»

Lors de la discussion qui a suivi l'exposé du ministre, plusieurs membres du Comité d'avis ont fait part de leur étonnement devant la persistance des problèmes entourant la réalisation du S.I.S.

Le ministre a répondu que le Comité exécutif Schengen était tout aussi surpris et que personne n'avait réussi à expliquer au Comité pourquoi le C.SIS était tellement plus difficile à mettre en place que les N.SIS. Après tout, le C.SIS doit seulement redistribuer les données fournies par chaque État vers les autres, par une transmission en ligne. Ces données sont en outre purement énumératives, sans lien entre elles. De point de vue informatique, la tâche paraît donc relativement simple.

Un sénateur a demandé si, indépendamment des problèmes techniques, on n'aurait pas pu avancer plus vite, si on avait restreint la coopération Schengen dans une première phase aux cinq pays fondateurs. Le fait d'élargir la coopération Schengen à d'autres pays déjà lors de la phase préparatoire, n'a-t-il pas contribué à compliquer les choses et ainsi au retard encouru? Cet orateur a également demandé si le Comité exécutif avait l'intention d'exiger un dédommagement de la part du consortium chargé de développer le C.SIS.

Namens de minister, die afwezig was, antwoordde een medewerker ontkennend op de eerste vraag. In de eerste plaats voerde hij aan dat de oorspronkelijke Schengen-staten altijd uitdrukkelijk geweigerd hebben met hun initiatief een Europa met twee snelheden op gang te brengen voor het vrije verkeer van personen. Vanaf het begin heeft men Schengen gezien als een kristallisatiekern, waartoe alle lidstaten van de Europese Unie kunnen toetreden, indien zij dat wensen. Het was bijgevolg niet mogelijk om welke reden ook een lidstaat af te wijzen wanneer die bereid was de verplichtingen van de Schengen-Overeenkomst na te leven. Het beste bewijs daarvan vormt overigens de toetreding van Griekenland, een land dat een onmetelijke zee grens heeft die uiterst moeilijk te controleren is, en dat technisch noch administratief gezien binnen een korte termijn gereed zal zijn om aan het S.I.S. deel te nemen. Ondanks die problemen hebben de Schengen-landen de toetreding van Griekenland niet afgewezen omdat deze aan hun politiek streven beantwoordt.

Volgens die zienswijze kon men niet anders dan het tijdschema van de toetredingsverzoeken nakomen. Dat heeft er ongetwijfeld toe geleid dat nieuwe lidstaten tot het Schengen-proces zijn toegetreden terwijl het S.I.S. nog volop in aanbouw was. Vanaf het begin stond echter reeds vast dat de Schengen-Overeenkomst in werking zou treden zodra de eerste vijf ondertekenende landen aan alle voorafgaande voorwaarden voldaan zouden hebben en onder meer over een werkzaam S.I.S. zouden beschikken. Men hoefde dus niet te wachten tot alle lidstaten gereed zouden zijn. Zo zal het nog jaren duren vóór onder meer Griekenland alle nodige maatregelen genomen zal hebben om het vrije verkeer van personen in de praktijk om te zetten volgens de bepalingen van de Overeenkomst. Ondertussen is dat land partij bij de Overeenkomst en zal het volwaardig deelnemen aan de besluitvorming van het Uitvoerend Comité doch niet aan de toepassing van de Overeenkomst in de praktijk. Dat betekent bij voorbeeld dat iemand die tijdens heel die periode naar Griekenland gaat vanuit een land dat de Overeenkomst reeds toepast, een buitengrens overschrijdt en bijgevolg aan controle onderworpen zal worden. Samengevat kan men bezwaarlijk beweren dat de verruiming van Schengen als dusdanig de totstandkoming van het S.I.S. heeft bemoeilijkt.

Wat de tweede vraag betreft, heeft de medewerker van de minister verklaard dat het consortium een schadevergoeding zou dienen te betalen indien het contract beëindigd zou worden, maar zulks zou niet gebeuren zonder lange discussies tussen de opdrachtgever (Frankrijk) en het consortium over het delen van de verantwoordelijkheid.

Die spreker heeft er aan toegevoegd dat de moeilijkheden ten dele verklaard worden door het feit dat de keuze van de industriële partner indertijd vooral

En l'absence du ministre, son collaborateur a répondu négativement à la première question. Il a tout d'abord fait valoir que les pays Schengen fondateurs ont toujours explicitement refusé de créer, par leur initiative, une Europe à deux vitesses dans le domaine de la libre circulation des personnes. Depuis le début, Schengen a été conçu comme un « noyau de cristallisation », auquel tous les pays membres de l'U.E. qui le souhaitent, pouvaient s'associer. Il ne pouvait dès lors être question de refuser, pour quelque raison que ce soit, un pays de l'U.E. disposé à assumer les obligations découlant de la Convention de Schengen. La meilleure preuve en est d'ailleurs l'adhésion de la Grèce, — pays qui a un nombre gigantesque de frontières maritimes extrêmement difficiles à contrôler et qui ne sera pas prêt de sitôt, techniquement et administrativement, à participer au S.I.S. En dépit de ces problèmes, les États Schengen n'ont pas refusé d'admettre la Grèce, parce que l'adhésion de ce pays correspondait à leur volonté politique.

Dans cette logique, on ne pouvait donc faire autrement que de suivre le calendrier des demandes d'adhésion. Certes, cela a eu pour effet que de nouveaux États membres sont venus rejoindre le processus Schengen en pleine élaboration du S.I.S. Il était toutefois prévu dès le début que la Convention de Schengen entrerait en vigueur aussitôt que les cinq pays signataires originaux auraient satisfait à toutes les conditions préalables et, entre autres, disposeraient d'un S.I.S. opérationnel. Il ne fallait donc pas attendre que tous les États membres fussent prêts. La Grèce, notamment, mettra peut-être encore des années à prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser en pratique la libre circulation des personnes conformément aux dispositions de la Convention. En attendant, elle sera partie à la Convention et participera pleinement aux décisions du Comité exécutif, sans pour autant prendre part à l'application de la Convention sur le terrain. Cela veut dire, par exemple, que pendant toute cette période, une personne se rendant en Grèce au départ d'un pays appliquant déjà la Convention, franchira une frontière extérieure et sera contrôlée en conséquence. En conclusion, on ne peut prétendre que l'élargissement de Schengen, en tant que tel, a compliqué la réalisation du S.I.S.

Quant à la deuxième question, le collaborateur du ministre a dit que le consortium aurait à payer une indemnisation au cas où le contrat serait résilié, mais que cela ne se ferait pas sans longues discussions entre le maître de l'ouvrage (la France) et le consortium sur le partage des responsabilités.

Les difficultés rencontrées s'expliquent en partie, a ajouté cet orateur, par le fait qu'en son temps, le choix du partenaire industriel avait été avant tout un choix

een politieke keuze was. Bij de toenmalige inschrijving op de offerte-aanvraag bleek het Amerikaanse bedrijf Andersen de meest geschikte kandidaat. Frankrijk en Duitsland waren evenwel van mening dat het voor de Europese informatica-industrie een schande zou zijn indien zij het contract niet kon in de wacht slepen⁽¹⁾. Het in aanmerking genomen consortium heeft bij gebrek aan ervaring ongetwijfeld de uit te voeren opdracht onderschat.

Een senator heeft een vraag gesteld over de kostprijs van het C.SIS. De vertegenwoordiger van de minister van Binnenlandse Zaken die aan de vergadering deelnam, heeft verklaard dat het installatiebudget van het C.SIS te Straatsburg (op dat ogenblik) 32 miljoen Franse frank bedroeg waarvan 18,8 miljoen de waarde vertegenwoordigde van het contract met SEMA/Siemens/Bull en waarbij het maximale bedrag van de schadevergoeding dat eventueel kon worden geëist, 2,8 miljoen Franse frank bedroeg.

Uit een document van het SIS-oriëntatiecomité van 19 oktober 1994 [document SCH/OR.SIS (94) 95 herz.], dat werd overgezonden aan het Adviescomité, blijkt dat het installatiebudget van het C.SIS later opgelopen is tot 38,5 miljoen Franse frank d.w.z. een stijging van 56,7 pct. ten opzichte van het eerste in 1991 voorgestelde installatiebudget dat 24,6 miljoen Franse frank bedroeg. De werking van het C.SIS heeft daarenboven ongeveer 3 miljoen Franse frank gekost voor de jaren 1992 en 1993 samen. Voor 1994 en 1995 wordt in het aangehaalde document rekening gehouden met exploitatiekosten ten belope van respectievelijk 4,1 en 4,6 miljoen Franse frank.

Tijdens de vergadering van het Adviescomité van 24 november 1994 heeft de minister kunnen meedelen dat het rampscenario dat hij eind juni nog voor mogelijk hield, zich gelukkig niet heeft voorgedaan en dat de voor de « A.V.-tests » (deugdelijkheidstests) en de *Global Test* afgesproken termijnen min of meer konden worden gerespecteerd. De « A.V.-fase » werd immers afgesloten op 18 juli 1994, de *Global Test* op 14 november 1994 (slotcommuniqué gepubliceerd na de vergadering van het Uitvoerend Comité van 21 november 1994, punt 2 b).

Eind november 1994 was het systeem dus bijna operationeel d.w.z. was het technisch mogelijk het SIS te laten functioneren. De minister heeft uitgelegd dat er alleen nog een minder belangrijke kwestie van technische aard diende te worden geregeld alvorens men kon beginnen met het invoeren van de werkelijke signaleringen in het C.SIS. Het was de vraag of men die gegevens diende in te voeren op basis van de bestaande software 3.9 of eerder op basis van de meer geperfectioneerde software 4.0 zoals de Franse vertegenwoordiger voorstelde, daarin enigszins gesteund

politique. En effet, lors de l'appel d'offres, la société américaine Andersen s'était trouvée la mieux placée. La France et l'Allemagne estimaient toutefois que cela aurait été une honte pour l'industrie informatique européenne, si celle-ci n'avait pas obtenu le contrat⁽¹⁾. Par manque d'expérience, le consortium choisi a indéniablement sous-estimé la tâche à effectuer.

Un sénateur a posé une question sur le coût du C.SIS. Le représentant du ministre de l'Intérieur qui participait à la réunion, a répondu que le budget d'installation du C.SIS à Strasbourg s'élevait (à ce moment) à 32 millions de francs français, 18,8 millions représentant la valeur du contrat avec SEMA/Siemens/Bull et que le montant maximal de l'indemnisation qui pouvait éventuellement être exigée était de 2,8 millions de francs français.

Il ressort toutefois d'un document du Comité d'orientation SIS en date du 19 octobre 1994 [document SCH/OR.SIS (94) 95 rév.], qui a été transmis au Comité d'avis, que le budget d'installation du C.SIS a ultérieurement été porté à 38,5 millions de francs français, soit une augmentation de 56,7 p.c. par rapport au premier budget d'installation proposé en 1991 et qui était de 24,6 millions de francs français. En outre, le fonctionnement du C.SIS a coûté environ 3 millions de francs français pour les deux années 1992 et 1993. Pour 1994 et 1995, le document cité prévoit des frais d'exploitation de respectivement 4,1 et 4,6 millions de francs français.

Lors de la réunion du Comité d'avis du 24 novembre 1994, le ministre a pu communiquer que le scénario-catastrophe qu'il avait encore évoqué fin juin, ne s'était heureusement pas réalisé et qu'au contraire, les délais prévus pour les tests V.A. et le test global avaient pu être plus ou moins respectés. La phase V.A. s'est en effet achevée le 18 juillet 1994, le test global a pris fin le 14 novembre 1994 (communiqué final publié à l'issue de la réunion du Comité exécutif du 21 novembre 1994, point 2 b).

Fin novembre 1994, l'opérationnalité, c'est-à-dire : l'aptitude technique au fonctionnement, du SIS était donc presque atteinte. Le ministre a expliqué qu'il ne restait plus qu'une question d'ordre technique mineure à régler avant d'entamer le chargement des signalements réels dans le C.SIS. Il s'agissait de la question de savoir si on devait introduire ces données sur la base du logiciel 3.9 existant ou au contraire sur la base du logiciel 4.0 plus perfectionné, ainsi que le proposait le représentant français, appuyé dans une certaine mesure par l'Espagne (cf. point 2 du présent

(1) Voor meer details: zie het verslag van de Franse Senaat (blz. 14-17) vermeld in noot 1, blz. 16, hierboven.

(1) Pour plus de détails: voir le rapport du Sénat français (pp. 14-17) mentionné à la note 1, p. 16, ci-dessus.

door Spanje (zie punt 2 van dit hoofdstuk). Het Uitvoerend Comité heeft toen een compromis goedgekeurd dat werd voorgesteld door het Duitse voorzitterschap en volgens hetwelk nog enkele bijkomende tests zouden worden gedaan met de software 4.0. Die tests mochten niet meer dan één week in beslag nemen. Op grond van de resultaten van die tests zou men dan de gegevens invoeren, hetzij in het systeem 3.9 hetzij in het systeem 4.0. Blijkbaar waren de betrokken tests niet overtuigend aangezien men begin december begonnen is met het invoeren van de gegevens op basis van software 3.9 en men nu bezig is met de overheveling ervan in de meer geperfectioneerde versie.

Tijdens zijn vergadering van 22 december 1994 heeft het Uitvoerend Comité kunnen vaststellen dat het S.I.S. reeds de basisgegevens bevatte die nodig zijn voor het functioneren ervan (slotcommuniqué, punt 2). Tijdens de overgangsperiode, die loopt tot 26 maart 1995, de datum van inwerkingtreding van de Schengen-Overeenkomst in de praktijk, blijven de Schengen-landen gegevens invoeren, met inbegrip van andere signaleringen dan die welke essentieel geacht worden, en ze hebben zich ertoe verbonden de gegevens geregeld bij te stellen. Zij moeten daarenboven de technische en organisatorische voorbereidende werkzaamheden en die welke verband houden met het personeel beëindigen ten einde hun N.SIS te laten functioneren in verbinding met het C.SIS en de eindgebruikers toegang te verschaffen tot het systeem. Het S.I.S. bevat thans al meer dan 1,5 miljoen signaleringen.

Als bijlage 3 vindt men het S.I.S.-uitvoeringschema.

B. Het Belgische N.SIS

Aangezien zich tijdens de werkzaamheden die in België verricht moesten worden voor de invoering van het S.I.S., geen grote moeilijkheden hebben voorgedaan, is op de vergaderingen van het Adviescomité met de minister van Buitenlandse Handel en Europese Zaken zeer weinig gesproken over het Belgische N.SIS.

Op de vergadering van 2 februari 1994 heeft een lid van het Europese Parlement evenwel twee vragen dienaangaande gesteld. Het lid wees erop dat de verschillende landen reeds een aanvang hadden genomen met het invoeren van de signaleringen in hun eigen N.SIS en vroeg waarom België eerst begon met het invoeren van gegevens op grond van artikel 96 van de Schengen-Overeenkomst (gegevens over vreemdelingen die *ter fine* van weigering van toegang worden gesignaleerd) terwijl de andere landen begonnen met de gegevens op grond van artikel 95 (gegevens over personen om wier aanhouding *ter fine* van uitlevering wordt verzocht). Dit lid wees er eveneens op dat de SIRENE-Commissie, aangezien ze geen politiedienst is, verplicht was de in het S.I.S. opgenomen gegevens

chapitre). Le Comité exécutif a adopté un compromis proposé par la présidence allemande, selon lequel on allait effectuer encore quelques tests supplémentaires avec le logiciel 4.0, ces tests ne devant pas prendre plus d'une semaine. En fonction des résultats de ces tests, on allait alors introduire les données soit dans le système 3.9, soit dans le système 4.0. Il semblerait que les tests en question n'ont pas été concluants, puisqu'on a entamé le chargement des signalements début décembre avec le logiciel 3.9 et qu'on est actuellement en train d'opérer le transfert sur la version plus perfectionnée.

Lors de sa réunion du 22 décembre 1994, le Comité exécutif a pu constater que le S.I.S. contenait déjà les données de base nécessaires à son fonctionnement (communiqué final, point 2). Pendant la période transitoire qui court jusqu'au 26 mars 1995, date de l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen sur le terrain, les États parties continuent d'introduire des données, y compris des signalements qui vont au-delà des données jugées essentielles, et se sont engagés à mettre les données à jour en permanence. Ils doivent en outre achever complètement les préparatifs au niveau technique, organisationnel et des effectifs en vue du fonctionnement opérationnel de leur N.SIS en relation avec le C.SIS et en vue de l'accès des utilisateurs finaux au système. À l'heure actuelle, le S.I.S. contient déjà plus de 1 500 000 signalements.

On trouvera en annexe 3 le schéma de réalisation du S.I.S.

B. Le N.SIS belge

Étant donné que les travaux qui devaient être effectués au niveau de la Belgique en vue de la mise en place du S.I.S. se sont déroulés sans obstacles majeurs, il a été très peu question du N.SIS belge au cours des réunions du Comité d'avis avec le ministre du Commerce extérieur et des Affaires européennes.

Lors de la réunion du 2 février 1994, un membre du Parlement européen a toutefois posé deux questions à ce propos. Rappelant que les différents pays avaient déjà commencé à introduire des signalements dans leur propre N.SIS, ce membre a demandé pourquoi la Belgique introduisait d'abord des données sur la base de l'article 96 de la Convention de Schengen (données relatives aux étrangers qui sont signalés aux fins de non-admission), alors que les autres pays commençaient par les données sur la base de l'article 95 (données relatives aux personnes recherchées pour arrestation aux fins d'extradition). Ce membre a également rappelé que la Commission SIRENE n'étant pas un service policier, elle était tenue de communiquer les données intégrées dans le S.I.S. aux

mede te delen aan de betrokken personen die daarom zouden verzoeken overeenkomstig de bepalingen van de Belgische wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De spreker vroeg hoe dat concreet zou verlopen. Het lid maakte tevens melding van bepaalde informatie volgens welke een koninklijk besluit werd voorbereid om de SIRENE-Commissie om te vormen tot een politiedienst, zodat de S.I.S.-gegevens niet meer zouden vallen onder de genoemde wet. Hij gaf uiting aan zijn diepe bezorgdheid ten aanzien van een dergelijke ontwikkeling.

De minister antwoordde op de eerste vraag dat het op nationaal vlak weinig uitmaakte of men eerst de gegevens op grond van artikel 95 of die op grond van artikel 96 invoerde, aangezien de Staten het onderling eens waren dat de twee categorieën van signaleringen als van wezenlijk belang dienden te worden beschouwd en dat het S.I.S. dus in elk geval pas in werking zou treden nadat deze twee categorieën van gegevens ingevoerd waren door alle Staten die deelnemen aan het systeem.

De tweede vraag lijkt op een misverstand te berusten. Het is juist dat de Belgische SIRENE-Commissie, samen met de andere diensten die voor alle politiekorpsen (rijkswacht, gemeentelijke en gerechtelijke politie) van belang zijn, door het koninklijk besluit van 11 juli 1994 in de algemene politiesteundienst (A.P.S.D.) is ondergebracht. Dit heeft echter niets veranderd aan het statuut van het Belgische N.SIS en meer in het bijzonder aan het recht op kennisneming, verbetering en beroep van de personen over wie gegevens in het N.SIS zijn opgenomen. De uitoefening van deze rechten wordt hier op geen enkele wijze door beperkt. Aangezien het N.SIS een politieke databank is, is de uitoefening van deze rechten altijd onderworpen geweest aan de artikelen 11 en 13 en niet aan de artikelen 10 en 12 van de wet op de bescherming van de privacy van 8 december 1992. Dit betekent dat men zijn recht op kennisneming en verbetering ten aanzien van het N.SIS niet rechtstreeks kan uitoefenen (door zich te wenden tot de houder of beheerder van de databank, *in casu* de SIRENE-Commissie) maar alleen onrechtstreeks, via de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De Schengen-Overeenkomst laat een dergelijke onrechtstreekse toegang toe.

Het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden, de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en de Commissie voor de Justitie hebben de gelegenheid gekregen om de Belgische SIRENE-Commissie te bezoeken op 2 februari 1995. De Directeur van de Commissie, de heer De Bruyn, en zijn medewerkers hebben een uiteenzetting gegeven over de structuur van het S.I.S. in het algemeen en over de werking van het Belgische N.SIS en de rol van de SIRENE-Commissie in het bijzonder. De uiteenzetting werd gevolgd door een korte demonstratie in het operationeel centrum van de SIRENE-Commissie.

personnes concernées qui en feraient la demande, conformément aux dispositions de la loi belge sur la protection de la vie privée. L'orateur a demandé comment cela se passerait concrètement. Ce membre a également fait état de certaines informations selon lesquelles un arrêté royal était en cours de préparation afin de transformer la Commission SIRENE en service de police, de sorte que les données du S.I.S. ne tomberaient plus sous la loi mentionnée. Il a exprimé sa vive inquiétude face à pareille évolution.

Le ministre a répondu à la première question que peu importait si, au niveau national, on introduisait d'abord les données sur la base de l'article 95 ou celles sur la base de l'article 96, puisqu'il y avait un consensus parmi les États que les deux catégories de signalements étaient à considérer comme essentielles, et que, en tout état de cause, le S.I.S. ne serait donc mis en service qu'après chargement de ces deux catégories de données par tous les États participant au système.

La deuxième question semble reposer sur un malentendu. Il est exact qu'en vertu de l'arrêté royal du 11 juillet 1994, la Commission SIRENE belge fait partie, comme tous les autres services présentant un intérêt pour l'ensemble des corps de police (gendarmerie, police communale et police judiciaire), du service général d'appui policier (S.G.A.P.). Ceci n'a toutefois pas affecté le statut du N.SIS belge ni, plus spécialement, le droit d'accès, de rectification et de recours des personnes enregistrées dans le N.SIS. L'exercice de ces droits ne s'en trouve aucunement limité. Étant donné que le N.SIS est une banque de données policières, l'exercice de ces droits a toujours été soumis aux dispositions des articles 11 et 13 au lieu des articles 10 et 12 de la loi sur la protection de la vie privée du 8 décembre 1992. Par conséquent, dans le cas du N.SIS, les droits d'accès et de rectification ne s'exercent pas directement (par une demande adressée au maître de la banque de données ou à l'instance responsable de sa gestion, en l'occurrence la Commission SIRENE) mais indirectement par l'intermédiaire de la Commission de la protection de la vie privée. La Convention de Schengen autorise pareille procédure indirecte.

Le Comité d'avis chargé de questions européennes, la Commission des Relations extérieures et la Commission de la Justice ont eu l'occasion de visiter la Commission SIRENE belge le 2 février 1995. Le directeur de la Commission, M. De Bruyn, et ses collaborateurs ont fait un exposé sur la structure du S.I.S. en général et sur le fonctionnement du N.SIS belge et le rôle de la Commission SIRENE en particulier. L'exposé fut suivi par une brève démonstration au centre opérationnel de la Commission SIRENE.

C. Mogelijk misbruik van het S.I.S.

Het Adviescomité had niet de bedoeling de bepalingen van de Schengen-Overeenkomst zelf aan een onderzoek te onderwerpen. Dit onderzoek heeft plaatsgehad tijdens de bespreking van het ontwerp van wet houdende goedkeuring van de Overeenkomst. Toen kwamen ook de garanties waarin is voorzien om misbruik van de gegevensbestanden in het S.I.S. te voorkomen, uitvoerig aan bod (1). De kwestie van het eventuele misbruik van het S.I.S. werd niettemin nog een paar keer ter sprake gebracht.

Tijdens de vergadering van 2 februari 1994 vroeg een Belgisch lid van het Europees Parlement of de bepalingen van de Schengen-Overeenkomst betreffende het « markeren » van signaleringen (zie art. 94.4 van de Overeenkomst) geen gevaar voor misbruik inhouden. Markering betekent dat een land uit welbepaalde motieven kan beslissen de in een signalering van een ander land gevraagde actie niet te zullen uitvoeren (bijvoorbeeld een voor arrestatie ter *fine* van uitlevering gesignaleerde persoon niet te zullen arresteren). Dit land vraagt dan aan het signalerende land in de signalering een markering (in het internationale SIRENE-jargon « flag » genoemd) aan te brengen, die stelt dat de actie op het grondgebied van het eerstgenoemde land niet uitgevoerd wordt. De afspraak is dat het signalerende land altijd op een dergelijke vraag ingaat. De vraag van de spreker was of deze mogelijkheid van markering geen aanleiding zou kunnen geven tot afspraken tussen politiediensten met de bedoeling de gevraagde actie in een welbepaald land te laten uitvoeren (bijvoorbeeld te kiezen in welk land men een *ex art. 95* gesignaleerde persoon zal arresteren). De minister antwoordde dat dit vermeende gevaar een veronderstelling is die door niets wordt bevestigd.

Tijdens de vergadering van 30 juni 1994 vroeg een lid van het Adviescomité of de evolutie in Italië (waar op dat ogenblik een neofascistische partij deel uitmaakte van de regering) geen consequenties had voor de toepassing van Schengen. In het kader van Schengen worden immers gegevens verzameld en uitgewisseld die door een minder democratische regering zouden kunnen worden misbruikt. Dienen er geen voorzorgen te worden genomen om te voorkomen dat bijvoorbeeld van het begrip « politiek terrorisme » uiteenlopende interpretaties worden gegeven?

De vertegenwoordiger van de minister heeft hierop geantwoord dat eerst en vooral diende te worden opgemerkt dat Italië, althans in een eerste fase, nog niet bij de effectieve inwerkingtreding van de Schengen-Overeenkomst betrokken zou zijn, wegens de vertragingen die zowel het ratificatieproces van de

C. Possibilité d'utilisation abusive du S.I.S.

Le Comité d'avis n'avait pas l'intention de soumettre les dispositions de la Convention de Schengen elle-même à un examen. Cet examen a eu lieu lors de la discussion du projet de loi portant approbation de la convention. Il y a été largement question des garanties prévues pour prévenir des abus des fichiers du S.I.S. (1). La question de l'utilisation abusive éventuelle du S.I.S. n'en a pas moins encore été abordée quelques fois.

Au cours de la réunion du 2 février 1994, un membre belge du Parlement européen a demandé si les dispositions de la Convention de Schengen relatives aux « indications » dans les signalements (*cf.* art. 94.4 de la convention) n'ouvraient pas la porte aux abus. On entend par cette indication qu'un pays peut décider, pour des motifs bien déterminés, de ne pas tenir la conduite demandée dans le signalement d'un autre pays (par exemple, de ne pas arrêter une personne signalée comme devant être arrêtée en vue de son extradition). Le pays en question demande alors au pays signalant d'apposer dans le signalement une indication (appelée « flag » dans le jargon SIRENE international), signifiant que la conduite n'est pas tenue sur le territoire du pays premièrement cité. Il est convenu que le pays signalant répond toujours favorablement à une telle demande. L'intervenant avait demandé si la possibilité de cette indication ne pourrait pas donner lieu à des accords entre les services de police en vue de faire tenir la conduite demandée dans un pays déterminé (de choisir, par exemple, dans quel pays l'on arrêtera une personne signalée en application de l'art. 95). Le ministre a répondu que cela était une hypothèse qui n'est nullement confirmée.

Au cours de la réunion du 30 juin 1994, un membre du Comité d'avis a demandé si l'évolution des choses en Italie (à l'époque un parti néo-fasciste faisait partie du gouvernement) n'avait pas de conséquences pour l'application de la Convention de Schengen. Il faut savoir, en effet, que l'on récolte et échange, dans le cadre de l'application de celle-ci, des informations qu'un gouvernement peu démocratique pourrait utiliser abusivement. N'y a-t-il pas lieu de prendre des précautions pour prévenir des interprétations divergentes, par exemple de la notion de terrorisme politique?

Le représentant du ministre a répondu à cette question que, tout d'abord, l'Italie ne serait pas associée, du moins dans une première phase, à la mise en œuvre effective de la Convention de Schengen, étant donné les retards pris par ce pays à la fois dans le processus de ratification des instruments de son adhésion et

(1) Zie Gedr. St. Senaat 464-2 (1992-1993), blz. 117-134.

(1) Cf. Doc. Sénat 464-2 (1992-1993), pp. 117 à 134.

toetredingsakten van dit land als de aansluiting van Italië op het S.I.S. hadden opgelopen. Ten gronde echter, aldus deze spreker, werd het aangehaalde politieke probleem nooit in de door de senator gebruikte termen ter sprake gebracht, binnen het Uitvoerend Comité van Schengen evenmin als in het kader van de derde pijler van de E.U. Beide instellingen gaan ervan uit dat hun lidstaten democratische landen zijn en aanvaarden bijvoorbeeld in principe dat er tussen lidstaten onderling geen sprake kan zijn van politiek asiel voor personen die van politieke gewelddaden worden verdacht (cf. de zaak van de E.T.A.-activisten die politiek asiel in België aanvroegen). Spreker legde er de nadruk op dat er geen enkele aanwijzing was dat Italië geen volwaardig democratische staat meer zou zijn en dat het feit dat een van oorsprong neofascistische partij deel uitmaakte van de regering van dit land, op zich niet voldoende was om het tegendeel te beweren. Het optreden van de Italiaanse justitie bijvoorbeeld staat boven elke verdenking. Mocht er zich ooit een probleem in de door de senator bedoelde zin voordoen, dan zou het hoe dan ook niet door een routinebeslissing van het Uitvoerend Comité, op basis van een of ander artikel van de Schengen-Overeenkomst, kunnen worden geregeld, maar een fundamentele diplomatieke crisis veroorzaken.

4. Andere maatregelen met het oog op de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst

Zoals hierboven al vermeld werd, dienden, afgezien van de bouw van het S.I.S., een aantal uitvoeringsregelingen te worden getroffen vooraleer de Schengen-Overeenkomst in werking kon treden. Al deze uitvoeringsregelingen waren eind 1993 al beschikbaar, wat niet belet dat zij nadien nog werden aangepast of nader uitgewerkt(1). Daarnaast hebben de Schengen-staten nog talrijke andere maatregelen genomen, waar de effectieve inwerkingtreding van de Overeenkomst niet van afhangt maar die moeten bijdragen tot een optimale toepassing van de Overeenkomst, wanneer zij eenmaal in werking

(1) Zie hierover deel 2 van de als bijlage 1 bij dit rapport gevoegde nota van het Duitse voorzitterschap. Daar wordt ook de inhoud van de belangrijkste Schengen-uitvoeringsregelingen inzake afschaffing van de controles aan de binnengrenzen, uitvoering van de controles aan de buitengrenzen, bestrijding van misbruik van verdovende middelen, visumbeleid en verantwoordelijkheid voor de behandeling van asiolverzoeken toegelicht. Tijdens zijn vergaderingen van 21 november en 22 december 1994 heeft het Uitvoerend Comité bijkomende wijzigingen van en aanvullingen op het Gemeenschappelijk Handboek Buitengrenzen en de Gemeenschappelijke Visuminstructie aangenomen. Op 22 december 1994 heeft het ook nog een aantal praktische maatregelen met het oog op de uitvoering van de Schengen-instructies betreffende de luchthavens (scheiding van de passagiersstromen door infrastructurele maatregelen) goedgekeurd.

(2) Zie hierover deel 3 van de nota in bijlage 1, meer bepaald punten A.3, B, C, D, F en G.

dans son branchement sur le S.I.S. Cependant, pour ce qui est du fond, le problème politique en question, selon l'intervenant, n'a jamais été soulevé dans les termes utilisés par le sénateur, au sein du Comité exécutif Schengen pas plus que dans le cadre du troisième pilier de l'Union européenne. Ces deux institutions considèrent que leurs États membres sont des États démocratiques et acceptent en principe, par exemple, qu'il ne peut être question entre eux d'accorder l'asile politique à des personnes soupçonnées d'actes de violence politique (cf. l'affaire des activistes de l'E.T.A. qui avaient demandé l'asile politique en Belgique). L'intervenant a souligné que rien n'indiquait que l'Italie ne serait plus un pays démocratique à part entière et que la participation au gouvernement de ce pays d'un parti d'origine néofasciste n'était pas un élément suffisant pour que l'on puisse prétendre le contraire. Le comportement de la justice italienne, par exemple, est au-dessus de tout soupçon. Si un problème du type de ceux dont parle le sénateur devait surgir un jour, il ne pourrait en tout cas pas être réglé par une décision ordinaire du Comité exécutif en application de l'un ou l'autre article de la Convention de Schengen et il en résulterait une crise diplomatique fondamentale.

4. Autres mesures visant à la mise en œuvre de la convention

Comme nous l'avons dit ci-dessus, abstraction faite de la réalisation du S.I.S., un certain nombre de mesures d'application ont dû être prises avant que la Convention de Schengen ne puisse entrer en vigueur. Toutes ces mesures étaient déjà prêtes à la fin de 1993, mais il n'empêche qu'elles ont encore été adaptées ou mises au point ultérieurement(1). En outre, les États parties à la Convention de Schengen ont encore pris de nombreuses autres mesures, dont ne dépend pas l'entrée en vigueur effective de la convention, mais qui doivent contribuer à une application optimale de celle-ci une fois qu'elle sera entrée en vigueur(2).

(1) Voir à ce sujet la deuxième partie de la note de la présidence allemande qui constitue l'annexe 1 du présent rapport. Celle-ci commente également le contenu des principales mesures d'application de Schengen concernant la suppression des contrôles aux frontières intérieures, la mise en œuvre du contrôle aux frontières extérieures, la lutte contre le trafic de stupéfiants, la politique suivie dans le domaine des visas et la responsabilité en matière d'asile. Au cours de ses réunions des 21 novembre et 22 décembre 1994, le Comité exécutif a adopté des modifications supplémentaires et des ajouts au Manuel commun sur le contrôle des frontières extérieures et à l'Instruction consulaire commune. Le 22 décembre 1994, il a encore approuvé un certain nombre de mesures pratiques en vue de l'exécution des instructions Schengen relatives aux aéroports (séparation des flux de passagers par des mesures d'infrastructure).

(2) Voir à ce sujet la troisième partie de la note qui constitue l'annexe 1, et plus précisément les points A.3, B, C, D, F et G.

zal zijn getreden⁽¹⁾. De toepassing van de artikelen 134, 140 en 142 van de Schengen-Overeenkomst (relatie Schengen-E.U.) wordt behandeld in hoofdstuk IV, punten 1 tot 3 hieronder.

Tijdens de vergaderingen van het Adviescomité met de minister van Buitenlandse Handel en Europese Zaken kwamen de volgende kwesties nader aan bod.

— Door het herhaald uitstellen van de inwerkingtreding van de Overeenkomst, kregen de lidstaten zoveel meer tijd om de Schengen-instructies inzake aanpassing van de inrichting van de luchthavens die zowel binnen- als buitengrens zijn, ten uitvoer te brengen. Dit bleef meer bepaald voor de luchthaven van Zaventem (Brussel-Nationaal) niet zonder gevolgen.

Tijdens de vergadering van het Adviescomité van 2 februari 1994 herinnerde de minister eraan dat België van bij de ondertekening van de Schengen-Overeenkomst, toen nog aan een spoedige inwerkingtreding van de Overeenkomst werd gedacht, te kennen had gegeven dat het zich het recht voorbeehield om, in afwachting van de afwerking van de nieuwe terminal op Zaventem, de minst dure methode voor scheiding van de passagiersstromen toe te passen die voor de partnerstaten nog aanvaardbaar was. Het ging daarbij niet alleen om het goede beheer van de overheidsmiddelen, maar ook om het principe van een gezonde concurrentie tussen de luchthavens en tussen de luchtvaartmaatschappijen. België had trouwens verkregen dat aan alle Schengen-landen een vragenlijst gericht werd, die het mogelijk moest maken zicht te krijgen op de toestand op de verschillende luchthavens.

Ondertussen echter was de inwerkingtreding van de Overeenkomst *sine die* uitgesteld. De minister kon dan ook aankondigen dat een overgangssysteem in Zaventem misschien overbodig zou worden, aangezien de afwerking van de nieuwe, met de Schengenvereisten overeenstemmende terminal voor eind 1994 gepland was. Hij legde er daarbij de nadruk op dat de Regering bij de besprekingen over het nieuwe tijdschema van de inwerkingtreding met dit punt rekening zou houden. Uiteindelijk is dit zelfs niet nodig gebleken, aangezien de nieuwe terminal op 12 december 1994 in gebruik werd genomen, dus nog vóór de definitieve beslissing over de inwerkingtreding van Schengen viel.

— Een Belgisch lid van het Europees Parlement vroeg zich tijdens dezelfde vergadering af hoe men kon beweren dat de lidstaten, afgezien van het S.I.S., op dat moment al volledig klaar waren voor de inwerkingtreding van de Overeenkomst, terwijl het

L'application des articles 134, 140 et 142 de la Convention de Schengen (relation Schengen-U.E.) est examinée au chapitre IV, points 1 à 3 ci-après.

Au cours des réunions du Comité d'avis avec le ministre du Commerce extérieur et des Affaires européennes, les questions suivantes ont été approfondies.

— Les ajournements successifs de l'entrée en vigueur de la convention ont donné aux États membres d'autant plus de temps pour mettre en œuvre les instructions de Schengen relatives à l'adaptation de l'aménagement des aéroports qui font à la fois office de frontières extérieures et de frontières intérieures. Cela n'est pas resté sans effet, plus précisément pour l'aéroport de Zaventem (Bruxelles national).

Lors de la réunion du Comité d'avis du 2 février 1994, le ministre a rappelé que dès la signature de la Convention de Schengen, à l'époque où l'on envisageait encore une entrée en vigueur rapide de celle-ci, la Belgique avait fait savoir qu'elle se réservait le droit, en attendant l'achèvement du nouveau terminal de Zaventem, d'appliquer pour la séparation des flux de passagers la méthode la moins coûteuse qui soit encore acceptable pour ses partenaires. Il s'agissait en l'espèce non seulement d'une bonne gestion des fonds publics, mais aussi du principe d'une saine concurrence entre les aéroports et entre les compagnies de navigation aérienne. La Belgique avait d'ailleurs obtenu que l'on adresse à tous les pays ayant adhéré à la Convention de Schengen un questionnaire qui devait donner une idée de la situation dans les différents aéroports.

Dans l'intervalle, toutefois, l'entrée en vigueur de la convention avait été reportée *sine die*. Le ministre put dès lors annoncer qu'un système transitoire à Zaventem deviendrait peut-être superflu, étant donné que l'achèvement du nouveau terminal conforme aux normes de Schengen était prévu pour la fin de 1994. À cette occasion, il souligna que le Gouvernement tiendrait compte de ce point lors des discussions relatives au nouveau calendrier de l'entrée en vigueur. Finalement, cela ne s'est même pas avéré nécessaire, étant donné que le nouveau terminal a été mis en service le 12 décembre 1994, c'est-à-dire avant même que ne soit prise la décision définitive sur l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen.

— Lors de la même réunion, un membre belge du Parlement européen s'est demandé comment l'on pouvait prétendre qu'abstraction faite du S.I.S., les États membres étaient dès ce moment tout à fait prêts pour l'entrée en vigueur de la convention, alors qu'il

(1) Zie hierover deel 3 van de nota in bijlage 1, meer bepaald punten A.3, B, C, D, F en G.

(1) Voir à ce sujet la troisième partie de la note qui constitue l'annexe 1, et plus précisément les points A.3, B, C, D, F et G.

duidelijk was dat de luchthavens helemaal nog niet aangepast waren. Dit lid vroeg verder hoe het met de controle in de zeehavens stond. Daarover wordt immers veel minder gesproken dan over de luchthavens.

Wat het eerste punt betreft, moet worden opgemerkt dat eind 1993 de uitvoeringsregelingen, met andere woorden de instructies, inzake aanpassing van de luchthavens met het oog op controle volgens de Schengen-vereisten klaar waren. De lidstaten kregen echter tot de datum van effectieve inwerkingtreding de tijd om deze instructies (de opgelegde infrastructurele aanpassingen) uit te voeren. Op de tweede vraag antwoordde de minister dat het Uitvoerend Comité niet alleen de evolutie van de toestand op de luchthavens volgde, maar ook liet onderzoeken in hoeverre er al maatregelen genomen waren om de buitengrenscontroles aan de land- en zee grenzen volgens de Schengen-vereisten te doen verlopen.

— Tijdens de vergadering van het Adviescomité van 30 juni 1994, herinnerde een lid aan het feit dat er, bij de bespreking van het wetsontwerp tot goedkeuring van de Schengen-Overeenkomst, op gewezen werd dat het beleid inzake controle aan de buitengrenzen (inzake het toelaten en opvangen van vreemdelingen, bijvoorbeeld) in de diverse landen niet te uiteenlopend mocht zijn en op een « beschavingsconsensus » moest steunen. Het lid vroeg of het Uitvoerend Comité hier aandacht aan besteedt en of men de verschillen tussen de deelnemende landen op dit punt probeert te verkleinen.

De vertegenwoordiger van de minister antwoordde dat er, wat de controles aan de buitengrenzen betreft, inderdaad een zekere harmonisering is. Aangezien de Schengen-Overeenkomst zuiver intergouvernementeel is, blijft elk deelnemend land weliswaar volledig verantwoordelijk voor de wijze waarop het die controles uitvoert: er is in het kader van Schengen geen gemeenschappelijke of federale grenspolitie. Niettemin werden een aantal normen aanvaard die elk land omwille van de efficiëntie daarbij moet respecteren. Een speciale commissie heeft in alle deelnemende landen ter plaatse inspecties aan de buitengrenzen (op het land, aan de zee en op de luchthavens) verricht om de naleving van die normen te controleren (1). Deze controle is nuttig gebleken en spreker meende dan ook dat men waarschijnlijk ook voor de toekomst zo een controleorgaan, bestaande uit gespecialiseerde hoge ambtenaren van de politie- en/of douanediens ten van de lidstaten, zou behouden.

(1) Zie hierover ook bijlage 1, deel 2, punt B.2.d).

était clair que les aéroports n'étaient encore absolument pas adaptés. Ce membre a demandé par ailleurs ce qu'il en était du contrôle dans les ports de mer, car on en parle beaucoup moins que des aéroports.

En ce qui concerne le premier point, il faut remarquer que c'étaient les mesures d'application, c'est-à-dire les instructions concernant l'adaptation des aéroports en vue des contrôles selon les normes Schengen, qui étaient prêtes à la fin de 1993. Les États membres ont toutefois eu le temps de mettre en œuvre ces instructions (les adaptations d'infrastructure imposées) jusqu'à la date de l'entrée en vigueur effective. Le ministre a répondu à la seconde question que non seulement le Comité exécutif suivait l'évolution de la situation dans les aéroports, mais aussi qu'il faisait examiner dans quelle mesure on avait fait le nécessaire pour que les contrôles aux frontières extérieures terrestres et maritimes puissent être effectués conformément aux normes Schengen.

— Au cours de la réunion du Comité d'avis du 30 juin 1994, un membre a rappelé que lors de la discussion du projet de loi portant approbation de la Convention de Schengen, on avait souligné que la politique de contrôle aux frontières extérieures (concernant l'admission et l'accueil des étrangers, par exemple) ne pouvait pas être trop divergente d'un pays à l'autre et devait se fonder sur un « consensus de civilisation ». L'intervenant a demandé si le Comité exécutif y est attentif et si l'on tente de réduire sur ce point les différences entre les pays parties à la Convention.

Le représentant du ministre a répondu qu'en ce qui concerne les contrôles aux frontières extérieures, il existe effectivement une certaine harmonisation. Étant donné que la Convention de Schengen est purement intergouvernementale, chaque pays qui y a adhéré reste, certes, entièrement responsable de la façon dont il procède à ces contrôles: il n'existe aucune police frontalière commune ou fédérale dans le cadre de Schengen. On a néanmoins adopté une série de normes que chaque pays est tenu de respecter pour des raisons d'efficacité. Une commission spéciale a effectué, dans tous les pays parties à la convention, des inspections sur place aux frontières extérieures (terrestres, maritimes et dans les aéroports) en vue de contrôler le respect de ces normes (1). Ce contrôle s'est avéré utile, et l'intervenant a conclu que l'on maintiendrait probablement à l'avenir un tel organe de contrôle, composé de hauts fonctionnaires spécialisés des services de police et/ou de douane des États membres.

(1) Voir également à ce sujet l'annexe 1, deuxième partie, point B.2.d).

— Hetzelfde lid van het Adviescomité wees erop dat de Schengen-Overeenkomst weliswaar de controles aan de binnengrenzen afschaft, maar van de andere kant in de mogelijkheid van mobiele controles op het grondgebied van de Schengen-landen voorziet. Tijdens de behandeling van het wetsontwerp tot goedkeuring van de Overeenkomst hebben een aantal senatoren duidelijk hun bezorgdheid geuit over het feit dat deze interne controles uiteindelijk repressiever zouden kunnen zijn dan de controles aan de binnengrenzen uit het verleden. Het lid vroeg of er ondertussen maatregelen genomen waren die aan deze bezorgdheid tegemoetkomen.

De vertegenwoordiger van de minister antwoordde dat de organisatie van interne controles op het grondgebied van een Schengen-staat volledig tot de bevoegdheid van die Staat behoort. De Schengen-Overeenkomst bevat geen enkele bepaling daaromtrent (bijvoorbeeld over identiteitscontroles, de duur van de voorlopige hechtenis, de aard van de documenten die men bij zich moet hebben, enz.). Het is dus de taak van de nationale parlementen en uiteindelijk van de publieke opinie van elk land om erover te waken dat hun regering niet probeert de afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen als het ware ongedaan te maken door overdreven controles binnen de grenzen.

De aanwezige vertegenwoordiger van de minister van Binnenlandse Zaken voegde hieraan toe dat in België geen versterking van de interne controles met het oog op de inwerkingtreding van de Schengen-Overeenkomst werd doorgevoerd.

— Een ander lid van het Adviescomité merkte op dat er bijvoorbeeld in de streek van Kortrijk, die door een hoge criminaliteit vanuit Noord-Frankrijk geplaagd wordt, al vormen van samenwerking tussen de Belgische en Franse politiediensten bestaan, onder andere inzake achtervolging over de grens, en dit zowel op stedelijk en gemeentelijk als op ruimer regionaal niveau.

De medewerker van de minister legde uit dat de bestaande vormen van samenwerking door de Schengen-Overeenkomst gesystematiseerd en in een ruimer, multilateraal kader geplaatst worden. Hoofdstuk 1 van titel III van de Overeenkomst is volledig aan de grensoverschrijdende samenwerking tussen de politiediensten gewijd en regelt meer bepaald het achtervolgingsrecht, zij het met een aantal vrij strikte beperkingen (inzake de duur van dergelijke operaties, de aard van de strafbare feiten die tot deze operaties aanleiding kunnen geven, de handelingen die de achtervolgende politiemensen mogen stellen en de dwangmiddelen die zij mogen gebruiken, enz.). De samenwerking in het kader van Schengen gaat op dit punt trouwens verder dan wat binnen de derde pijler van de E.U. bestaat of overwogen wordt. Zo bevat de ontwerp-overeenkomst betreffende het Europees

— Le même membre du Comité d'avis a signalé que s'il est vrai que la Convention de Schengen supprime les contrôles aux frontières intérieures, elle n'en prévoit pas moins la possibilité de contrôles mobiles sur le territoire des pays qui y ont adhéré. Lors de l'examen du projet de loi portant approbation de la convention, certains sénateurs ont exprimé clairement leur inquiétude quant au fait que ces contrôles internes pourraient en définitive être plus répressifs que les contrôles effectués dans le passé aux frontières intérieures. L'intervenant a demandé si des mesures ont été prises dans l'intervalle pour répondre à cette inquiétude.

Le représentant du ministre a répondu que l'organisation des contrôles internes sur le territoire d'un État ayant adhéré à la Convention de Schengen relève à part entière de la compétence de celui-ci. Ladite convention ne comporte aucune disposition y afférente (concernant par exemple les contrôles d'identité, la durée de la détention préventive, la nature des documents que l'on doit avoir sur soi, etc.). Il appartient donc aux parlements nationaux et, en fin de compte, à l'opinion publique de chaque pays de veiller à ce que leur gouvernement ne tente pas de neutraliser en quelque sorte la suppression des contrôles aux frontières communes par des contrôles exagérés à l'intérieur des frontières.

Le représentant du ministre de l'Intérieur a ajouté qu'aucun renforcement des contrôles internes n'a été opéré en Belgique en vue de l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen.

— Un autre membre du Comité d'avis a fait observer que dans la région de Courtrai, par exemple, où sévit un taux de criminalité élevé au départ du nord de la France, il existe déjà des formes de coopération entre les services de police belges et français, notamment en matière de poursuites transfrontalières, et ce tant à l'échelon urbain et communal qu'à un niveau régional plus large.

Le collaborateur du ministre a expliqué que les formes existantes de coopération sont systématisées par la Convention de Schengen et sont placées dans un cadre plus large, multilatéral. Le chapitre I^{er} du titre III de la Convention est consacré exclusivement à la coopération transfrontalière entre les services de police et règle plus précisément le droit de poursuite, fût-ce en y apportant un certain nombre de limitations assez strictes (relatives à la durée des opérations de ce genre, à la nature des faits punissables pouvant donner lieu à ces opérations, aux actes que peuvent accomplir les policiers chargés des poursuites et aux moyens de coercition auxquels ils peuvent recourir, etc.). Du reste, la coopération dans le cadre de Schengen va plus loin, sur ce point, que ce qui existe ou est envisagé dans le cadre du troisième pilier de l'U.E. Ainsi, le projet de convention relative au

Informatiesysteem (E.I.S.) geen dergelijke bepalingen, zodat Schengen zeker voor deze aangelegenheid nog een hele tijd actueel zal blijven (*cf.* hoofdstuk IV, punt 3 hieronder).

— Tijdens de vergadering van 24 november 1994 deelde de minister mee dat het Uitvoerend Comité kennis had genomen van (i) het verloop van de onderhandelingen met Zwitserland in verband met de toetreding van dit land tot de multilaterale overname-overeenkomst die de Schengen-landen op 29 maart 1991 met Polen gesloten hebben en (ii) de aanvraag van Bulgarije om eveneens tot de genoemde overeenkomst toe te treden. De minister wees erop dat het hier geen toetreding tot de Schengen-Overeenkomst zelf betreft. Tot deze laatste kunnen immers alleen E.U.-lidstaten toetreden. De multilaterale overname-overeenkomst regelt de terugzending, naar het land dat met de Schengen-staten deze overeenkomst heeft gesloten, van onderhorigen van dat land aan wie de toegang tot het Schengen-grondgebied werd geweigerd. (De overnameverplichting bestaat overigens ook in de omgekeerde richting.)

De aanwezige vertegenwoordiger van de minister van Buitenlandse Zaken voegde hieraan toe dat Zwitserland de Schengen-landen wel al gepolst had in verband met de mogelijkheid de controles aan de grenzen met Zwitserland, die uiteraard buitengrenzen zullen zijn wanneer de Schengen-Overeenkomst in werking treedt, minder strikt te laten verlopen dan volgens de regels van het Gemeenschappelijk Handboek Buitengrenzen. Op het eerste gezicht lijkt dit echter moeilijk toe te staan, al was het maar omdat men Denemarken, wanneer dit land toetreedt, normaal zal moeten vragen de controle aan zijn grenzen met de Scandinavische landen die buiten Schengen blijven, juist te verscherpen (*cf.* hoofdstuk IV, punt 2 hieronder).

Deze vraag van Zwitserland ontlokte een lid van het Adviescomité het commentaar dat dit land altijd klaar staat om in de voordelen van de Europese integratie te delen, maar er zelf niets voor wil doen. Het lid verwees daarbij naar de Zwitserse houding in verband met de regulering van bankverrichtingen en de transit van E.G.-vrachtvervoer.

— In verband met het visumbeleid verzocht een ander lid de minister de lijst mee te delen van de landen waarvan de onderdanen een visum moeten hebben om het Schengen-grondgebied binnen te komen. Dit lid vroeg verder of in het Uitvoerend Comité ook gesproken werd over de opvang van vluchtelingen, en meer bepaald over de spreiding van deze personen en/of de verdeling van de opvangkosten. Het lid herinnerde eraan dat Duitsland, dat op dat ogenblik het Schengen-voorzitterschap bekleedde, in het kader van de E.U. sterk op afspra-

Système d'information européen (S.I.E.) ne comporte pas de dispositions de ce genre, si bien que la Convention de Schengen sera, à coup sûr, encore d'actualité pendant longtemps dans cette matière (*cf.* chapitre IV, point 3, ci-après).

— Au cours de la réunion du 24 novembre 1994, le ministre a fait savoir que le Comité exécutif avait pris connaissance (i) du déroulement des négociations avec la Suisse concernant l'adhésion de ce pays à l'accord multilatéral de réadmission que les États Schengen ont conclu avec la Pologne le 29 mars 1991 et (ii) de la demande de la Bulgarie tendant également à adhérer audit accord. Le ministre a précisé qu'il ne s'agissait pas en l'occurrence d'une adhésion à la Convention de Schengen proprement dite, seuls les États de l'Union européenne pouvant adhérer à celle-ci. L'accord multilatéral de réadmission règle le renvoi, au pays qui a conclu cet accord avec les États Schengen, des ressortissants de ce pays auxquels l'accès au territoire de Schengen a été refusé. (L'obligation de réadmission s'applique d'ailleurs aussi en sens inverse.)

Le représentant du ministre des Affaires étrangères a ajouté que la Suisse avait cependant déjà pressenti les États Schengen concernant la possibilité d'assouplir les contrôles aux frontières avec la Suisse, qui deviendront évidemment des frontières extérieures lorsque la Convention de Schengen entrera en vigueur, règles du Manuel commun sur le contrôle des frontières extérieures. À première vue, cela paraît toutefois difficile à accorder, ne serait-ce que parce que, si le Danemark adhère, on devra normalement demander à ce pays de précisément renforcer les contrôles à ses frontières avec les pays scandinaves qui restent en dehors de Schengen (*cf.* chapitre IV, point 2 ci-après).

Cette demande de la Suisse a fait dire à un membre du Comité d'avis que ce pays est toujours prompt à bénéficier des avantages de l'intégration européenne, mais sans rien vouloir consentir en échange de son côté. Le membre a fait référence, à ce propos, à l'attitude de la Suisse concernant la réglementation des opérations bancaires et le transit alpin du transport communautaire de marchandises.

— Concernant la politique en matière de visas, un autre membre a demandé au ministre de communiquer la liste des pays dont les ressortissants sont soumis à un visa pour pénétrer sur le territoire Schengen. Il a demandé par ailleurs si le Comité exécutif avait évoqué aussi l'accueil des réfugiés, et plus spécialement la dissémination de ces personnes et/ou la répartition des frais d'accueil. Il a rappelé que l'Allemagne, qui exerçait à ce moment-là la présidence de Schengen, réclamait instamment des accords en cette matière dans le cadre de l'Union européenne,

ken over deze aangelegenheid aandrang, omdat het in vergelijking met de andere lidstaten verhoudingsgewijs veel meer vluchtelingen (o.a. uit het voormalige Joegoslavië) te verwerken kreeg.

In antwoord op de eerste vraag wees de minister erop dat de Schengen-lijst van landen waarvan de onderdanen visumplichtig zijn, door het Uitvoerend Comité vertrouwelijk verklaard werd. Het lid noemde deze regeling absurd en onaanvaardbaar (1).

Wat de tweede vraag betreft, moet erop gewezen worden dat de Schengen-Overeenkomst alleen bepalingen in verband met de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asiolverzoeken bevat en geen afspraken in verband met de opvang van asielzoekers.

5. Het Belgische voorzitterschap

België heeft het voorzitterschap van Schengen op zich genomen op een cruciaal ogenblik van de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst. Doordat de Overeenkomst in werking treedt op 26 maart eerstkomend, moet ons land zowel de werkzaamheden leiden tijdens de voorbereidende periode, die aangevangen is op 22 december 1994 toen de beslissing over de datum van inwerkingtreding is genomen, als tijdens de beginfase van de toepassing van de Overeenkomst die de eerste drie maanden vanaf 26 maart 1995 zal beslaan.

Het programma van het Belgische voorzitterschap werd reeds in grote lijnen geschetst door de minister van Buitenlandse Handel en Europese Zaken op de vergadering van het Adviescomité van 24 november 1994.

Tijdens de voorbereidende periode, waarin wij ons nu bevinden, moeten de lidstaten de volgende taken vervullen (cf. bijlage 2 bij dit rapport, punt 3):

- de bestaande nationale gegevens verder invoeren in het S.I.S. en ze *up to date* houden;
- de technische voorbereiding van de operationele inwerkingtreding van het S.I.S. en van de toegang van de eindgebruikers tot het systeem afwerken;

(1) De minister heeft het Adviescomité naderhand confidencieel inzage in het desbetreffende Schengen-document gegeven. Het document bestaat in feite uit drie lijsten. Naast de gemeenschappelijke lijst van staten wier onderdanen aan de visumplicht zijn onderworpen, omvat het een overzicht van de staten wier onderdanen door geen enkele Schengen-staat aan de visumplicht zijn onderworpen en een overzicht van de staten wier onderdanen door één of meer Schengen-staten aan de visumplicht zijn onderworpen.

parce qu'en comparaison des autres États membres, elle devait absorber proportionnellement beaucoup plus de réfugiés (notamment en provenance de l'ex-Yougoslavie).

À la première question, le ministre a répondu que le Comité exécutif avait déclaré confidentielle la liste Schengen des pays dont les ressortissants sont soumis au visa. L'intervenant a qualifié cette décision d'absurde et d'inacceptable (1).

En ce qui concerne la seconde question, il convient de rappeler que la Convention de Schengen ne comporte que des dispositions relatives à la responsabilité en matière d'examen de demandes d'asile et pas d'accords concernant l'accueil des demandeurs d'asile.

5. La présidence belge

La Belgique a assumé la présidence Schengen à un moment crucial de la mise en œuvre de la Convention. Du fait que celle-ci entrera en vigueur le 26 mars prochain, notre pays a, à la fois, la responsabilité des travaux pendant la période préparatoire qui a commencé le 22 décembre 1994, lorsque la décision relative à la date d'entrée en vigueur fut prise, et pendant la phase initiale d'application de la Convention, qui couvrira les trois premiers mois à partir du 26 mars 1995.

Le programme de la présidence belge fut déjà esquissé en grandes lignes par le ministre du Commerce extérieur et des Affaires européennes lors de la réunion du Comité d'avis du 24 novembre 1994.

Pendant la période préparatoire, dans laquelle nous nous trouvons actuellement, les États membres doivent s'acquitter des tâches suivantes (cf. annexe 2 au présent rapport, point 3):

- poursuite du chargement et mise à jour permanente des données nationales existantes dans le S.I.S.;
- achèvement des préparatifs techniques en vue du fonctionnement opérationnel du S.I.S. et de l'accès des utilisateurs finaux au système;

(1) Le ministre a permis ensuite au Comité d'avis de consulter confidentiellement le document Schengen en question. Ce document comporte en fait trois listes. Outre la liste commune des États dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa, le document contient un inventaire des États dont les ressortissants ne sont soumis à l'obligation de visa par aucun des États Schengen et un inventaire des États dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa par un ou plusieurs États Schengen.

— de consulaire, justitiële en politieke samenwerking en de opleiding van het personeel versterken met het oog op de integrale toepassing van de Schengen-reglementering;

— de aanpassing van de luchthavens en van de procedures van de luchtvaartmaatschappijen voltooiën.

Het Belgische voorzitterschap dient ervoor te zorgen dat de partnerstaten deze laatste voorbereidingen beëindigen voor 26 maart.

Het Belgische voorzitterschap is eveneens belast met de invoering van een permanente *follow up*-structuur, samengesteld uit ambtenaren van de partnerstaten, die de toepassing van de Overeenkomst moet begeleiden na de inwerkingtreding en die tot taak heeft de moeilijkheden die zich met name tijdens de beginfase van de toepassing voordoen te onderkennen, te ontleden en snel op te lossen (*cf.* bijlage 2 bij dit verslag, punt 4).

Tijdens de beginfase van toepassing zullen de partnerstaten geleidelijk de controles aan de binnengrenzen opheffen en zal een begin worden gemaakt met de toepassing van de compenserende maatregelen bepaald door de Overeenkomst, zoals de standaardisering en de versterking van de controles aan de buitengrenzen en het gemeenschappelijk visumbeleid. Hoewel de tenuitvoerlegging van deze maatregelen onder de verantwoordelijkheid van de staten valt, onderstreepte de minister dat het Belgische voorzitterschap erop zal toezien dat met name de opheffing van de controles aan de binnengrenzen op gecoördineerde wijze zal verlopen, maar onverminderd artikel 2.2 van het Verdrag (1). Indien men de beslissing over de afschaffing van de controles volledig in handen van de partnerstaten zou laten, bestaat immers het gevaar dat er een «Schengen à la carte» zou komen, iets wat het Belgische voorzitterschap absoluut wil voorkomen.

Eind juni 1995 zal de Centrale Groep een balansverslag voorleggen over de eerste drie maanden van de toepassing van de Overeenkomst. Het Uitvoerend Comité zal dan een beslissing moeten nemen of men overgaat tot de definitieve fase van toepassing dan wel of de voorlopige fase verlengd dient te worden, ingeval er nog grote problemen opgelost moeten worden. In dit verband heeft de minister de aandacht gevestigd op het feit dat tijdens de beginfase van de

— renforcement de la coopération consulaire, judiciaire et policière et de la formation du personnel en vue de l'application intégrale du dispositif réglementaire Schengen;

— achèvement de l'adaptation des aéroports et des procédures des compagnies aériennes.

Il incombe à la présidence belge d'assurer que les États parties terminent ces derniers préparatifs pour le 26 mars.

La présidence belge est également chargée de mettre en place une structure permanente de suivi, composée de fonctionnaires des États parties, qui devra gérer l'application de la Convention après sa mise en vigueur et aura pour mission d'identifier, d'analyser et de résoudre rapidement les difficultés se faisant jour notamment pendant la phase initiale d'application (*cf.* annexe 2 au présent rapport, point 4).

Pendant la phase initiale d'application, les États parties procéderont à la suppression graduelle des contrôles aux frontières intérieures et commenceront à appliquer les mesures compensatoires prévues par la Convention telles que la standardisation et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures et la politique commune de visa. Bien que la mise en œuvre de ces mesures relève de la responsabilité des États, le ministre a insisté sur le fait que la présidence belge veillera à ce que notamment la suppression des contrôles aux frontières intérieures se fasse de manière coordonnée, mais sans préjudice de l'article 2.2 de la Convention (1). En effet, si la décision quant à la suppression des contrôles était laissée entièrement aux États membres, on risquerait de voir surgir un «Schengen à la carte», ce que la présidence belge veut absolument éviter.

Fin juin 1995, le Groupe central présentera un rapport-bilan sur les trois premiers mois d'application de la Convention. Il appartiendra alors au Comité exécutif de prendre une décision sur le passage à la phase définitive d'application ou, au cas où il subsisterait des problèmes majeurs à résoudre, sur la prolongation de la phase provisoire. Dans ce contexte, le ministre n'a pas manqué d'attirer l'attention sur le fait que les élections présidentielles

(1) Dit artikel bepaalt: «Wanneer evenwel de openbare orde of de nationale veiligheid daartoe noopt, kan een Overeenkomstsluitende Partij, na raadpleging van de overige Overeenkomstsluitende Partijen, besluiten dat gedurende een beperkte periode aan de binnengrenzen aan de situatie aangepaste nationale grenscontroles worden uitgeoefend. Vergen de openbare orde of de nationale veiligheid dat onverwijld wordt opgetreden, dan treft de betrokken Overeenkomstsluitende Partij de nodige maatregelen, en stelt zij de overige Overeenkomstsluitende Partijen hiervan zo spoedig mogelijk in kennis.»

(1) Cet article stipule que «lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent, une Partie contractante peut, après consultation des autres Parties contractantes, décider que, durant une période limitée, des contrôles frontaliers nationaux adaptés à la situation seront effectués aux frontières intérieures. Si l'ordre public ou la sécurité nationale exigent une action immédiate, la Partie contractante concernée prend les mesures nécessaires et en informe le plus rapidement possible les autres Parties contractantes».

toepassing van de Overeenkomst in Frankrijk presidentsverkiezingen plaatsvinden, en dat de invoering van het vrije verkeer van personen een belangrijk thema zou kunnen worden in de verkiezings-campagne.

In november jongstleden was de minister nog van mening dat België waarschijnlijk twee vergaderingen van het Uitvoerend Comité zou moeten beleggen, één op 26 maart of juist vóór deze datum om te verklaren dat het S.I.S. operationeel is en dat de Overeenkomst in werking treedt, de andere eind juni om de beginfase van toepassing te evalueren. Aangezien tot de « onomkeerbare » toepassing van de Overeenkomst reeds besloten werd op 22 december 1994, lijkt de eerste vergadering strikt genomen echter niet noodzakelijk, zelfs indien over dit punt nog enige onduidelijkheid blijft bestaan wegens de eerder besproken dubbelzinnigheid van de beslissing van december (zie punt 1 van het eerste hoofdstuk). Het lijkt nu vast te staan dat het Belgische voorzitterschap vóór de eigenlijke inwerkingtreding van de Overeenkomst het Uitvoerend Comité niet meer formeel zal doen bijeenkomen, wat lijkt te bevestigen dat geen van de overeenkomstsluitende Staten de datum van inwerkingtreding opnieuw ter discussie wil stellen. Indien immers een van de overeenkomstsluitende Staten zou vragen dat het Uitvoerend Comité bijeenkomt, kan het voorzitterschap daar niet onderuit aangezien het huishoudelijk reglement van het Uitvoerend Comité bepaalt dat « het Uitvoerend Comité vergadert op bijeenroeping van zijn voorzitter, op diens initiatief of op initiatief van één van zijn leden » (art. 2.1).

Het Belgische voorzitterschap hecht ten slotte een groot belang aan het verruimen van Schengen tot de grenzen van de Europese Unie. Zo zal het zeer binnenkort (eventueel reeds op 24 maart 1995) een informele vergadering van het Uitvoerend Comité bijeenroepen, om de toetredingsakte van Oostenrijk te ondertekenen en het Deense dossier te bespreken (zie hoofdstuk IV, punt 2, hieronder).

Volgens het rouleersysteem van het voorzitterschap neergelegd in het huishoudelijk reglement van het Uitvoerend Comité, is Duitsland het land dat na België het voorzitterschap moet waarnemen. Aangezien dat land echter zopas het voorzitterschap gedurende een jaar heeft uitgeoefend, zal het zijn beurt laten voorbijgaan. Normaal zal Griekenland dus de tweede helft van 1995 het voorzitterschap waarnemen, op voorwaarde natuurlijk dat de toetreding van dit land op 1 juli e.k. effectief is, maar ook al werkt het land nog niet mee aan de praktische toepassing van de Overeenkomst. Griekenland heeft echter medegedeeld dat het zich niet in staat acht het voorzitterschap op zich te nemen. Het volgende land, Spanje, zegt niet beschikbaar te zijn omdat het gedurende die periode reeds het voorzitterschap van de E.U. en dat van de W.E.U. bekleedt. Over een eventuele verlenging van het Belgische voorzitterschap na 1 juli 1995

en France auront lieu pendant la phase initiale d'application de la Convention, et que l'instauration de la libre circulation des personnes pourrait devenir un thème important dans la campagne électorale.

En novembre dernier, le ministre estimait encore que la Belgique aurait probablement à organiser deux réunions du Comité exécutif, l'une le 26 mars ou juste avant cette date, pour déclarer le S.I.S. opérationnel et confirmer l'entrée en vigueur de la convention, l'autre fin juin, pour évaluer la phase initiale d'application. Étant donné que l'application « irréversible » de la convention fut déjà décidée le 22 décembre 1994, la première de ces réunions ne semble toutefois pas, à strictement parler, nécessaire, même si une certaine imprécision subsiste sur ce point, en raison de l'ambiguïté déjà relevée de la décision de décembre (voir point 1 du présent chapitre). Il semble désormais certain que la présidence belge ne convoquera pas de réunion formelle du Comité exécutif avant l'entrée en vigueur effective de la convention, ce qui confirme le fait qu'aucun des États parties ne souhaite rouvrir la discussion sur la date d'entrée en vigueur. En effet, si l'un des États parties demandait la convocation d'une réunion du Comité exécutif, la présidence ne pourrait pas y échapper puisque le règlement intérieur du Comité exécutif prévoit que « le Comité exécutif se réunit sur convocation de son président, à l'initiative de celui-ci ou d'un de ses membres » (art. 2.1).

Enfin, la présidence belge accorde une grande importance à l'élargissement de Schengen aux dimensions de l'Union européenne. Ainsi, une réunion informelle du Comité exécutif elle convoquera très prochainement (éventuellement déjà le 24 mars 1995), pour signer les instruments d'adhésion de l'Autriche et pour discuter du dossier danois (*cf.* chapitre IV, point 2 ci-dessous).

D'après le système régulier des présidences prévu par le règlement intérieur du Comité exécutif, le pays appelé à exercer la présidence après la Belgique est l'Allemagne. Comme celle-ci vient toutefois d'exercer la présidence pendant une année, elle passera son tour. C'est donc la Grèce qui sera normalement président en exercice au cours du deuxième semestre de 1995, à condition naturellement que son adhésion soit entrée en vigueur au 1^{er} juillet prochain, même si elle ne participe pas encore à l'application de la convention sur le terrain. La Grèce a toutefois fait savoir qu'elle ne se sent pas à la hauteur de la tâche. Le pays suivant, l'Espagne, se dit non-disponible en raison du fait qu'elle assurera déjà, pendant cette période, la présidence de l'U.E. et celle de l'U.E.O. La question d'une éventuelle prolongation de la présidence belge au-delà du 1^{er} juillet 1995 a dès lors été évoquée au sein du Comité exécutif, mais n'a pas encore été tran-

is reeds gesproken binnen het Uitvoerend Comité, maar daarover is nog geen beslissing genomen. Het argument, aangevoerd door Griekenland en Spanje, dat het voorzitterschap een aanzienlijke inspanning qua organisatie vergt, gaat natuurlijk ook op voor ons land, dat dan reeds een eerste halfjaar met een drukke agenda achter de rug zal hebben. Een verlenging van het Belgische voorzitterschap lijkt niettemin waarschijnlijk.

Bij de bespreking heeft een lid van het Adviescomité onderstreept dat de publieke opinie moet worden voorgelicht over de draagwijdte van Schengen en erop aangedrongen dat het Belgische voorzitterschap aan die voorlichting prioriteit geeft. Wanneer de Overeenkomst uiteindelijk in werking zal treden, zullen de burgers zeer concreet de voordelen van het systeem gevoelen. Meer dan enige andere maatregel, zal Schengen de unie tussen sommige Europese landen voor de bevolking een tastbare vorm doen aannemen. Terzelfdertijd moet de publieke opinie duidelijk worden gemaakt dat de mogelijkheid van vrij verkeer in de Schengen-ruimte (en later hopelijk ook in heel de Europese Unie) niet op gespannen voet staat met het opvoeren van de strijd tegen de criminaliteit en dat het vrije verkeer dat door Schengen mogelijk wordt dus niet onbeperkt is. Dank zij met name het S.I.S., zal normaal een efficiënter veiligheidsbeleid mogelijk zijn dan toen de diensten van ieder land nog afzonderlijk optraden.

Te noteren valt dat de minister voor Buitenlandse Handel en Europese Zaken en de minister van Binnenlandse Zaken op 21 februari 1995 het programma van het Belgische Schengen-voorzitterschap hebben voorgesteld op een persconferentie en op dezelfde dag voor de Commissie voor de Grondrechten en de Binnenlandse Aangelegenheden van het Europees Parlement.

Op die persconferentie, heeft de minister voor Buitenlandse Handel en Europese Zaken verklaard dat het Belgische voorzitterschap erop zal toezien dat de Schengen-landen de betrokken nationale instanties en de publieke opinie voorlichten over de inwerkingtreding van de Overeenkomst, met name door de nadruk te leggen op de praktische gevolgen. De minister heeft aangekondigd dat in België tegen 26 maart e.k. een specifieke informatiecampaignede start zal gaan.

IV. SCHENGEN EN DE EUROPESE UNIE

1. De juridische band tussen Schengen en de Europese Unie

De band tussen Schengen en de Europese Unie is gebaseerd op de preambule en drie artikelen van de Schengen-Overeenkomst. Natuurlijk komt het begrip Europese Unie als dusdanig niet voor in de Schengen-Overeenkomst, die getekend werd lang voor het

chée. L'argument selon lequel la présidence exige un effort considérable d'organisation, argument invoqué par la Grèce et l'Espagne, vaut évidemment aussi pour notre pays, qui aura déjà derrière lui un premier semestre fort chargé. Une prolongation de la présidence belge semble néanmoins probable.

Lors de la discussion, un membre du Comité d'avis a souligné la nécessité d'informer l'opinion publique sur la portée de Schengen et a insisté pour que la présidence belge fasse de cette information l'une de ses tâches prioritaires. Lorsque la convention entrera finalement en vigueur, les citoyens ressentiront très concrètement les avantages du système. Plus que toute autre mesure, Schengen fera de l'union entre certains pays européens une réalité tangible pour la population. En même temps, il convient de faire comprendre à l'opinion publique que la possibilité de circuler librement dans l'espace Schengen (et ultérieurement, espérons-le, dans toute l'Union européenne) n'est pas incompatible avec un renforcement de la lutte contre la criminalité et que la liberté de circulation qu'offrira Schengen n'est donc nullement absolue. Grâce au S.I.S., notamment, la sécurité pourra être normalement assurée de manière plus efficace que lorsque les services de chaque pays opéraient encore séparément.

Signalons que le ministre du Commerce extérieur et des Affaires européennes et le ministre de l'Intérieur ont présenté, le 21 février 1995, le programme de la présidence belge de Schengen lors d'une conférence de presse et, le même jour, devant la commission des Libertés publique et des Affaires intérieures du Parlement européen.

Au cours de la conférence de presse, le ministre du Commerce extérieur et des Affaires européennes a déclaré que la présidence belge veillera à ce que tous les pays Schengen informent les instances nationales concernées ainsi que l'opinion publique sur l'entrée en vigueur de la convention, en mettant particulièrement l'accent sur ses conséquences pratiques. Le ministre a annoncé qu'une campagne d'information spécifique sera lancée en Belgique pour le 26 mars prochain.

IV. SCHENGEN ET L'UNION EUROPÉENNE

1. Le lien juridique entre Schengen et l'Union européenne

Le lien entre Schengen et l'Union européenne est basé sur le préambule et trois articles de la Convention de Schengen. Naturellement, la notion d'Union européenne ne figure pas en tant que telle dans la Convention de Schengen, qui fut signée bien avant

Verdrag van Maastricht aangenomen werd. Deze Overeenkomst kent slechts de Europese Gemeenschappen (1).

De preambule van de Overeenkomst stelt dat de Schengen-samenwerking weliswaar strikt genomen buiten het kader van de Europese Gemeenschappen valt maar toch een doelstelling van deze Gemeenschappen deelt, namelijk het tot stand brengen van een ruimte zonder binnengrenzen overeenkomstig artikel 7 A van het E.G.-verdrag.

Artikel 140.1 van de Schengen-Overeenkomst bepaalt dat iedere lidstaat van de Europese Gemeenschappen partij kan worden bij de Overeenkomst. Hoewel het in de tekst niet expliciet wordt gezegd, geeft het Uitvoerend Comité een beperkende interpretatie van deze bepaling en gaat het ervan uit dat alle lidstaten van de Europese Unie, maar alleen zij, kunnen toetreden tot de Schengen-Overeenkomst.

Artikel 142.1 van de Schengen-Overeenkomst omschrijft de verhouding tussen deze Overeenkomst en de overeenkomsten «tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen gesloten met het oog op het creëren van een ruimte zonder binnengrenzen» en dus meer in het bijzonder die welke betrekking hebben op de aangelegenheden die behandeld worden in de Schengen-Overeenkomst. Want hoewel de Europese Akte van de verwezenlijking van een ruimte zonder binnengrenzen een communautaire doelstelling heeft gemaakt, bevatte dit verdrag geen bepalingen om door middel van communautaire procedures regelingen te treffen voor hetgeen de hoofdzak uitmaakt van de Overeenkomst van Schengen, namelijk de verwezenlijking van het vrije verkeer van personen door de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen. Voor deze aangelegenheden was men op het vlak van de Twaalf aangewezen op het gebruik van hetzelfde soort juridisch instrument als de Schengen-Overeenkomst zelf, namelijk overeenkomsten naar klassiek internationaal recht. Het Verdrag over de Europese Unie heeft deze toestand gedeeltelijk gewijzigd en maakte van bepaalde aspecten van het visumbeleid een communautaire aangelegenheid door het invoegen van een nieuw artikel 100 C in het E.G.-verdrag. Voor het overige zijn de lidstaten van de Europese Unie nog steeds verplicht gebruik te maken van overeenkomsten, ook al worden deze voortaan niet meer opgesteld in het kader van de klassieke intergouvernementele samenwerking maar maken ze deel uit van de derde pijler van de Unie (cf. art. K.3.2.c van het Verdrag over de Europese Unie) (voor meer details, zie de uiteenzetting onder punt 4.A *infra*).

(1) Voor meer informatie over de band tussen Schengen en de Europese Unie, zie ook blz. 5 tot 9, blz. 30 tot 48 (*passim*) en de bijlagen I en II bij het verslag van de commissie die het ontwerp van wet houdende goedkeuring van de Schengen-Overeenkomst [Gedr. St. Senaat 464-2 (1992-1993)] heeft besproken.

l'adoption du Traité de Maastricht. Cette Convention ne connaît que les Communautés européennes (1).

Le préambule de la Convention affirme que la coopération Schengen, tout en se situant strictement en dehors du cadre des Communautés européennes, partage avec celles-ci l'objectif de la réalisation d'un espace sans frontières intérieures, conformément à l'article 7 A du Traité C.E.

L'article 140.1 de la Convention de Schengen stipule que «tout État membre des Communautés européennes peut devenir Partie à la présente Convention». Bien que le texte ne le dise pas explicitement, le Comité exécutif donne une interprétation limitative de cette disposition et considère que tous les États membres de l'U.E., mais eux seuls, peuvent adhérer à la Convention de Schengen.

L'article 142.1 de la Convention de Schengen définit le rapport entre cette convention et les conventions «conclues entre les États membres des Communautés européennes en vue de la réalisation d'un espace sans frontières intérieures», et donc plus particulièrement celles qui portent sur des matières couvertes par la Convention de Schengen. En effet, bien que l'Acte unique ait fait de la création d'un espace sans frontières intérieures un objectif communautaire, ce traité ne comportait pas de dispositions permettant de régler par des procédures communautaires ce qui constitue l'essentiel de la Convention de Schengen, à savoir la réalisation de la libre circulation des personnes par la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Pour ces matières, on en était réduit au niveau des Douze à se servir du même type d'instrument juridique que la Convention de Schengen elle-même, c'est-à-dire: de conventions de droit international classique. Le Traité U.E. a partiellement changé cette situation, en faisant de certains aspects de la politique de visa des matières communautaires par l'insertion d'un nouvel article 100 C dans le Traité C.E. Pour le reste, les pays membres de l'U.E. sont toujours obligés de se servir de conventions, même si, dorénavant, celles-ci ne sont plus élaborées dans le cadre de la coopération intergouvernementale classique, mais appartiennent au troisième pilier de l'Union (cf. art. K.3.2.c du Traité U.E.) (pour plus de détails, voir l'exposé reproduit sous le point 4.A ci-dessous).

(1) Pour de plus amples informations sur le lien entre Schengen et l'Union européenne, voir aussi les pp. 5 à 9, 30 à 48 (*passim*) et les annexes I et II au rapport de la commission qui a examiné le projet de loi portant approbation de la Convention de Schengen [doc. Sénat 464-2 (1992-1993)].

Artikel 142.1 van de Schengen-Overeenkomst bepaalt dat de bepalingen van deze Overeenkomst « worden vervangen of aangepast » in het licht van de corresponderende bepalingen van de bedoelde overeenkomsten van de Twaalf en nu van de Vijftien (eerste lid van het artikel) en stipuleert meer in het bijzonder dat de bepalingen van de Schengen-Overeenkomst die in strijd zijn met de tussen de lidstaten van de Europese Unie overeengekomen bepalingen, in elk geval worden aangepast (derde lid). Indien de Schengen-bepalingen evenwel verder reiken, kan het « Schengen-surplus » gehandhaafd blijven (tweede lid).

Zo heeft het Uitvoerend Comité van Schengen op zijn vergadering van 26 april 1994 besloten dat de Overeenkomst van Dublin betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend, bij haar inwerkingtreding de artikelen 28 tot 38 van de Schengen-Overeenkomst, die betrekking hebben op dezelfde materie, zal vervangen.

Men vindt de tegenhanger van artikel 142.1 van de Schengen-Overeenkomst in artikel K.7 van het Verdrag over de Europese Unie dat luidt: « Het bepaalde in deze titel [d.w.z. het geheel van de regels voor de samenwerking in de Europese Unie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken] vormt geen beletsel voor de instelling of de ontwikkeling van een nauwere samenwerking tussen twee of meer lidstaten, voor zover die samenwerking niet indruist tegen of geen belemmering vormt voor de in deze titel beoogde samenwerking. »

Een soortgelijk verband bestaat tussen de Schengen-Overeenkomst en de strikt communautaire regelgeving betreffende de aangelegenheden die behandeld worden door de Overeenkomst. Weliswaar definieert de Overeenkomst dit verband niet uitdrukkelijk. Alleen wordt er een meer beperkte regel geformuleerd dat de bepalingen van de Overeenkomst slechts van toepassing zijn voor zover zij verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht (artikel 134), hetgeen strikt genomen overeenstemt met het derde lid van artikel 142.1. Het Uitvoerend Comité schijnt evenwel een ruime interpretatie te geven aan artikel 134. Het past in elk geval ook beginselen die overeenstemmen met het eerste en tweede lid van artikel 142.1, toe op de verhouding tussen de Schengen-Overeenkomst en het Gemeenschapsrecht. Zo zijn de artikelen 77 tot 91 over de vuurwapens en munitie respectievelijk vervangen door de richtlijn van de Gemeenschap op de vuurwapens (E.E.G./91/477 van 18 juni 1991) en door bepalingen betreffende de interne markt (sinds 1 januari 1993). Het Uitvoerend Comité heeft voorts laten onderzoeken of sommige bepalingen van Schengen over de vuurwapens en munitie niet verder reiken dan de richtlijn van de Gemeenschap en gehandhaafd moeten blijven. Op dezelfde manier worden de rele-

L'article 142.1 de la Convention de Schengen prévoit que les dispositions de celle-ci seront « remplacées ou modifiées » en fonction des dispositions correspondantes desdites conventions à Douze et maintenant à Quinze (premier alinéa de l'article), et stipule plus particulièrement que les dispositions de la Convention de Schengen qui sont contraires à celles convenues entre l'ensemble des États membres de l'U.E., seront adaptées en tout état de cause (troisième alinéa). Si, toutefois, les dispositions Schengen sont plus contraignantes, le « surplus Schengen » peut être maintenu (deuxième alinéa).

Le Comité exécutif Schengen a ainsi décidé, lors de sa réunion du 26 avril 1994, que lorsque la convention de Dublin relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes entrera en vigueur, elle remplacera les articles 28 à 38 de la Convention de Schengen qui concernent la même matière.

On trouve le pendant de l'article 142.1 de la Convention de Schengen dans l'article K.7 du Traité U.E. qui dit que « les dispositions du présent titre [c'est-à-dire: celles qui régissent la coopération U.E. dans les domaines de la justice et des affaires intérieures] ne font pas obstacle à l'institution ou au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres, dans la mesure où cette coopération ne contrevient ni n'entrave celle qui est prévue au présent titre ».

Un rapport similaire existe entre la Convention de Schengen et la réglementation strictement communautaire concernant des matières couvertes par la Convention. Certes, la Convention ne définit pas explicitement ce rapport. Elle formule seulement la règle plus limitée selon laquelle ses dispositions ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire (art. 134), ce qui correspond strictement au troisième alinéa de l'article 142.1. Le Comité exécutif semble toutefois donner une interprétation large de l'article 134. En tout cas, il applique également des principes correspondant aux premier et deuxième alinéas de l'article 142.1 au rapport entre la Convention de Schengen et le droit communautaire. Ainsi, les articles 77 à 91 sur les armes à feu et munitions et les articles 120 à 124 sur le transport et la circulation des marchandises ont été remplacés respectivement par la directive communautaire sur les armes à feu (C.E.E./91/477 du 18 juin 1991) et par des dispositions relatives au marché intérieur (depuis le 1^{er} janvier 1993). Le Comité exécutif a par ailleurs fait examiner si certaines dispositions Schengen sur les armes à feu et munitions ne vont pas plus loin que la directive communautaire et ne devraient pas être maintenues. De la même manière,

vante bepalingen van de Overeenkomst en de Schengen-uitvoeringsmaatregelen normalerwijze vervangen door de overeenstemmende communautaire maatregelen op het ogenblik dat er op het vlak van het visumbeleid maatregelen worden genomen overeenkomstig het nieuwe artikel 100 C van het E.G.-Verdrag, zelfs indien er strikt genomen geen sprake is van onverenigbaarheid. De voorstellen ter zake van de Europese Commissie zijn trouwens in ruime mate gebaseerd op het Schengen-acquis (cf. punt 4.A van dit hoofdstuk).

De artikelen 140 en 134/142 lijken twee verschillende sporen aan te geven om de afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen met het oog op het vrije verkeer van personen als te verwezenlijken doel uit te breiden van de Schengen-landen tot alle lidstaten van de Europese Unie: hetzij door al deze Staten te laten toetreden tot de Schengen-Overeenkomst, hetzij door de Schengen-regelgeving te vervangen door maatregelen die opgesteld zijn in het kader van de Europese Unie. Tot op heden heeft het eerste spoor meer concrete resultaten opgeleverd dan het tweede. Vier Staten hebben zich immers aangesloten bij de stichtende Schengen-landen terwijl men voor alle grote vragen in dit verband, nog altijd moet wachten op gemeenschappelijke standpunten binnen de Unie. Voor België en de andere Schengen-landen blijft nochtans als uiteindelijk doel gelden dat Schengen opgenomen moet worden in het institutioneel raamwerk van de Unie en uiteindelijk in het communautair raamwerk van de interne markt overeenkomstig artikel 7 A van het E.G.-Verdrag, zo werd op 21 februari 1995 nog bevestigd door het Belgische voorzitterschap van Schengen voor de Commissie Openbare Vrijheden en Binnenlandse Zaken van het Europees Parlement. Het aanvaarden van deze doelstelling door een land vormt daarom een voorwaarde voor toetreding tot de Schengen-Overeenkomst, wat wil zeggen dat de twee genoemde sporen in werkelijkheid nauw met elkaar verbonden zijn.

In dit verband zij nog vermeld dat België ook het voorstel steunt van Nederland om aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in het kader van Schengen bevoegdheden toe te kennen die analoog zouden zijn met de mogelijke bevoegdheden waarin voorzien is door artikel K.3.2.c van het Verdrag over de Europese Unie voor de overeenkomsten opgesteld in het kader van de derde pijler van de Unie. Dit initiatief kan echter alleen maar gerealiseerd worden door een wijziging van de Schengen-Overeenkomst volgens de in artikel 141 bepaalde procedure.

2. Verruiming van Schengen

De minister van Buitenlandse Handel en Europese Zaken heeft er in het Adviescomité herhaaldelijk op gewezen dat ondanks de moeilijkheden die de

lorsque des mesures communautaires en matière de visa auront été adoptées sur base du nouvel article 100 C du Traité C.E., les dispositions de la Convention et les mesures d'application Schengen correspondantes seront normalement remplacées par ces mesures communautaires, même sans qu'il y ait, à proprement parler, incompatibilité. Les propositions faites par la Commission européenne en la matière se basent d'ailleurs largement sur l'acquis Schengen (cf. point 4.A du présent chapitre).

Les articles 140 et 134/142 semblent tracer deux voies différentes par lesquelles la suppression des contrôles aux frontières communes en vue de la réalisation de la libre circulation des personnes pourra être étendue des pays Schengen à l'ensemble des États membres de l'U.E.: soit par l'adhésion de tous ces États à la Convention de Schengen, soit par le remplacement de la réglementation Schengen par des mesures élaborées dans le cadre de l'U.E. Jusqu'à présent, la première voie a donné plus de résultats concrets que la seconde. Quatre États sont, en effet, venus rejoindre les pays fondateurs de Schengen, alors que pour toutes les grandes questions en la matière, l'adoption de positions communes au niveau de l'Union se fait toujours attendre. Pour la Belgique et les autres pays Schengen, l'intégration de Schengen dans le cadre institutionnel de l'Union, et finalement dans le cadre communautaire du marché intérieur sur la base de l'article 7 A du Traité C.E., demeure néanmoins l'objectif ultime, ainsi que la présidence belge de Schengen l'a encore confirmé, le 21 février 1995, devant la commission des Libertés publiques et des Affaires intérieures du Parlement européen. Aussi, l'engagement d'un pays à l'égard de cet objectif constitue-t-il une condition pour son adhésion à la Convention de Schengen, ce qui veut dire que les deux voies mentionnées sont en réalité intimement liées.

Signalons encore, dans ce contexte, que la Belgique soutient aussi la proposition faite par les Pays-Bas qui vise à attribuer à la Cour de justice des Communautés européennes des compétences dans le cadre de Schengen, qui seraient analogues à celles dont la possibilité est prévue à l'article K.3.2.c du Traité U.E. pour les conventions élaborées dans le cadre du troisième pilier de l'Union. Cette initiative ne pourra toutefois être réalisée que par une modification de la Convention de Schengen selon la procédure prévue à son article 141.

2. L'élargissement de Schengen

Le ministre du Commerce extérieur et des Affaires européennes a souligné à plusieurs reprises devant le Comité d'avis, que, malgré les difficultés qui ont

inwerkingtreding van de Overeenkomst aanzienlijk hebben vertraagd, « Schengen » nog altijd even aantrekkelijk is gebleven. Als bewijs voerde hij de stappen aan die Oostenrijk en Denemarken hebben ondernomen om tot de Overeenkomst te kunnen toetreden.

Op 27 juni 1994 heeft het Uitvoerend Comité aan Oostenrijk het statuut van waarnemer toegekend. Afgesproken was dat dit statuut geen doel op zich vormde, doch het eerste stadium van de toetreding, die toen nog niet kon plaats hebben omdat de toetreding van Oostenrijk tot de Europese Unie nog niet in werking was getreden. In feite kon Oostenrijk toen het statuut van waarnemer krijgen omdat de definitieve toetreding tot de Europese Unie reeds een vaststaand feit was door het Oostenrijkse « Ja » bij het referendum van 12 juni 1994.

Het toekennen van het waarnemersstatuut aan Oostenrijk om dit land later volwaardig tot de Schengen-Overeenkomst te laten toetreden, vormde het eerste tastbare resultaat van de initiatieven die de Schengen-staten sedert 1993 hebben ondernomen bij de vier kandidaat-lidstaten van de Europese Unie. Het Belgisch voorzitterschap van de E.U.-Raad heeft deze initiatieven actief gesteund omdat men zo die vier landen aan de tand kon voelen over hun interpretatie van artikel 7 A van het E.G.-Verdrag en hun voornemen om vorderingen te boeken in het kader van de derde pijler van de Unie. Zo is snel aan het licht gekomen dat Oostenrijk inzake het vrije verkeer van personen volstrekt dezelfde zienswijze deelde als de Schengen-landen alsook hun engagement om dat vrij verkeer voor de hele Unie tot stand te brengen.

Oostenrijk heeft zijn waarnemersstatuut ten volle benut om onmiddellijk de juridische en praktische aanpassingen uit te voeren die zijn volwaardige deelname aan het Schengen-systeem vereist. Bijgevolg zal de observatieperiode zeer kort zijn. De toetreding van Oostenrijk wordt in de komende weken ondertekend, dit is nauwelijks enkele maanden nadat ze theoretisch haalbaar was krachtens artikel 140.1 van de Overeenkomst.

Daar komt nog bij dat het Oostenrijkse initiatief tot algemene tevredenheid heeft geleid omdat het niet alleen bewijst dat Schengen toekomst heeft maar ook omdat de geografische ligging van dat land de toepassing van de regels inzake de controle op de buitengrenzen alleen maar kan vergemakkelijken.

Ook Denemarken heeft het statuut van waarnemer aangevraagd. In dit geval staan de zaken er wat ingewikkelder voor. In principe had Denemarken de overgangsfase van observatie kunnen overslaan omdat het reeds lid is van de Europese Unie, en rechtstreeks zijn toetreding aanvragen. Indien Denemarken dat niet heeft gedaan dan is het niet wegens principiële bezwaren tegen de Schengen-filosofie die het ervan weerhielden om de volwaardige toetreding te verzoeken.

considérablement retardé l'entrée en vigueur de la Convention, Schengen a toujours conservé son attrait. Il en a donné pour preuve les démarches faites par l'Autriche et le Danemark en vue de leur adhésion à la Convention.

Le Comité exécutif a accordé le statut d'observateur à l'Autriche, le 27 juin 1994. Il était entendu que ce statut n'était pas une fin en soi, mais le premier stade de l'adhésion, qui, à l'époque, ne pouvait pas encore intervenir, puisque l'adhésion de l'Autriche à l'U.E. n'était pas encore entrée en vigueur. En fait, c'est parce que l'adhésion effective de ce pays à l'U.E. ne faisait plus de doute suite au résultat positif du référendum autrichien du 12 juin 1994, que le statut d'observateur a pu lui être accordé.

L'octroi du statut d'observateur à l'Autriche, dans la perspective de son adhésion à part entière à la Convention de Schengen, a été le premier résultat concret des démarches que les États Schengen avaient entreprises dès 1993 auprès des quatre pays candidats à l'U.E. Durant sa présidence du Conseil U.E., la Belgique avait activement soutenu ces démarches, parce qu'elles permettaient de sonder les quatre pays en question quant à leur interprétation de l'article 7 A du Traité C.E. et leur volonté de progresser dans le cadre du troisième pilier de l'Union. Il est vite devenu apparent que l'Autriche partageait entièrement la conception que se font les pays Schengen de la notion de libre circulation des personnes ainsi que leur engagement en faveur de la réalisation de cette libre circulation au niveau de l'U.E.

L'Autriche a pleinement profité de son statut d'observateur pour effectuer sans tarder les adaptations juridiques et pratiques nécessaires à sa participation à part entière au système Schengen. La période d'observation sera dès lors très courte. L'adhésion de l'Autriche sera signée dans les semaines qui suivent, soit quelques mois à peine après qu'elle est devenue théoriquement possible, en vertu de l'article 140.1 de la Convention.

Par ailleurs, la démarche autrichienne constitue une source de grande satisfaction non seulement parce qu'elle démontre que Schengen a un avenir, mais aussi parce qu'elle ne pourra que faciliter, de par la position géographique du pays, l'application du dispositif de contrôle des frontières extérieures.

Le Danemark a également sollicité le statut d'observateur. Le cas de ce pays est toutefois plus compliqué. En principe, le Danemark aurait pu se passer de la phase transitoire d'observation, puisqu'il est membre de l'U.E., et poser directement sa candidature à l'adhésion. S'il ne l'a pas fait, ce n'est pas parce qu'il avait des objections de principe contre la philosophie de Schengen qui l'empêchaient de demander l'adhésion à part entière. Si tel avait été son motif, les

Indien dat werkelijk zo was geweest, hadden de Schengen-staten overigens de aanvraag niet in aanmerking genomen omdat de leden van het Uitvoerende Comité het erover eens zijn dat het statuut van waarnemer alleen mogelijk is met het oog op een latere toetreding. Bij het indienen van zijn aanvraag voor het statuut van waarnemer heeft Denemarken daarom uitdrukkelijk bepaald dat de aanvraag ingegeven was door een «convergentie in het samenwerkingsoogmerk van Schengen», te weten het afschaffen van de controle van personen aan de binnengrenzen, naar de geest van artikel 7 A van het E.G.-Verdrag.

Wat Denemarken betreft werd het statuut van waarnemer aangevraagd als een soort van sas om de voorwaarden te kunnen verduidelijken van zijn toekomstige deelname aan de Schengen-samenwerking en om meer bepaald tot een voldoening schenkende oplossing te komen van het probleem van de betrekkingen tussen de Schengen-Overeenkomst en de Noordse Conventie inzake paspoortencontrole. Deze laatste conventie heeft immers sedert het eind van de tweede wereldoorlog gezorgd voor een soort van vrij personenverkeer tussen de Scandinavische landen, dat enigszins te vergelijken is met dat tussen de Benelux-landen. In de Scandinavische landen zou de publieke opinie zeker gekant zijn tegen een Schengen-buitengrens die de Noordse Unie zou doorkruisen indien alleen Denemarken tot Schengen toetrad.

Zoals de minister heeft opgemerkt tijdens de vergadering van het Adviescomité van 30 juni 1994 ligt waarschijnlijk daar ook de reden van de oorspronkelijke terughoudendheid van Denemarken tegenover de Schengen-Overeenkomst (terwijl het niet-toetreden van het Verenigd Koninkrijk en van Ierland altijd het gevolg is geweest en nog steeds is van een totaal verschillende interpretatie van het begrip «vrij verkeer van personen»). Wij mogen hier immers niet uit het oog verliezen dat de Schengen-Overeenkomst werd ondertekend lang vóór het inzetten van de onderhandelingen met het oog op de toetreding van drie Scandinavische landen tot de Europese Unie. Omgekeerd meende de minister dat het indienen per eind mei 1994 van de Deense aanvraag van het statuut van waarnemer in het kader van Schengen, een signaalfunctie had om duidelijk te maken dat Zweden, Finland en (op dat ogenblik ook nog steeds) Noorwegen eveneens interesse hadden voor Schengen. Het is immers moeilijk denkbaar dat Denemarken zonder overleg met die drie landen gehandeld zou hebben.

Ondertussen ziet de toestand er als volgt uit:

— Zweden en Finland zijn tot de Unie toegetreden. Op hun beurt zullen ze ongetwijfeld het statuut van waarnemer aanvragen om later tot de Schengen-Overeenkomst te kunnen toetreden. Denemarken zal

États Schengen n'auraient d'ailleurs pas pris sa demande en considération, puisqu'il existe, au sein du Comité exécutif, un consensus pour dire que le statut d'observateur n'est envisageable que dans la perspective d'une adhésion ultérieure. C'est pourquoi le Danemark a explicitement stipulé, en présentant sa candidature au statut d'observateur, le 24 mai 1994, que cette candidature s'inspirait d'une «convergence sur le but de la coopération Schengen», à savoir la suppression des contrôles de personnes aux frontières intérieures, dans l'esprit de l'article 7 A du Traité C.E.

Dans le cas du Danemark, le statut d'observateur a été demandé comme une sorte de «sas» devant permettre de clarifier les conditions précises de sa future participation à la coopération Schengen, et plus précisément de trouver une solution satisfaisante aux relations entre la Convention de Schengen et la Convention nordique relative au contrôle des passeports. Cette dernière convention a, en effet, instauré, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, une forme de libre circulation des personnes entre les pays scandinaves, plus ou moins comparable à celle qui existe au sein du Benelux. L'opinion publique des pays concernés aurait certainement du mal à accepter une frontière extérieure Schengen qui traverserait l'Union nordique si seul le Danemark adhérerait à Schengen.

Comme le ministre l'a noté lors de la réunion du Comité d'avis du 30 juin 1994, c'est probablement ce qui explique aussi la réticence manifestée initialement par le Danemark vis-à-vis de la Convention de Schengen (alors que la non-adhésion du Royaume-Uni et de l'Irlande était et est toujours basée sur une interprétation fondamentalement différente de la notion de libre circulation des personnes). N'oublions pas, en effet, que la Convention de Schengen fut signée bien avant l'ouverture des négociations en vue de l'adhésion de trois pays scandinaves à l'U.E. Inversement, le ministre a estimé que la présentation, fin mai 1994, de la candidature danoise au statut d'observateur dans le cadre de Schengen constituait un signal que la Suède, la Finlande et (à ce moment encore aussi) la Norvège étaient également intéressées par Schengen. En effet, on n'imagine pas que le Danemark ait agi sans concertation avec ces pays.

Entre-temps, la situation se présente comme suit:

— La Suède et la Finlande sont devenues membres de la U.E. Elles demanderont certainement à leur tour le statut d'observateur en vue d'une adhésion ultérieure à la Convention de Schengen. Le Danemark les

hen waarschijnlijk opwachten om het statuut van waarnemer op te nemen en nadien om toe te treden, zodat het probleem gedeeltelijk vanzelf opgelost zal raken.

— Sedert de Noren «neen» hebben geantwoord bij het referendum over de toetreding tot de Europese Unie, heeft Noorwegen zich bij IJsland aangesloten als lidstaat van de Noordse Unie die zeker niet tot Schengen zal toetreden. Het ziet er naar uit dat er geen enkele definitieve beslissing komt over de Deense aanvraag om het statuut van waarnemer te krijgen (noch over de aanvraag van Zweden en Finland die zou volgen) vooraleer men duidelijk weet hoe men dit overblijvende aspect van het probleem kan oplossen.

Wanneer het Belgisch voorzitterschap zijn programma in de bevoegde commissie van het Europees Parlement heeft voorgesteld, heeft het verklaard ervan bewust te zijn dat het probleem in die landen de gevoelige snaar raakt, rekening te willen houden met hun bezorgdheid en bereid te zijn op een open en directe manier naar oplossingen te zoeken. Voorts meende het Belgisch voorzitterschap dat er ruimte kan komen voor ideeën in het kader van de Europese Economische Ruimte, omdat die het beginsel van het vrij verkeer van personen heeft verruimd, of in de ontwerp-overeenkomst betreffende de buitengrenzen van de Unie. Als fungerend voorzitter van het Uitvoerend Comité-Schengen, wil de minister van Buitenlandse Handel en Europese Zaken overigens nog vóór eind maart 1995 naar die landen gaan om er zijn politieke contacten voort te zetten.

Nu Oostenrijk op het punt staat tot de Schengen-Overeenkomst toe te treden en de drie Scandinavische lidstaten van de Europese Unie bereid zijn waarnemer te worden om nadien ook te kunnen toetreden zodra het probleem van de Noordse Conventie zijn beslag heeft gekregen, gaat het zelfs in het Europa van de Vijftien kennelijk de weg op van een isolering van het Verenigd Koninkrijk en van Ierland inzake het vrije verkeer van personen. Niettemin heeft het Belgisch voorzitterschap zich ertoe verbonden de contacten met die twee landen voort te zetten vooral over de interpretatie van artikel 7 A van het E.G.-Verdrag, omdat de onenigheid over dit artikel (en meer bepaald over de vraag of het vrije verkeer van personen waarin het voorziet, veronderstelt dat de controle aan de binnengrenzen wordt afgeschaft), tot heden een hinderpaal heeft gevormd voor het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie en voor de toetreding van de twee betrokken landen tot de Schengen-Overeenkomst. Daar komt nog bij dat voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland het vrije verkeer van personen alleen kan gelden voor burgers van de Unie, terwijl de Schengen-landen van oordeel zijn dat het geldt voor allen die zich op een wettige wijze in de Schengen-ruimte bevinden.

attendra probablement pour accéder au statut d'observateur et, plus tard, pour adhérer, ce qui résoudrait automatiquement une partie du problème.

— Depuis le résultat négatif de son référendum sur l'adhésion à l'U.E., la Norvège a rejoint l'Islande en tant que pays membre de l'Union nordique qui restera certainement en dehors de Schengen. Il semble probable qu'aucune décision définitive ne sera prise sur la demande danoise en vue de l'obtention du statut d'observateur (et sur celles de la Suède et de la Finlande, qui devraient suivre) avant qu'on ne voie clair dans la manière dont ce restant du problème pourra être résolu.

La présidence belge a déclaré à ce propos, lors de la présentation de son programme devant la commission compétente du Parlement européen, qu'elle était consciente que le problème touche une corde sensible dans les pays en question, qu'elle respectait leur préoccupation et qu'elle était prête à chercher des solutions d'une manière ouverte et franche. Selon la présidence belge, des pistes de réflexion possibles pourraient se présenter dans le cadre de l'Espace économique européen, puisque celui-ci a étendu le principe de la libre circulation des personnes, ou encore dans le projet de Convention relative aux frontières extérieures de l'Union. En tant que président en exercice du Comité exécutif Schengen, le ministre du Commerce extérieur et des Affaires européennes envisage d'ailleurs de se rendre dans les pays en question avant la fin du mois de mars 1995, en vue de poursuivre les contacts politiques.

Avec l'Autriche sur le point de devenir partie à la Convention de Schengen et les trois pays scandinaves de l'U.E. prêts à devenir observateurs dans la perspective d'une adhésion ultérieure, dès que le problème de la Convention nordique aura été maîtrisé, on s'oriente clairement, même dans l'Europe à Quinze, vers un isolement du Royaume-Uni et de l'Irlande en matière de libre circulation des personnes. La présidence belge s'est néanmoins engagée à poursuivre les contacts avec ces deux pays, surtout en ce qui concerne l'interprétation de l'article 7 A du Traité C.E., puisque c'est la divergence d'opinions quant à cet article (et notamment quant à la question de savoir si la libre circulation des personnes qu'il prévoit, suppose la suppression des contrôles aux frontières intérieures) qui a empêché jusqu'ici la réalisation de la libre circulation des personnes dans le cadre de l'U.E. en même temps que l'adhésion des deux pays en question à la Convention de Schengen. En outre, pour le Royaume-Uni et l'Irlande, la libre circulation des personnes ne concerne que les citoyens de l'Union, alors que, pour les pays Schengen, elle a trait à tous ceux qui se trouvent légalement dans l'espace Schengen.

3. Kan de derde pijler van de Europese Unie op korte termijn Schengen vervangen?

Nadat het Uitvoerend Comité begin 1994 de inwerkingtreding van de Schengen-Overeenkomst *sine die* moest uitstellen, gingen er stemmen op om het schijnbaar eindeloze avontuur waarop het Schengen-proces begon te lijken, stop te zetten en om gebruik te maken van de inwerkingtreding van het Unie-verdrag om bij voorrang de derde pijler van de Unie te ontwikkelen. Dit standpunt werd onder meer verdedigd in het verslag van de Franse Senaat waarnaar wij reeds hebben verwezen (zie hierboven noot 1, blz. 16) en waarin ervoor gepleit werd het politieke gezag van de Raad Justitie en Binnenlandse Aangelegenheden te versterken en Schengen voortaan op de derde pijler te enten.

Op de vergadering van het Adviescomité van 2 februari 1994 heeft de minister de idee verworpen volgens welke de derde pijler op korte termijn Schengen zou kunnen vervangen. Daarbij merkte hij op:

— dat de principekwesties over de inhoud van het concept vrij personenverkeer nog steeds niet beslecht waren tussen de Schengen-landen en de andere lidstaten van de Europese Unie en dat die toestand een ernstige handicap vormde voor de ontwikkeling van de derde pijler en de vervanging van Schengen door regelgeving van de Europese Unie onmogelijk maakte;

— dat niettegenstaande de moeilijkheden waarmee gekampt werd de Schengen-landen nog steeds een serieuze voorsprong hadden op het praktische vlak zowel op het niveau van de uitwerking van de toegepaste reglementering als op het stuk van de installatie van het S.I.S.

De minister heeft er bij die gelegenheid aan herinnerd dat het van in den beginne afgesproken was dat Schengen een laboratoriumfunctie had en de hinderpalen uit de weg diende te ruimen voor de Europese Unie door de juridische en technische moeilijkheden te overwinnen die het vrij personenverkeer met zich meebrengt. Zijn redenering was dus de volgende: indien de Unie het Schengen-acquis moet erven, dan betekent een mislukt Schengen ook de mislukking van de pogingen om bedoelde aangelegenheden te regelen in het kader van de derde pijler van de Unie; in de veronderstelling dat men er bijvoorbeeld niet in slaagt de problemen rond het S.I.S. op te lossen, zal men ook geen alternatieve oplossing kunnen vinden in het E.I.S. (Europees Informatiesysteem) vervat in de derde pijler, aangezien het E.I.S. slechts een uitbreiding van het S.I.S. tot alle lidstaten van de Unie vormt.

3. Le troisième pilier de l'Union européenne peut-il à court terme se substituer à Schengen?

Début 1994, après que le Comité exécutif avait été amené à reporter *sine die* l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen, des voix se sont élevées pour dire qu'il fallait abandonner l'aventure apparemment interminable qu'était devenu le processus Schengen, et profiter de l'entrée en vigueur du Traité U.E. pour développer plutôt le troisième pilier de l'Union. Ce point de vue fut notamment défendu dans le rapport du Sénat français auquel nous avons déjà fait référence (voir note 1, p. 16 ci-dessus) et qui préconisait de « renforcer l'autorité politique du Conseil Justice et Affaires intérieures et [de] recentrer Schengen sur le troisième pilier ».

Lors de la réunion du Comité d'avis du 2 février 1994, le ministre a rejeté l'idée selon laquelle le troisième pilier pourrait à court terme suppléer Schengen. Il a fait valoir:

— que les questions de principe sur le contenu du concept de libre circulation des personnes n'étaient toujours pas tranchées entre les États Schengen et les autres pays membres de l'U.E. et que cette situation handicapait sérieusement le développement du troisième pilier et rendait notamment impossible le remplacement de Schengen par un dispositif de l'Union européenne;

— qu'en dépit des difficultés rencontrées, les États Schengen avaient toujours une sérieuse longueur d'avance sur le plan pratique, tant au niveau de l'élaboration de la réglementation d'application qu'en ce qui concerne la mise en place du S.I.S.

Le ministre a rappelé à cette occasion qu'il était entendu dès le début que Schengen avait une fonction de laboratoire et devait déblayer le terrain pour le compte de l'Union européenne, en surmontant les difficultés juridiques et techniques soulevées par la libre circulation des personnes. Son raisonnement était donc le suivant: si l'Union doit hériter de l'acquis Schengen, l'échec de Schengen signifie aussi celui des tentatives pour régler les matières en question dans le cadre du troisième pilier de l'Union; à supposer, par exemple, qu'on n'arrive pas à résoudre les problèmes du S.I.S., on ne pourra trouver aucune solution de rechange dans le S.I.E. (Système d'information européen) prévu dans le cadre du troisième pilier, puisque le S.I.E. ne devrait constituer qu'une extension du S.I.S. à l'ensemble des pays membres de l'Union.

De latere ontwikkelingen hebben de analyse die ongeveer een jaar geleden door de minister gemaakt werd, alleen maar bevestigd. De Schengen-landen zijn erin geslaagd de technische moeilijkheden met het S.I.S. te overwinnen en zijn zo goed als klaar om de Schengen-Overeenkomst op het terrein toe te passen. De vooruitgang die in het kader van de derde pijler geboekt werd is daarentegen zeer gering zoals in het volgende deel van dit verslag zal worden uitgelegd.

Op de vergadering van het Adviescomité van 30 juni 1994 heeft de minister een aanvullende toelichting verstrekt over de relatie tussen het S.I.S. en het E.I.S. naar aanleiding van de goedkeuring door het Uitvoerend Comité Schengen van een verklaring betreffende die kwestie (doc. SCH/Com-ex (94) decl. 7 herz.) Het E.I.S. is het voorwerp van een ontwerpovereenkomst tussen de lidstaten van de Europese Unie, dat nog moet worden ondertekend en vanzelsprekend bekrachtigd door de nationale parlementen. De bepalingen van dit ontwerp in zijn huidige versie zijn voornamelijk dezelfde als die betreffende het S.I.S. van de Schengen-Overeenkomst. Het E.I.S. beperkt zich evenwel tot dit (ontwerp van) juridisch kader. Het beschikt niet over een eigen technische infrastructuur daar niemand wenst te investeren in een tweede computersysteem dat toch maar het eerste zou overlappen. De Schengen-landen hebben zich derhalve formeel bereid verklaard de S.I.S.-uitrusting ter beschikking te stellen van het E.I.S. d.w.z. het S.I.S. open te stellen voor alle lidstaten van de Europese Unie zodra de E.I.S.-overeenkomst in werking zal zijn getreden.

Voor de Schengen-landen is het S.I.S. evenwel slechts een gevolg van de wil om artikel 7A van het E.G.-Verdrag toe te passen. Voor hen kan er derhalve geen sprake van zijn een E.I.S. te installeren waarvan de infrastructuur grotendeels betaald zou worden door de Schengen-landen maar dat ter beschikking zou staan van landen die weigeren het hoofddoel van het S.I.S. te onderschrijven nl. het vrije personenverkeer zoals de Schengen-landen dat opvatten. Die band tussen het E.I.S. en artikel 7A van het E.G.-Verdrag komt uitdrukkelijk voor in de verklaring die door het Uitvoerend Comité werd goedgekeurd als noodzakelijke voorwaarde voor de overdracht van de S.I.S.-installatie aan het E.I.S. De Schengen-landen zijn daarenboven overeengekomen, hoewel dat niet uitdrukkelijk uit de tekst blijkt, dat de inwerkingtreding van de E.I.S.-overeenkomst afhankelijk gemaakt wordt van de inwerkingtreding van de E.U.-overeenkomst over de overschrijding van de buitengrenzen, waardoor het onmogelijk zal worden een beroep te doen op het S.I.S. dat dan het E.I.S. geworden zal zijn, buiten de context waarvoor het werd opgevat.

Les développements ultérieurs n'ont fait que confirmer l'analyse donnée par le ministre il y a un an. Les pays Schengen ont réussi à résoudre les difficultés techniques relatives au S.I.S. et sont sur le point d'appliquer la Convention de Schengen sur le terrain. Par contre, les progrès dans le cadre du troisième pilier ont été très décevants, ainsi qu'il sera expliqué dans la section suivante du présent rapport.

Lors de la réunion du Comité d'avis du 30 juin 1994, le ministre a donné quelques éclaircissements complémentaires sur la relation entre le S.I.S. et le S.I.E., à l'occasion de l'adoption par le Comité exécutif Schengen d'une déclaration relative à cette question (document SCH/Com-ex (94) décl. 7 rév.). Le S.I.E. fait l'objet d'un projet de convention entre les pays membres de l'U.E., qui doit encore être signé et bien sûr ratifié par les parlements nationaux. Les dispositions de ce projet dans sa version actuelle sont pour l'essentiel identiques à celles relatives au S.I.S. de la Convention de Schengen. Le S.I.E. se limite cependant à ce (projet de) cadre juridique. Il ne dispose pas de sa propre infrastructure technique, personne ne souhaitant investir dans un deuxième système informatique qui ferait double emploi. Les États Schengen se sont dès lors formellement déclarés disposés à mettre les installations du S.I.S. à la disposition du S.I.E., c'est-à-dire: d'ouvrir le S.I.S. à tous les États membres de l'U.E. dès que la Convention S.I.E. sera entrée en vigueur.

Pour les États Schengen, le S.I.S. n'est toutefois qu'une conséquence de la volonté d'appliquer l'article 7A du Traité C.E. Pour eux, il ne peut dès lors être question de mettre en œuvre un S.I.E. dont l'infrastructure aurait été largement payée par les états Schengen mais qui serait à la disposition d'états refusant de souscrire à l'objectif principal du S.I.S., à savoir la libre circulation des personnes telle que les états Schengen l'entendent. Ce lien entre le S.I.E. et l'article 7A du Traité C.E. figure explicitement dans la déclaration adoptée par le Comité exécutif comme condition nécessaire pour le transfert du dispositif du S.I.S. au S.I.E. En outre, et bien que cela ne figure pas explicitement dans le texte, les États Schengen sont convenus que l'entrée en vigueur de la convention sur le S.I.E. serait subordonnée à celle de la convention U.E. sur le franchissement des frontières extérieures, empêchant ainsi tout recours au S.I.S. devenu S.I.E. en dehors du contexte pour lequel il a été conçu.

4. Voortgang van de werkzaamheden in het kader van de derde pijler van de Europese Unie

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag over de Europese Unie maken de aangelegenheden die behandeld worden door de Schengen-Overeenkomst, ook deel uit van de derde pijler van de Unie, die betrekking heeft op de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. De twee pakketten van aangelegenheden zijn evenwel niet identiek. In het kader van de derde pijler worden talrijke thema's besproken waarover de Schengen-Overeenkomst zwijgt. Aangezien de derde pijler een geheel vormt en de verschillende kwesties die erin worden behandeld, onderling met elkaar verbonden zijn, heeft het Adviescomité het toch nuttig geacht de voortgang van de werkzaamheden in het kader van de derde pijler in zijn geheel te bespreken.

Het Adviescomité heeft zijn vergadering van 19 januari 1995 aan deze bespreking gewijd. Het beluisterde achtereenvolgens een uiteenzetting van een vertegenwoordiger van de minister van Binnenlandse Zaken en een uiteenzetting van de minister van Justitie. De eerste uiteenzetting beperkte zich tot aangelegenheden die betrekking hebben op het migratiebeleid in de ruime zin van het woord (het betreft de aangelegenheden opgesomd in punt 1, 2 en 3 van artikel K. 1 van het Verdrag over de Europese Unie). De minister van Justitie heeft een beschrijving en een evaluatie gegeven van de werkzaamheden in verband met de voornaamste andere aspecten van de derde pijler en met name de kwesties van de veiligheid en de politieke en justitiële samenwerking.

A. Uiteenzetting van de vertegenwoordiger van de minister van Binnenlandse Zaken

Inleiding

Het Verdrag over de Europese Unie, dat met name in Titel VI gewijd is aan de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, biedt nieuwe perspectieven voor het beheer van het immigratie- en asielbeleid.

Deze derde groep artikelen, die gewoonlijk aangeduid wordt met de benaming « derde pijler » (de twee andere zijn het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de eigenlijke communautaire beleidsdomeinen) maakt gedeeltelijk een einde aan de controverse over de verdeling van de bevoegdheden tussen enerzijds de Staten en anderzijds de Europese instellingen.

Ook al wordt in deze bepalingen getracht de respectieve bevoegdheden af te bakenen, toch blijven een aantal interpretatiekwesties bestaan. Bijzonder in deze derde pijler is immers het feit dat hij hetzij aan de

4. État d'avancement des travaux dans le cadre du troisième pilier de l'Union européenne

Depuis l'entrée en vigueur du Traité U.E., les matières couvertes par la Convention de Schengen font aussi partie du troisième pilier de l'Union, qui concerne la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Les deux ensembles de matières ne sont toutefois pas identiques. On discute dans le cadre du troisième pilier de nombreux thèmes dont il n'est pas question dans la Convention de Schengen. Étant donné que le troisième pilier constitue un tout et que les différentes questions qui y sont traitées sont liées entre elles, il a néanmoins paru utile au Comité d'avis d'examiner l'état d'avancement des travaux dans le cadre du troisième pilier dans son ensemble.

Le Comité d'avis a consacré sa réunion du 19 janvier 1995 à cet examen. Il a entendu successivement un exposé donné par un représentant du ministre de l'Intérieur et un exposé du ministre de la Justice. Le premier exposé s'est limité aux questions qui concernent la politique migratoire dans le sens large du terme (il s'agit des domaines énumérés aux points 1, 2 et 3 de l'article K. 1 du Traité U.E.). Le ministre de la Justice a décrit et évalué les travaux portant sur les principaux autres aspects du troisième pilier et notamment sur les questions de sécurité et la coopération policière et judiciaire.

A. Exposé du représentant du ministre de l'intérieur

Introduction

Le Traité de l'Union européenne, en consacrant son Titre VI à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, offre de nouvelles perspectives en matière de gestion des politiques d'immigration et d'asile.

Ce troisième corps d'articles, plus communément désigné sous l'appellation « troisième pilier » (les deux autres étant: la politique étrangère et de sécurité commune et les politiques communautaires à proprement parler), met partiellement fin à la controverse relative à la répartition des compétences entre, d'une part, les États, et d'autre part, les institutions européennes.

Si ces dispositions tentent de délimiter les attributions des uns et des autres, certaines questions d'interprétation subsistent. En effet, ce troisième pilier présente la particularité d'obéir soit à la règle-

communautaire regelgeving, hetzij aan de regels van de intergouvernementele samenwerking onderworpen is.

Bij het lezen van Titel VI van het verdrag blijkt weliswaar dat een belangrijke plaats is toegekend aan de intergouvernementele samenwerking, het beleidsniveau bij uitstek voor het opstellen van het Europese migratiebeleid. Een aantal kwesties vallen anderzijds definitief onder de bevoegdheid van de Gemeenschap.

Dat is het geval met het gemeenschappelijk visumbeleid. In dit verband bepaalt het nieuwe E.G.-artikel 100C van het Verdrag dat de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen beslist van welke derde staten de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten visumplichtig zijn. Ook legt de Raad met gekwalificeerde meerderheid var. stemmen een uniform visummodel vast.

Naast het toekennen van bevoegdheden aan de Gemeenschap voor een deel van het migratiebeleid, worden luidens artikel K1 van het E.U.-Verdrag sommige beleidsdomeinen beschouwd als aangelegenheden « van gemeenschappelijk belang ». Het gaat om het asielbeleid, de voorschriften met betrekking tot de overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten door personen en de uitoefening van de controle daarop, het immigratiebeleid en het beleid ten aanzien van onderdanen van derde landen (de voorwaarden inzake de toegang en verkeer, de voorwaarden inzake het verblijf, de strijd tegen illegale immigratie, verblijf en arbeid, enz.). Krachtens deze bepaling kan de Raad van ministers op initiatief van de lidstaten of van de Commissie — hetgeen nieuw is ten opzichte van artikel 220 van het E.G.-verdrag — bij eenparigheid gemeenschappelijke standpunten vaststellen of tot gemeenschappelijk optreden besluiten.

Met de invoering van deze nieuwe juridische instrumenten wordt een belangrijke vooruitgang geboekt op het vlak van de instellingen. Hierdoor wordt het mogelijk het beleid voor het beheren van de migraties op te nemen in één permanent institutioneel raamwerk. Bijgevolg ontstaan nieuwe mogelijkheden binnen de Europese Unie om een algemene benadering op te stellen met het oog op de verwezenlijking van het vrije verkeer van personen als een van de doelstellingen van de Europese Unie.

Naast deze belangrijke institutionele ontwikkelingen binnen de Europese Unie voorziet artikel K9 van Titel VI in een verder doorgedreven ontwikkeling van de Gemeenschap aangezien het de Raad geoorloofd is, op initiatief van de Commissie of van een lidstaat, met eenparigheid te besluiten de procedure van artikel 100C toe te passen op het hele migratiebeleid.

Toch dient vastgesteld te worden dat de samenwerking in het kader van de derde pijler inzake immi-

mentation communautaire, soit à celle de la coopération intergouvernementale.

S'il ressort d'une lecture du Titre VI du Traité qu'une place considérable est attribuée à la coopération intergouvernementale, lieu privilégié de l'élaboration de la politique migratoire européenne, certaines questions sont définitivement communautarisées.

C'est le cas de la politique commune en matière de visas. À cet égard, le nouvel article 100C du Traité C.E. prévoit que le Conseil, sur la base d'une proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, décide à l'unanimité des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres et détermine à la majorité qualifiée un modèle type de visa (visa uniforme).

Parallèlement à la communautarisation d'une partie de la politique migratoire, l'article K1 du Traité U.E. dispose que certains domaines sont considérés comme des questions « d'intérêt communs ». Il s'agit de la politique d'asile, des règles régissant le franchissement des frontières extérieures des États membres par des personnes et l'exercice de ces contrôles, de la politique d'immigration et de la politique à l'égard de ressortissants des États tiers (conditions d'entrée et de circulation, conditions de séjour, lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers, etc.) En vertu de cette disposition, le Conseil des ministres pourra, à l'initiative des États ou de la Commission — ce qui constitue une nouveauté par rapport à l'article 220 du Traité C.E. — arrêter à l'unanimité des positions ou des actions communes.

L'instauration de ces nouveaux instruments juridiques constitue une avancée institutionnelle considérable. Elle permet une incorporation des politiques de gestion des migrations dans un cadre institutionnel unique et permanent. Par conséquent, elle crée de nouvelles possibilités pour l'élaboration d'une approche globale en vue de la réalisation des objectifs de l'Union européenne notamment la libre circulation des personnes.

Outre ces développements institutionnels importants au sein de l'Union européenne, l'article K9 du Titre VI prévoit une communautarisation plus poussée puisqu'il permet au Conseil, sur l'initiative de la Commission ou d'un État membre, de décider à l'unanimité d'appliquer la procédure de l'article 100C à l'ensemble de la politique migratoire.

Force est néanmoins de constater que la coopération dans le cadre du troisième pilier en matière

gratie en asiel tot op heden niet beantwoord heeft aan de ambities die het Verdrag over de Europese Unie zich gesteld heeft. Weliswaar worden besprekingen gewijd aan een groot aantal ontwerpen. Men kan in feite alleen maar onder de indruk komen van de opsplitsing van de werkzaamheden in een groot aantal projecten die over het algemeen een beperkte reikwijdte hebben, alsmede van de verscheidenheid van de gebruikte juridische instrumenten. Naast de klassieke communautaire instrumenten en de intergouvernementele samenwerking zoals de verordeningen en de overeenkomsten, vindt men zo ook soorten van regelgeving waarvan de rechtstreekse toepasbaarheid en de dwingende kracht niet altijd duidelijk zijn (resoluties, beschikkingen, besluiten, aanbevelingen, ...). Wel moet men toegeven dat deze dubbele versnippering de uiting is van enige onmacht om in de betrokken domeinen een algemeen gemeenschappelijk beleid op te stellen. Ook al heeft men enige concrete resultaten kunnen bereiken, voor het overige is tot op heden geen enkel groot project afgerond, zelfs indien er een of twee de voltooiing nabij zijn.

Voortgang van het ontwerp van Overeenkomst over de overschrijding van de buitengrenzen in het kader van de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Maastricht

In de maand december 1993 werd in een mededeling aan de Raad enerzijds het ontwerp van verordening overeenkomstig artikel 100C van het E.G.-Verdrag ingediend en anderzijds een ontwerp van *sui generis* besluit van de Raad waarin de bepalingen van het ontwerp van overeenkomst over de buitengrenzen die niet binnen de rechtstreekse toepassingsfeer vallen van het zuivere communautair recht, opgenomen zijn. Het gaat om de bepalingen die uitdrukkelijk opgenomen zijn in artikel 100C — het opstellen van een gemeenschappelijke lijst van visumplichtige landen en het uniform visummodel. Hiermee bracht de Commissie in herinnering dat er sinds 1992 een politiek akkoord bestond over de inhoud van het ontwerp van overeenkomst over de buitengrenzen (beslissing van de vergadering van de ministers te Kopenhagen).

De voorstellen van de Commissie beperkten zich tot de formele aanpassing van het ontwerp van overeenkomst, vereist voor de tenuitvoerlegging van het Verdrag op 1 november 1993. Op deze datum bleef alleen nog discussie bestaan over een aantal moeilijkheden verbonden aan de geografische toepassing van de overeenkomst (probleem Gibraltar) en een reeks nadere regels voor de toepassing die binnen het intergouvernementeel kader besproken werden in de vorm van besluiten.

Onder het Griekse voorzitterschap (1 januari 1994) en daarna dat van Duitsland (1 juli 1994) bleek dat het maximalistische standpunt van de Commissie betref-

d'immigration et d'asile n'a pas jusqu'à présent répondu aux ambitions inscrites dans le Traité sur l'Union européenne. Certes, un grand nombre de projets font l'objet de discussions. En fait, on ne peut qu'être frappé par le fractionnement des activités en une multiplicité de projets de portée généralement limitée ainsi que par la diversité des instruments juridiques utilisés. À côté des instruments communautaires et de la coopération intergouvernementale classiques tels que les règlements et les conventions, on retrouve ainsi des types de dispositions réglementaires dont l'applicabilité directe et la force contraignante ne sont pas toujours évidentes (résolutions, décisions, conclusions, recommandations, ...). Il faut bien avouer que ce double morcellement est la manifestation d'une certaine impuissance à élaborer une politique commune globale dans les domaines en question. Par ailleurs, si quelques résultats concrets ont pu être obtenus, aucun projet majeur n'a pu être mené à bien jusqu'à présent, même s'il y en a un ou deux qui sont près d'aboutir.

Évolution du projet de Convention sur le franchissement des frontières extérieures dans le cadre de la mise en œuvre du Traité de Maastricht

En déposant au mois de décembre 1993 la Communication au Conseil contenant d'une part le projet de Règlement basé sur l'article 100C du Traité C.E. et, d'autre part, un projet de décision *sui generis* du Conseil comportant les dispositions du projet de Convention Frontières extérieures qui ne tombaient pas dans la sphère d'application directe du droit communautaire pur, c'est-à-dire les dispositions reprises nominativement dans l'article 100C — élaboration d'une liste commune de pays soumis au visa et modèle-type de visa —, la Commission rappelait que, dès 1992, un accord politique était intervenu sur le contenu du projet de Convention Frontières extérieures (décision des ministres réunis à Copenhague).

Les propositions de la Commission se bornaient à l'adaptation formelle du projet de Convention rendues nécessaires par la mise en œuvre du Traité le 1^{er} novembre 1993. Seules à cette date restaient en discussion certaines difficultés liées à l'application géographique de la Convention (problème de Gibraltar) et une série de modalités d'application qui étaient discutées dans le cadre intergouvernemental sous forme de conclusions.

Sous Présidence grecque (1^{er} janvier 1994), puis allemande (1^{er} juillet 1994), il est apparu que la position maximaliste de la Commission concernant

fende de interpretatie van artikel 100C stuitte op de terughoudendheid van tal van lidstaten: het feit dat het begrip wederzijdse erkenning van visa of zijn corollarium, het gemeenschappelijk visum, in de ontwerptekst van de verordening was opgenomen, was onaanvaardbaar voor de Britse, Ierse, Deense en zelfs de Franse delegatie. Er is dus snel gebleken dat de maatregelen betreffende het gemeenschappelijk visum moesten worden genomen in het raam van de overeenkomst over de buitengrenzen en niet in de vorm van een verordening. In die fase van de besprekingen leek het evenwel logisch dat de twee instrumenten, zoniet op dezelfde datum dan toch kort na elkaar in werking zouden treden.

Onder het Griekse voorzitterschap werd het overleg gevoerd binnen de diverse instanties die door het Verdrag van Maastricht zijn opgericht (subgroepen, stuurgroep I, K4-Comité en Coreper), over formele bepalingen die meer betrekking hadden op de vorm van het ontwerp van overeenkomst (consideransen, ondertekenaars, slotakte of aangehechte verklaringen) dan over de eigenlijke inhoud van de normatieve bepalingen).

Terwijl de vormelijke aanpassingen die vereist worden door Maastricht, zoals de vervanging van het Comité door de Raad (artikel 26 van de Overeenkomst) relatief weinig problemen hebben opgeleverd, is het heel anders met de bepalingen die de noodzakelijke meerderheden moeten vaststellen, met name voor het goedkeuren van de vereiste maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst. Onder het Duitse voorzitterschap is voor de eerste maal duidelijk opgeworpen dat het te vroeg is om snel overeenstemming te bereiken over het begrip gemeenschappelijk visum en over het gemeenschappelijk denkgood in verband met het (begrip) vrij verkeer dat daaraan ten grondslag ligt.

Daarom is op voorstel van het Duitse voorzitterschap een instrument afgewerkt dat veel bescheidener ambities heeft en de vorm heeft aangenomen van een besluit om in zekere mate vrij verkeer toe te staan aan jonge scholieren die afkomstig zijn uit derde landen en verblijven in een staat van de Unie. Deze tekst, die onlangs in het *Publikatieblad* bekendgemaakt is, had oorspronkelijk evenwel een ruimer toepassingsgebied aangezien hij in zijn oorspronkelijke versie van toepassing zou zijn op de studenten en de familieleden van de onderdanen van de Unie, die afkomstig zijn uit derde landen en verblijven op het grondgebied van de Twaaif.

Op dit ogenblik, nu het programma van het Franse voorzitterschap vorm begint te krijgen, is de tekst van de mededeling van de Commissie van december 1993 nog steeds in voorbereiding en zal hij opnieuw worden besproken binnen de instanties van Maastricht.

l'interprétation de l'article 100C se heurtait à la réticence de nombreux pays membres: en effet, le fait de reprendre dans le texte du projet de règlement la notion de reconnaissance mutuelle des visas ou de son corollaire, le visa commun, ne pouvait être accepté par les délégations britannique, irlandaise, danoise ni même française. Il est donc apparu rapidement que les dispositions concernant le visa commun auraient leur place dans le cadre de la Convention Frontières extérieures et non dans celui du Règlement. À ce stade des discussions, il semblait toutefois logique que les deux instruments entrent en vigueur sinon à la même date, du moins à une période proche l'une de l'autre.

Les discussions ont porté, sous Présidence grecque, dans les diverses instances créées par Maastricht (sous-groupes, Groupe Directeur I, Comité K4 et Coreper) sur des dispositions d'ordre formel concernant davantage la forme du projet de Convention (considéranes, signataires, acte final ou déclarations y annexées) que sur le fond et le contenu des dispositions normatives.

À cet égard, si les adaptations formelles rendues nécessaires par Maastricht comme le remplacement du Comité, article 26 de la Convention, par le Conseil ont posé relativement peu de problèmes, il en est autrement des dispositions qui déterminent les majorités nécessaires, notamment pour l'adoption des mesures d'application que requiert la mise en œuvre de la Convention. C'est sous Présidence allemande qu'a été évoqué pour la première fois de façon claire le fait qu'il semblait prématuré d'arriver à un accord rapide sur la notion de visa commun et sur la philosophie commune (de la notion) de libre circulation qu'il sous-tend.

C'est la raison pour laquelle la Présidence allemande a proposé et finalisé un instrument aux ambitions beaucoup plus modestes sous la forme d'une décision permettant dans une certaine mesure la libre circulation des jeunes écoliers ressortissants de pays tiers et résidant dans un État de l'Union. Ce texte publié depuis peu au *Journal officiel* avait cependant à l'origine un champ d'application plus vaste puisqu'il devait s'appliquer, dans sa mouture originale, aux étudiants et aux membres de la famille des ressortissants de l'Union, originaires de pays tiers qui résident sur le territoire des Douze.

À l'heure actuelle, au moment où s'ébauche le programme de la Présidence française, le texte de la Communication de la Commission de décembre 1993 reste sur le métier et fera l'objet de nouvelles discussions au sein des instances de Maastricht.

Voortgang van de werkzaamheden in het kader van de «Visa-groep»

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht en meer in het bijzonder van het nieuwe artikel 100C dat in het E.G.-Verdrag werd ingevoegd, is het visumbeleid een communautaire aangelegenheid geworden.

Dit beleid hangt dus werkelijk af van de instellingen van de Gemeenschap en niet meer van de intergouvernementele samenwerking.

Dit artikel bepaalt enerzijds dat de Raad enerzijds bevoegd is om de lijst op te maken van de Staten waarvan de onderdanen visumplichtig zijn voor het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten en anderzijds om een uniform visummodel voor de lidstaten op te stellen.

Het initiatiefrecht komt in deze twee domeinen voortaan toe aan de Commissie, die voorstellen opstelt en deze ter beslissing voorlegt aan de Raad na raadpleging van het Europees Parlement.

Het artikel bepaalt eveneens de noodzakelijke meerderheden voor het nemen van dergelijke maatregelen, namelijk met eenparigheid van stemmen voor het vaststellen van de gemeenschappelijke lijst.

Op dit beginsel worden evenwel uitzonderingen gemaakt in het geval van een noodsituatie in een derde land die voor de Gemeenschap de dreiging van een plotse toevloed van onderdanen uit dat land inhoudt. In dat geval kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen beslissen de visumplicht voor dit land opnieuw in te voeren en dit voor een verlengbare periode van zes maanden.

Er zij ten slotte opgemerkt dat de eenparigheid vanaf 1 januari 1996 in alle gevallen vervangen wordt door de gekwalificeerde meerderheid.

Voor de maatregelen betreffende de invoering van een uniform visummodel is een gekwalificeerde meerderheid noodzakelijk.

Die procedure, die een belangrijke vooruitgang betekent in het proces van de opbouw van Europa en meer in het bijzonder voor het beginsel van het vrije verkeer van personen, blijft ondanks alle betrekkelijk voorzichtig. De bevoegdheidsuitbreiding van de Gemeenschap is immers strikt beperkt tot de twee voornoemde aangelegenheden. De voorwaarden voor het afgeven van visa behoren nog steeds tot de nationale bevoegdheid.

Weliswaar is onder de lidstaten de wil aanwezig om de regels voor het afgeven van de visa op elkaar af te stemmen opdat de Staten deze visa wederzijds kunnen erkennen, maar het is duidelijk gebleken dat deze onderhandeling die met name aan bod kwam in het ontwerp van overeenkomst over de buitengrenzen moest plaatsvinden binnen het raam van de intergouvernementele samenwerking.

Hoewel de tekst van artikel 100C een nieuwe fase in de ontwikkeling van het visumbeleid leek in te luiden,

Évolution des travaux menés dans le cadre du groupe «Visa»

Suite à l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht et plus précisément du nouvel article 100C qu'il a inséré dans le Traité C.E., la politique en matière de visa a été communautarisée.

Celle-ci dépend donc véritablement des institutions communautaires et non plus de la coopération intergouvernementale.

Cet article dispose que le Conseil est compétent, d'une part, pour déterminer la liste des États dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour le franchissement des frontières extérieures des États membres et, d'autre part, pour établir un modèle type de vignette visa commun aux États membres.

Le droit d'initiative, dans ces deux domaines, est désormais une prérogative de la Commission qui élabore des propositions soumises à la décision du Conseil après consultation du Parlement européen.

L'article précise également les majorités nécessaires lors de l'adoption de telles mesures, notamment l'unanimité pour la détermination de la liste commune.

Ce principe souffre toutefois d'exceptions dans les situations d'urgence dans un pays tiers qui confronteraient la Communauté à la menace d'un afflux soudain de ressortissants de ce pays. Dans cette hypothèse, le Conseil pourrait décider à la majorité qualifiée de réintroduire l'obligation de visa pour ce pays, et ce pour une période de 6 mois prorogeable.

Enfin, précisons qu'à partir du 1^{er} janvier 1996, l'unanimité sera dans tous les cas remplacée par la majorité qualifiée.

En ce qui concerne les mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa, la majorité qualifiée est requise.

Si la procédure constitue un progrès significatif dans le processus de construction européenne et plus particulièrement pour le principe de la libre circulation des personnes, elle reste malgré tout relativement timide. En effet, la communautarisation se limite strictement aux deux questions précitées. Les conditions de délivrance des visas restent une prérogative nationale.

Certes, il existe une volonté des États membres d'harmoniser les règles de délivrance des visas en vue d'une reconnaissance mutuelle de ceux-ci, mais il est clairement apparu que cette négociation, qui faisait notamment l'objet du projet de Convention Frontières extérieures, devait être menée dans le cadre de la coopération intergouvernementale.

Aussi, si le texte de l'article 100C semblait consacrer une nouvelle étape dans l'élaboration de la politi-

tonen de inhoud en de voortgang van de werkzaamheden binnen de « Visa-groep » toch ook aan dat de Commissie het moeilijk heeft om efficiënt gebruik te maken van haar initiatiefrecht, zowel in het kader van de procedure van artikel 100C — waarvoor de lidstaten een restrictieve interpretatie hebben voorgesteld — als in de materies die beschouwd worden als aangelegenheden van gemeenschappelijk belang (zie tekst over de buitengrenzen).

Dat betekent concreet dat de werkzaamheden van de « Visa-groep » gedurende de twee vorige termijnen van het voorzitterschap hoofdzakelijk gewijd waren aan de bespreking van de voorstellen van de Commissie op grond van artikel 100C enerzijds en aan het voorstel van het Duitse voorzitterschap op grond van artikel K3, punt 2, om gemeenschappelijk op te treden op het vlak van de mogelijkheid tot reizen voor sommige categorieën van personen die verblijven op het grondgebied van de Unie.

Wat betreft het voorstel van verordening van de Commissie met betrekking tot de gemeenschappelijke lijst, kan enige vooruitgang opgetekend worden nu bepaald is welke criteria in aanmerking worden genomen voor het opstellen van deze gemeenschappelijke lijst.

De verdragspartijen bij de Schengen-overeenkomst hebben zich ertoe verbonden aan de hand van de overeengekomen gemeenschappelijke criteria toe te lichten op grond van welke motieven sommige Staten opgenomen zijn in de gemeenschappelijke lijst. Met een dergelijke benadering mag men hopen dat een voor allen aanvaardbaar compromis wordt opgesteld.

De invoering van een uniform visummodel is een stap voorwaarts naar de onderlinge aanpassing van het visumbeleid. Dit visum, dat door alle lidstaten moet worden gebruikt, moet alle technische waarborgen bieden onder meer inzake bescherming tegen vervalsing. De Commissie heeft een ontwerp van verordening opgesteld en overgenomen wat reeds tot stand is gekomen in het kader van het Schengen-akkoord. De jongste werkzaamheden wekken de verwachting dat in de volgende weken bevredigende resultaten worden bereikt. Er blijven op dit ogenblik immers slechts twee kwesties onbeslist: de bescherming van de gegevens en de wederzijdse erkenning van de visa.

Ten slotte ziet men een weliswaar zeer bescheiden vooruitgang op het stuk van het vrije personenverkeer, in het besluit dat de Raad moet nemen met betrekking tot het Duitse voorstel van gemeenschappelijk optreden aangaande de mogelijkheden tot reizen voor de scholieren die afkomstig zijn uit derde landen en verblijven in een lidstaat, tijdens een verblijf of een doorreis op het grondgebied van een of meer lidstaten.

que des visas, le contenu et l'évolution des travaux menés au sein du groupe « Visa » démontrent les difficultés pour la Commission d'user efficacement de son droit d'initiative, que cela soit dans le cadre de la procédure de l'article 100C — pour lequel une interprétation restrictive a été préconisée par les États — ou dans les matières considérées comme des questions d'intérêt commun (voir texte relatif aux frontières extérieures).

Concrètement, cela signifie que les travaux du groupe « Visa » durant les deux précédentes présidences ont été essentiellement consacrés à l'examen, d'une part, des propositions de la Commission fondées sur l'article 100C et, d'autre part, de la proposition de la présidence allemande sur la base de l'article K3, paragraphe 2, d'action commune en matière de facilités de déplacement accordées à certaines catégories de personnes résidant sur le territoire de l'Union.

En ce qui concerne la proposition de règlement relative à la liste commune présentée par la Commission, un certain progrès peut être enregistré suite à la détermination des critères à retenir pour établir cette liste commune.

Les États parties à la Convention de Schengen se sont engagés à exposer, à partir des critères communs dégagés, les motivations qui ont présidé à l'insertion sur la liste commune de certains États. Une telle approche permet d'espérer l'élaboration d'un compromis acceptable pour tous.

L'introduction d'un modèle type de visa constitue un pas important vers l'harmonisation des politiques en matière de visa. Ce visa qui devra être utilisé par tous les États membres doit offrir toutes les garanties techniques, notamment en ce qui concerne la protection contre les falsifications. La Commission a établi un projet de règlement reprenant ce qui a déjà été réalisé dans le cadre de l'accord de Schengen. Les récents travaux laissent espérer des résultats satisfaisants pour les prochaines semaines. En effet, seules deux questions restent, à ce jour, encore en suspens: la protection des données et la reconnaissance mutuelle des visas.

Enfin, notons un progrès, extrêmement mince il est vrai, vers la réalisation de la libre circulation des personnes eu égard à l'adoption par le Conseil de la décision relative à une action commune proposée par l'Allemagne en ce qui concerne les facilités de déplacement des écoliers ressortissants de pays tiers, résidant dans un État membre, lors d'un séjour ou d'un transit sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres.

Migratie

Om gevolg te geven aan de doelstellingen bepaald bij de artikelen K van het Verdrag van Maastricht, heeft de Europese Raad de opdracht gegeven aan de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken om voor zijn zitting van 10 en 11 december 1993 een nauwkeuring actieplan voor te bereiden, met name op de gebieden die tot het asiel- en het immigratiebeleid behoren. Een ontwerp van actieplan alsmede een ontwerp van prioritaair programma voor het jaar 1994 zijn in dit verband aangenomen.

Binnen dit raam heeft de groep « Migratie » zich toegelegd op de bespreking van verschillende ontwerpen waarvan sommige reeds aangenomen zijn door de Raad van ministers:

— de resolutie van de Raad betreffende de beperkte toelating van onderdanen van derde landen tot de lidstaten, om er te werken. Deze resolutie heeft tot doel voor alle twaalf lidstaten een minimumreglementering vast te stellen met betrekking tot de toegang van onderdanen van derde landen tot het grondgebied van de Unie om er te werken. De toepassingssfeer van deze resolutie is beperkt tot de werknemers. Ze bepaalt de regels voor de toelatingsprocedures, de beperkingen met betrekking tot het soort werk, de duur van de toelating tot het land om er te werken, het verzoek tot verlenging van het verblijf, de zakenreizen, de toestand in sommige derde landen die nauwe betrekkingen onderhouden met een lidstaat;

— de resolutie van de Raad betreffende de beperkte toelating van onderdanen van derde landen voor het uitoefenen van een zelfstandige beroepsactiviteit. Er zij opgemerkt dat deze tekst slechts betrekking heeft op particulieren en geen afbreuk doet aan de oprichting van vennootschappen;

— de resolutie van de Raad betreffende de toelating van onderdanen van derde landen tot het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie om er te studeren. Deze beginselen voor de onderlinge aanpassing van het beleid van de lidstaten hebben betrekking op de definitie van het begrip student, de toelatingsvoorwaarden, de verblijfsvergunning, de vergunning om een beroepsactiviteit uit te oefenen en de toelating van de familieleden;

— bilateraal akkoord voor de wederopname tussen een lidstaat en een derde Staat. Deze tekst is opgesteld in een niet-bindende juridische vorm om elke lidstaat de mogelijkheid te laten ervan af te wijken, gelet op de verschillende partijen waarmee zij dergelijke akkoorden zullen sluiten. Indien zij afwijken van het uniform model, dienen zij evenwel deze keuze te motiveren;

— de aanbeveling van de Raad betreffende de invoering van een uniform model van reisdocument voor de verwijdering van onderdanen van derde

Migration

Afin de répondre aux objectifs fixés par les articles K du Traité de Maastricht, le Conseil européen a chargé le Conseil Justice et Affaires intérieures de préparer pour sa session des 10 et 11 décembre 1993 un plan d'action précis, notamment dans les domaines relevant de l'asile et de l'immigration. À cet effet, un projet de plan d'action ainsi qu'un projet de programme prioritaire pour l'année 1994 ont été adoptés.

Dans ce cadre, le groupe « Migration » s'est consacré à l'étude de différents projets dont certains ont déjà été adoptés par le Conseil ministériel:

— la résolution du Conseil concernant la limitation de l'admission des ressortissants de pays tiers dans les États membres à des fins d'emploi. Cette résolution a pour but de fixer une réglementation minimale commune aux douze États membres en ce qui concerne l'accès de ressortissants de pays tiers sur le territoire de l'Union à des fins d'emploi. Le champ d'application de cette résolution ne vise que les travailleurs salariés. Y sont réglementés, les procédures d'admission, les restrictions relatives au type d'emploi, la durée de l'admission à des fins d'emploi, la demande de prolongation de séjour, les voyages d'affaires, la situation de certains pays tiers ayant des liens étroits avec un État membre;

— la résolution du Conseil concernant la limitation de l'admission de ressortissants de pays tiers aux fins de l'exercice d'une activité professionnelle indépendante. Il est à préciser que ce texte ne vise que les particuliers et ne porte pas atteinte à la création de société;

— la résolution du Conseil relative à l'admission de ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres de l'Union européenne à des fins d'études. Ces principes d'harmonisation des différentes politiques des États membres visent la définition de la notion d'étudiant, les conditions d'admission, l'autorisation de séjour, l'autorisation d'exercer une activité professionnelle et l'admission des membres de la famille;

— accord bilatéral de réadmission entre un État membre et un État tiers. Ce texte a été élaboré sous une forme juridique non contraignante afin de laisser la possibilité à chaque État membre de s'en écarter étant donné les différentes parties avec lesquelles ils seront amenés à conclure de tels accords. Ils seront cependant tenus, s'ils s'écartent du modèle type, de motiver les raisons de ce choix;

— la recommandation du Conseil concernant l'introduction d'un modèle type de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays

landen. Dit uniform model is opgesteld teneinde de lidstaten te helpen de onderdanen van derde landen die geen reisdocumenten bezitten, te repatriëren door middel van een gemeenschappelijk doorgangsbewijs dat meer gewicht zou hebben ten aanzien van de betrokken overheden.

Andere werkzaamheden zijn op dit ogenblik aan de gang in de werkgroep:

- een ontwerp van gemeenschappelijk optreden betreffende het statuut van de onderdanen van derde landen die wettelijk in de Unie verblijven voor een lange periode;
- de verdeling van de lasten betreffende de toelating en het verblijf van tijdelijk verplaatste personen in geval van crisis of conflict;
- het onderzoek van de toestand van de personen die om de één of andere reden niet verwijderd kunnen worden;
- studiewerk ter verbetering van de methoden van de lidstaten voor de controle van onwettig verblijvende vreemdelingen, met de bedoeling de middelen voor de strijd tegen illegale immigratie en illegale arbeid op elkaar af te stemmen;
- een bezinning over het eventueel instellen van een band tussen de associatie- en samenwerkingssakkoorden gesloten door de Europese Unie en haar lidstaten en de praktijk inzake wederopname.

Asiel

Om een ruimte zonder binnengrenzen tot stand te brengen, wat een doelstelling is van de Gemeenschap, is het noodzakelijk de samenwerking tussen de lidstaten ook op het vlak van het asielbeleid te ontwikkelen. Een overeenkomst die de bevoegdheid van de lidstaten moet regelen voor de toepassing van de asielprocedures, werd getekend te Dublin op 15 juni 1990.

Het Verdrag van Maastricht, dat in werking getreden is op 1 november 1993, beschouwt het asielbeleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang voor de lidstaten. Hoewel dit Verdrag de mogelijkheid biedt procedures van communautair recht toe te passen op het asielbeleid, hebben de lidstaten hun werkzaamheden voortgezet in het kader van een nauwe intergouvernementele samenwerking.

Binnen deze samenwerking kon in het bijzonder een ontwerp van resolutie worden opgesteld met betrekking tot de bepaling van de minimumwaarborgen van de procedure voor de behandeling van de asiolverzoeken: deze tekst, die de vluchtelingen een gepaste bescherming zal waarborgen overeenkomstig de besluiten van de Conventie van Genève van 1951, heeft een grote betekenis voor de tenuitvoerlegging

tiers. Ce modèle type a été élaboré dans le but d'aider les États membres à rapatrier les ressortissants de pays tiers non titulaires de documents de voyage par le biais d'un laissez-passer commun qui aurait plus de poids face aux autorités concernées.

D'autres travaux sont actuellement en cours au sein du groupe de travail:

- projet d'action commune relative au statut des ressortissants de pays tiers séjournant légalement dans l'Union pour une longue période;
- répartition des charges concernant l'admission et le séjour des personnes temporairement déplacées en cas de crise ou de conflit;
- examen de la situation des personnes qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent être éloignées;
- études de l'amélioration des méthodes des États membres en matière de contrôle des étrangers en situation irrégulière en ayant pour objectif l'harmonisation des conditions de lutte contre l'immigration irrégulière et l'emploi illégal;
- réflexion sur l'établissement, le cas échéant, d'un lien entre les accords européens d'association et de coopération conclus par l'Union européenne et ses États membres et la pratique en matière de réadmission.

Asile

La réalisation de l'objectif communautaire de création d'un espace sans frontières intérieures a exigé le développement de la coopération entre les États membres, également dans le domaine de l'asile. Une convention régissant la compétence des États membres pour l'application des procédures d'asile a été signée à Dublin, le 15 juin 1990.

Le Traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, considère la politique d'asile comme une question d'intérêt commun pour les États membres. Malgré la faculté qu'offre ce Traité d'appliquer à la matière de l'asile des procédures de droit communautaire, les États membres ont poursuivi leurs travaux dans le cadre d'une coopération intergouvernementale étroite.

Cette coopération a permis en particulier d'élaborer un projet de résolution portant sur la définition des garanties minimales de la procédure d'examen des demandes d'asile: ce texte, qui procurera aux réfugiés la garantie d'une protection appropriée conformément aux décisions de la Convention de Genève de 1951, est significatif pour la mise en œuvre de la Convention de Dublin car il permettra

van de Overeenkomst van Dublin, want aan de hand hiervan zal het mogelijk worden de beslissingen van de lidstaten inzake asielverzoeken beter te vergelijken en beter te doen aanvaarden.

Voor het overige wordt verder gewerkt op de kwestie hoe de definitie van het begrip « vluchteling » in de zin van artikel 1 van de Conventie van Genève met het oog op de toepassing ervan geharmoniseerd kan worden.

De Overeenkomst van Dublin betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek zou anderzijds in een zeer nabije toekomst in werking moeten treden want de laatste lidstaten hebben hun ratificatieprocedure bijna afgewerkt (Ierland, Nederland en België hebben ze nog niet geratificeerd). Met een protocol getekend te Bonn op 26 april 1994 zijn de Schengen-landen bovendien overeengekomen dat zodra de Overeenkomst van Dublin in werking treedt, de bepalingen van hoofdstuk 7 van Titel II van de Overeenkomst van Schengen betreffende de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek, niet langer van toepassing zullen zijn en vervangen worden door de bepalingen van de Overeenkomst van Dublin.

Andere acties werden voortgezet door de opeenvolgende Belgische, Griekse en Duitse voorzitters van de Raad van de Europese Unie of worden gepland door het huidige Franse voorzitterschap. Zo wordt gewerkt aan de onderlinge aanpassing van de rechtsregels met betrekking tot de opvang van erkende vluchtelingen, de regels voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten en de onderlinge afstemming van hun economische en sociale rechten in de verschillende lidstaten.

Er zij opgemerkt dat er onder het Deense en het Belgische voorzitterschap een werkgroep bestond die zich boog over de ontheemden van ex-Joegoslavië en op vastere basis, een centrum voor informatie, bezinning en uitwisseling over het asiel en de vluchtelingen (C.I.R.E.A.) waar besprekingen plaatsvinden over de gemeenschappelijke ambassade-rapporten van te bepalen nationaliteiten waarvoor de problematiek van de Conventie van Genève nader onderzocht wordt. Een groep analyseert ten slotte de technische haalbaarheidsstudie voor de uitwisseling van vingerafdrukken (EURODAC) met het oog op de persoonsidentificatie van de asielzoekers in het kader van de toepassing van de Overeenkomst van Dublin.

Enkele algemene beschouwingen over de voortgang van de besprekingen betreffende de derde pijler ten aanzien van het Schengen-acquis en de nakende inwerkingtreding van de Toepassingsovereenkomst onder zeven landen (26 maart 1995)

Sinds 1992 hebben de Twaalf binnen de intergouvernementele samenwerking een politiek akkoord

d'augmenter la comparabilité et l'acceptation des décisions des États membres en matière d'asile.

Par ailleurs, les travaux se poursuivent sur la question d'harmonisation de l'application de la définition de la notion de « réfugié » au sens de l'article 1^{er} de la Convention de Genève.

En ce qui concerne la Convention de Dublin relative à la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, son entrée en vigueur effective devrait être imminente, les derniers États membres étant sur le point d'achever leur procédure de ratification (l'Irlande, les Pays-Bas et la Belgique ne l'ont pas encore ratifiée). De plus, par un protocole signé à Bonn le 26 avril 1994, les États parties Schengen sont convenus qu'à partir de l'entrée en vigueur de la Convention de Dublin, les dispositions du chapitre 7 du Titre II de la Convention de Schengen concernant la responsabilité du traitement d'une demande d'asile, cesseront d'être applicables et seront remplacées par les dispositions de la Convention de Dublin.

D'autres actions ont été poursuivies par les présidences successives belge, grecque et allemande du Conseil de l'Union européenne, ou sont projetées par l'actuelle présidence française. Ainsi en va-t-il de l'harmonisation des conditions juridiques relatives à l'accueil des réfugiés reconnus, des conditions d'accueil de demandeurs d'asile dans les États membres et du rapprochement de leurs droits économiques et sociaux dans les différents États membres.

À noter, sous présidences danoise et belge, l'existence d'un groupe de travail consacré aux personnes déplacées de l'ex-Yougoslavie, et, de manière plus permanente, d'un Centre d'information, de réflexion et d'échange sur l'asile et les réfugiés (C.I.R.E.A.), où sont poursuivis des échanges de vues sur les rapports communs d'Ambassade de nationalités à déterminer pour lesquelles sont plus étroitement examinées les problématiques de la Convention de Genève. Enfin, un groupe poursuit l'analyse de l'étude technique de faisabilité d'échange d'empreintes digitales (EURODAC) en vue de l'identification personnelle des demandeurs d'asile, dans le cadre de l'application de la Convention de Dublin.

Quelques considérations générales sur l'évolution des discussions concernant le troisième pilier par rapport à l'acquis Schengen et à l'imminence de la mise en œuvre de la Convention d'application entre sept pays (26 mars 1995)

Si dès 1992, dans le cadre intergouvernemental, les Douze ont pu arriver à un accord politique sur

kunnen bereiken over een aantal ontwerpen van instrumenten zoals de Overeenkomst over de overschrijding van de buitengrenzen of op het gebied van het asiel, over de voltooiing van de Overeenkomst van Dublin betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek. Het was evenwel duidelijk dat tijdens de besprekingen binnen de Raad een kloof bestond tussen de staten die partijen zijn bij de Schengen-Overeenkomst en de drie andere leden van de Gemeenschap. Meningsverschillen zijn aanvankelijk aan het licht gekomen binnen het intergouvernementeel kader, over de nadere regels voor de toepassing van sommige instrumenten, bijvoorbeeld de Overeenkomst van de buitengrenzen en nadien over de vereiste meerderheden voor het nemen van dergelijke maatregelen.

Na verloop van tijd en met name als gevolg van de wederzijdse beïnvloeding tussen de Unie en de drie nieuwe leden, wordt het steeds duidelijker dat de werkzaamheden van de twee groepen in elkaar overvloeien: op het vlak van het asielrecht zullen de laatste ratificaties van de Overeenkomst van Dublin die binnenkort plaatsvinden, tot gevolg hebben dat de bepalingen van dit communautaire instrument in de brede zin van het woord in een wellicht nabije toekomst de plaats zullen innemen van de bepalingen van de Schengen-Overeenkomst over het asiel.

Omgekeerd wordt in het kader van de goedkeuring van de op artikel 100C van het E.G.-Verdrag gegrondveste verordening geprobeerd om de lijst van visumplichtige derde landen vastgesteld door de Schengenlanden af te stemmen op de beperktere lijst die verdedigd wordt door de drie niet-lidstaten van Schengen die samen met de Schengen-landen deel uitmaakten van de Unie tot op 1 februari 1995. Deze pogingen lijken op korte termijn met succes bekroond te kunnen worden.

In het ontwerp van verordening worden voorts het in het kader van Schengen vastgestelde uniform visummodel- alsmede de veiligheidsmaatregelen overgenomen.

In verband met de besprekingen over de controle van de buitengrenzen is het kenmerkend vast te stellen dat het Duitse voorzitterschap het door de Schengenlanden opgestelde Handboek opnieuw ter hand heeft genomen als basiswerkstuk.

Voorts vermelden we dat Oostenrijk de voorafgaande voorwaarde om toe te treden tot de Unie, onlangs vervuld heeft, en zeer binnenkort toetreedt tot de Schengen-groep en dat Denemarken belangrijke stappen heeft gezet om er het statuut van waarnemer te verkrijgen.

Tenslotte is het duidelijk dat de Unie op het gebied van het (vrije) verkeer van personen een achterstand vertoont ten opzichte van de theoretische besluiten van Kopenhagen van 1992. Het is eveneens duidelijk

certain projets d'instruments tels la Convention sur le franchissement des frontières extérieures, ou, dans le domaine de l'asile, sur la finalisation de la Convention de Dublin déterminant l'État responsable du traitement d'une demande d'asile, il était clair qu'un fossé séparait, lors des discussions au niveau du Conseil, les États parties à la Convention de Schengen des trois autres membres de la Communauté. Des divergences de vue se sont manifestées dans un premier temps, dans le cadre intergouvernemental, sur les modalités des mesures d'application de certains instruments, par exemple la Convention Frontières extérieures, dans un deuxième temps sur les majorités à adopter pour la prise de telles mesures.

Au fil du temps et suite notamment à l'interpénétration de l'Union aux trois nouveaux membres, une interprétation des travaux des deux enceintes se profile de plus en plus clairement: dans le domaine de l'asile, l'imminence des dernières ratifications de la Convention de Dublin aura comme conséquence que dans un avenir vraisemblablement proche, les dispositions de cet instrument communautaire au sens large se substitueront aux dispositions concernant l'asile de la Convention de Schengen.

Inversement, dans le cadre de l'adoption du Règlement basé sur l'article 100C du Traité C.E., les tentatives de rapprochement de la liste des pays tiers soumis à l'obligation de visa, arrêtée par les États Schengen, de celle, plus réduite, à laquelle s'attachent les trois pays non membres de Schengen qui constituaient, avec les États Schengen, l'Union jusqu'au 1^{er} février 1995, semblent promises à une réussite à brève échéance.

Le projet de règlement reprend par ailleurs le modèle type de visa arrêté dans le cadre de Schengen ainsi que ses dispositifs de sécurité.

Dans le cadre des discussions relatives au contrôle des frontières extérieures, il est symptomatique de constater que la Présidence allemande a repris comme base de travail le Manuel établi par les États Schengen.

Mentionnons par ailleurs l'entrée très proche dans le Groupe Schengen de l'Autriche, pour qui la condition préalable d'être membre de l'Union vient de se formaliser, et les démarches importantes du Danemark en vue d'y acquérir le statut d'observateur.

En conclusion, il est clair que l'Union, dans le domaine de la (libre) circulation des personnes, accuse un retard par rapport aux conclusions théoriques de Copenhague de 1992. Il est clair également

dat de nieuwe beslissingsmechanismen die ingevoerd zijn door Maastricht, en meer in het bijzonder het begrip gemeenschappelijk optreden dat op sommige gebieden van kracht is, tot een versnippering van de regelgeving leiden in deze bijzondere domeinen.

Wat moet men daarentegen denken van de nieuwe voorstellen die het Franse voorzitterschap deze week gedaan heeft, namelijk een vrije vestiging van onderdanen van derde staten die een verblijfsdocument van tien jaar bezitten in een Staat van de Unie en van de gevolgen die eruit voortvloeien op het vlak van de bijhorende arbeidsvergunning? Dit voorstel, dat betrekking heeft op de vrije vestiging van werknemers uit derde landen die duurzaam gevestigd zijn in de Unie, vormt een ambitieuze stap voor de Vijftien, een stap die zelfs niet voorkwam binnen de opbouw van de Schengen-Overeenkomst die de kwestie van het langdurig verblijf in de lidstaten van de Overeenkomst overliet aan de verantwoordelijkheid van die landen.

Deze voorstellen hebben zeker een onmiskenbaar belang en zijn ingegeven door de beslissingen van het Hof van Justitie in de arresten-Rush en, recenter, Vander Elst maar mogen niet doen vergeten dat er nog zeer veel werk verricht moet worden om te komen tot een Unie op wier grondgebied de onderdanen van derde landen gemakkelijker voor een korte periode kunnen reizen op grond van een visum dat afgegeven is door één van de lidstaten.

Addendum

Recente verwezenlijkingen en hangende activiteiten binnen de E.U. — Werkgroepen valse documenten, Redactiecomité Europees fraudebulletin en C.I.R.E.F.I.

Valse documenten

— Het houden van een tweede seminarie met het oog op de uniforme vorming van instructeurs ten behoeve van de grenscontroleurs in de lidstaten. De voorbereidende werkzaamheden zijn volledig klaar. Er is enkel nog een juridisch probleem op te lossen in verband met de financiering van deze Europese cursus (interpretatieprobleem van het artikel K8).

— Het verrichten van een haalbaarheidsstudie inzake een eventueel geharmoniseerd geautomatiseerd beeldopslagsysteem van authentieke reisdocumenten voor de gehele Europese Unie. De nationale en Europese vereisten om tot een dergelijk systeem te kunnen komen zijn thans gekend. In een volgende fase zal worden onderzocht hoe de reeds bestaande systemen EDISON (Nederland) en SIDO (Frankrijk) compatibel kunnen worden gemaakt.

que les nouvelles formes de décisions introduites par Maastricht et plus spécialement les notions d'action commune dans certains domaines entraînent un morcellement des dispositions réglementaires dans ces domaines particuliers.

Que penser en revanche des nouvelles propositions de la Présidence française, présentées cette semaine, qui prônent un libre établissement des ressortissants d'État tiers bénéficiant d'un document de séjour de 10 ans dans un État de l'Union et des conséquences qui en ressortent au niveau de l'autorisation de travail y afférente? Cette proposition qui vise la libre installation des travailleurs émanant de pays tiers, qui sont établis durablement dans l'Union, constitue un pas ambitieux pour les Quinze que même l'économie de la Convention de Schengen n'avait pas abordé, laissant à la responsabilité nationale les questions de séjour de longue durée dans les États parties à la Convention.

Ces propositions présentent certes un intérêt indéniable et s'inspirent des décisions de la Cour de justice prises dans les arrêts Rush et, plus récemment, Vander Elst, mais ne doivent pas faire oublier le travail immense qui reste à exécuter pour arriver à une Union sur le territoire de laquelle les ressortissants d'États tiers pourront circuler plus facilement, pour une courte période, sur la base d'un visa délivré par l'un des États membres.

Addendum

Réalisations récentes et activités en cours au sein de l'Union européenne — groupe de travail Faux documents, Comité de rédaction Bulletin européen Fraude et C.I.R.E.F.I.

Faux documents

— L'organisation d'un deuxième séminaire en vue de la formation uniforme d'instructeurs à l'intention des contrôleurs frontaliers au sein des États membres. Les travaux préparatoires sont tout à fait terminés. Il n'y a plus qu'à résoudre le problème juridique concernant le financement de ce cours européen (problème d'interprétation de l'article K8).

— La réalisation d'une étude de faisabilité d'un système de stockage automatique, éventuellement harmonisé, d'images de documents de voyage authentiques, et ce pour l'ensemble de l'Union européenne. Les conditions nationales et européennes à remplir pour que l'on puisse développer un tel système sont maintenant connues. Dans une phase suivante, on examinera comment on pourra rendre compatibles les systèmes EDISON (Pays-Bas) et SIDO (France) existant.

— Studie van het probleem van de diefstal en het verlies van reis-, identiteits- en verblijfsdocumenten. Onderwerp gelanceerd onder Belgisch Voorzitterschap.

Europees fraudebulletin

— Beëindiging van de werkzaamheden met betrekking tot de aanpassing en actualisering van de inleiding van het fraudebulletin (te hanteren criteria bij het overmaken van de bijdragen door de lidstaten — selectiecriteria — werkprocedure van het Redactiecomité).

— Samenstelling van een repertorium van authentieke reis- en identiteitsdocumenten van de E.U.-lidstaten.

C.I.R.E.F.I.

— Vanaf januari 1995 wordt C.I.R.E.F.I. een operationeel forum waarbinnen statistieken en informatie zullen worden uitgewisseld over legale immigratie, illegale immigratie, mensenhandel en gebruik van valse documenten (aan de hand van geharmoniseerde standaardformulieren). Op basis van deze gegevens zullen analyses worden verricht, conclusies getrokken, en adviezen geformuleerd.

Volgende aspecten zullen eveneens aan bod komen:

- a) illegale immigratie vanuit China;
- b) het streven naar het wegwerken van de verschillen en lacunes in de lidstaten inzake het vreemdelingentoezicht;
- c) idem, inzake de sancties ten aanzien van vervoerders;
- d) problematiek van het niet bekomen van reisdocumenten met het oog op repatriëring.

B. Uiteenzetting van de Vice-Eerste minister en minister van Justitie

Alvorens een overzicht te geven van de voornaamste dossiers die op dit ogenblik ter bespreking voorliggen op de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van de Europese Unie op het gebied van de politieke en justitiële samenwerking en de strijd tegen de internationale misdaad, heeft de minister de volgende algemene gedachte geformuleerd.

Sinds het Verdrag van Maastricht en de oprichting van de derde pijler hebben de thema's die voorheen besproken werden in het kader van Trevi, een echt Europees statuut gekregen. Uit institutioneel oogpunt werd met het opnemen van deze thema's in de Unie een aanzienlijke vooruitgang geboekt. Het is paradoxaal dat men nooit zo weinig enthousiasme getoond heeft voor de Gemeenschap en voor Europa,

— Étude du problème du vol et de la perte de documents de voyage, d'identité et de séjour. Sujet lancé sous la présidence belge.

Bulletin Fraude européen

— Achèvement des travaux relatifs à l'adaptation et à l'actualisation de l'introduction du Bulletin européen Fraude (les critères à respecter lors de la transmission des contributions par les États membres — critère de sélection — procédure de travail du Comité de rédaction).

— Constitution d'un répertoire de documents de voyage et d'identité authentiques des États membres de l'Union européenne.

C.I.R.E.F.I.

— À partir de janvier 1995, C.I.R.E.F.I. sera un forum opérationnel au sein duquel on échangera des statistiques et de l'information sur l'immigration légale, l'immigration illégale, le commerce des êtres humains et l'usage de faux documents (au moyen de formulaires standard harmonisés). Sur la base de ces données, on procédera à des analyses, on tirera des conclusions et on formulera des avis.

Les aspects suivants seront également abordés:

- a) immigration illégale en provenance de Chine;
- b) efforts en vue de supprimer les différences entre les États membres en ce qui concerne le contrôle des étrangers, ainsi que les lacunes en la matière;
- c) même chose en ce qui concerne les sanctions à l'égard des transporteurs;
- d) problème de l'impossibilité de réunir les documents de voyage nécessaires à un rapatriement.

B. Exposé du Vice-Premier ministre et ministre de la Justice

Avant de faire le point sur les principaux dossiers qui sont actuellement à l'examen au sein du Conseil Justice et Affaires intérieures (J.A.I.) de l'Union européenne dans les domaines de la coopération policière et judiciaire et de la lutte contre la criminalité internationale, le ministre a fait la réflexion générale suivante.

Depuis le Traité de Maastricht et la création du troisième pilier, les thèmes qui, avant, faisaient l'objet de discussions dans le cadre de Trevi ont reçu un statut véritablement européen. Institutionnellement, l'intégration de ces thèmes dans le cadre de l'Union a constitué un progrès considérable. Le paradoxe, c'est qu'on n'a jamais fait preuve d'aussi peu d'enthousiasme communautaire et européen, on n'a

dat er nooit zo weinig schot is geweest in de samenwerking op deze vlakken als vandaag. In de tijd van Trevi bestond er een wil om desnoods het gemis aan een juridisch statuut te overstijgen en te komen tot een echt gemeenschappelijk optreden. Tegenwoordig passen wij een tekst van de Europese Unie toe in ons streven naar samenwerking maar wordt steeds meer teruggegrepen naar zuiver intergouvernementele stellingen. Deze geestesgesteldheid komt niet alleen tot uiting in de algemene sfeer die heerst op de vergaderingen en in de niet te rechtvaardigen afwezigheid van sommige ministers op de vergaderingen van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (hetgeen niet het geval was in de tijd van Trevi!) maar ook op inhoudelijk vlak.

Zo hebben verschillende landen zich verzet tegen het voorstel om het toezicht op de rekeningen van het toekomstige Europol toe te vertrouwen aan de Europese Rekenkamer. Ook al maakt Europol nog deel uit van de intergouvernementele samenwerking, wat was er logischer geweest dan voor deze taak de Europese Rekenkamer aan te stellen, een bestaande instelling die efficiënt is en gelijkenis vertoont met de parlementaire controles die wij in de lidstaten kennen? Toch willen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hier niet van weten en stellen zij als alternatieve oplossing voor de nationale rekenhoven elk jaar bij toerbeurt de rekeningen van Europol te laten controleren.

Een ander voorbeeld hiervan zijn de concrete contacten met de landen van Oost-Europa met het oog op de bestrijding van sommige vormen van illegale handel, bij voorbeeld die in gestolen voertuigen. De Raad Justitie en Binnenlandse Zaken ging akkoord met het beginsel maar wanneer het erop aankwam deze contacten te organiseren, wilde Frankrijk niet dat hiervoor gebruik werd gemaakt van het « K4-Comité », d.w.z. het coördinatiecomité van hoge ambtenaren dat speciaal opgericht is in het kader van de derde pijler door artikel K.4 van het Verdrag over de Europese Unie. Dit land drong erop aan dat de contacten met de betrokken landen werden gelegd via de gebruikelijke diplomatieke kanalen, dat zijn de ambassades van de lidstaten van de Europese Unie ter plaatse.

Deze voorbeelden tonen aan in welke mate men zijn ambities kan laten varen. Men blijft verklaren dat men de georganiseerde misdaad wil bestrijden door een sterkere samenwerking. Op het vlak van de resultaten moet men wel degelijk vaststellen dat de wil om te komen tot een echt gemeenschappelijk beleid in de betrokken domeinen ernstig tekort schiet.

De voornaamste punten die op dit ogenblik in de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken behandeld worden, zijn de volgende.

a) Het voornaamste punt op de agenda is waarschijnlijk Europol, deze embryonale Europese politie waarin artikel K.1.9 van het Verdrag over de Europese Unie voorziet.

jamais autant stationné dans la coopération dans ces domaines qu'aujourd'hui. Du temps de Trevi, il y avait à la limite une volonté de dépasser l'absence de statut juridique pour arriver à une véritable action commune. Aujourd'hui, alors que nous appliquons un texte de l'Union européenne dans nos efforts de coopération, on en est de plus en plus à un retour des thèses purement intergouvernementales. Cet état d'esprit ne se manifeste pas seulement par l'ambiance générale dans laquelle se déroulent les réunions et par l'absence injustifiable de certains ministres lors des réunions du Conseil J.A.I. (ce qui ne se faisait pas du temps de Trevi!), mais aussi sur le plan du fond.

Ainsi, plusieurs pays se sont opposés à la proposition visant à confier le contrôle des comptes du futur Europol à la Cour des comptes européenne. Même si Europol relève encore du domaine intergouvernemental, quoi de plus logique que de désigner pour cette tâche la Cour des comptes européenne, qui existe, est efficace et se rapproche des contrôles parlementaires que nous connaissons dans les États membres? Néanmoins, la France et le Royaume-Uni n'en veulent pas et ont proposé comme solution de rechange l'organisation d'une tournante des cours des comptes nationales pour contrôler chaque année les comptes d'Europol.

Autre exemple: la concrétisation des contacts avec les pays de l'Europe de l'Est en vue de la répression de certaines formes de trafic, par exemple de voitures volées. Le Conseil J.A.I. était d'accord sur le principe, mais quand il a fallu organiser cette démarche, la France n'a pas voulu qu'on se serve à cette fin du « comité K4 », c'est-à-dire: du comité de coordination composé de hauts fonctionnaires et institué spécialement dans le cadre du troisième pilier par l'article K.4 du Traité U.E. Il a insisté pour que les contacts avec les pays en question soient établis par les canaux diplomatiques habituels, c'est-à-dire: les ambassades des pays membres de l'U.E. sur place.

Ces exemples montrent à quel degré on peut revenir sur ses ambitions. On continue à déclarer qu'on veut combattre le crime organisé par un renforcement de la coopération. En termes de résultats, il faut bien constater que la volonté d'arriver à une véritable politique commune dans les domaines en question, fait cruellement défaut.

Les principaux points dont le Conseil J.A.I. discute actuellement, sont les suivants.

a) Le point le plus important à l'ordre du jour est sans doute Europol, cet embryon de police européenne prévu par l'article K.1.9 du Traité U.E.

Een eerste initiatief is reeds genomen door de oprichting van de Europese Drugsunit (E.D.U.). Wij vermelden dat deze eenheid, die gevestigd is in Den Haag, opgericht is krachtens een gewone ministeriële overeenkomst van 2 juni 1993, aangezien de Europol-overeenkomst nog niet goedgekeurd is (zie verder).

Op zijn vergadering van 30 november en 1 december 1994 heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken de politieofficiëren die belast waren met de voorlopige leiding van de E.D.U., in hun functie bevestigd. Op voorstel van België heeft de Europese Raad op zijn vergadering van december jongstleden te Essen besloten het mandaat van de E.D.U. te verruimen tot andere werkingssferen, met name de illegale handel in radioactieve stoffen, de netwerken van illegale immigratie, de illegale handel in voertuigen en alle witwaspraktijken die verbonden zijn aan deze misdaden.

Het tweede initiatief in verband met Europol bestaat in de voorbereiding van een internationale overeenkomst met Twaalf, en nu met Vijftien, waardoor men aan Europol een stevige wettelijke basis wil geven teneinde de vergissingen van het statuut van Interpol niet opnieuw te maken. Die overeenkomst, die met name alle nodige waarborgen moet bieden inzake mensenrechten en bescherming van de privacy, zal natuurlijk ter goedkeuring worden voorgelegd aan de parlementen van de lidstaten.

Verschillende fundamentele moeilijkheden staan op dit ogenblik de goedkeuring van een Europol-overeenkomst in de weg.

— De meningen lopen uiteen met betrekking tot de vraag waarmee Europol zich moet bezighouden. Sommige werkingsgebieden staan vast, onder meer die waarmee de E.D.U. reeds belast is, maar over andere wordt nog gediscussieerd. Zo is het bijvoorbeeld met het terrorisme. Spanje wil dit thema opnemen in de bevoegdheden van Europol en maakt hiervan zelfs een *conditio sine qua non* om zijn goedkeuring te hechten aan de overeenkomst. Andere landen, zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, menen dat de strijd tegen het terrorisme een nationale aangelegenheid moet blijven. België heeft een compromis voorgesteld met de volgende strekking: (a) het terrorisme zou worden opgenomen in de Overeenkomst maar de bevoegdheden van Europol ter zake zouden pas twee of drie jaar na de rest van de overeenkomst in werking treden, en (b) de Europese Raad zou zes maanden vóór het verstrijken van deze termijn, opnieuw kunnen onderzoeken of het terrorisme in de overeenkomst opgenomen moet worden. Dit compromis, dat iedereen leek te moeten bevredigen, werd niettemin verworpen.

— Er blijft eveneens onenigheid bestaan over de graad van autonomie van Europol. Dat probleem, dat in werkelijkheid betrekking heeft op de volledige structuur van het informaticasysteem en daar boven-

Une première initiative a déjà été prise par la mise en place de l'Unité de drogue Europol (U.D.E.). Rappelons que cette unité, implantée à La Haye, a été créée en vertu d'un simple accord ministériel du 2 juin 1993, la Convention Europol n'ayant pas encore été adoptée (voir ci-dessous).

Lors de sa réunion du 30 novembre et du 1^{er} décembre 1994, le Conseil J.A.I. a confirmé dans leurs fonctions les officiers de police qui dirigeaient provisoirement l'U.D.E. Sur proposition de la Belgique, le Conseil européen a décidé, lors de sa réunion de décembre dernier à Essen, d'élargir le mandat de l'U.D.E. à d'autres champs d'activités, notamment le trafic illicite de matières radioactives, les filières d'immigration clandestine, le trafic de véhicules et tout le blanchiment lié à ces crimes.

La deuxième initiative relative à Europol consiste dans la préparation d'une convention internationale à Douze, et maintenant à Quinze, qui doit donner à Europol une base législative solide pour ne pas répéter les erreurs du statut d'Interpol. Cette convention, qui devra notamment comporter toutes les garanties nécessaires en matière de droits de l'homme et de protection de la vie privée sera évidemment soumise à l'approbation des parlements des pays membres.

Plusieurs difficultés fondamentales empêchent encore pour le moment l'adoption d'une convention Europol.

— Il y a des opinions divergentes quant à la question de savoir de quoi Europol s'occupera. Certains domaines d'activités sont acquis, notamment ceux dont l'U.D.E. s'occupe déjà, mais d'autres font encore l'objet de discussions. Il en est ainsi du terrorisme. L'Espagne veut inclure ce domaine parmi les attributions d'Europol et fait même de cette inclusion une condition *sine qua non* pour donner son approbation à la convention. D'autres pays, tels que la France et le Royaume-Uni, considèrent que la lutte contre le terrorisme doit rester une affaire nationale. La Belgique a proposé un compromis selon lequel (a) le terrorisme serait inclus dans la convention, mais les compétences d'Europol en la matière n'entreraient en vigueur que deux ou trois ans après le reste de la convention et (b) le Conseil européen pourrait réexaminer, six mois avant l'expiration de cette période de délai, d'inclusion du terrorisme dans la convention. Ce compromis, qui semblait devoir contenter tout le monde, a néanmoins été rejeté.

— Un désaccord continue également à exister quant au degré d'autonomie d'Europol. Cette question, qui concerne en réalité toute l'architecture du système informatique et, au-delà, l'aspect intergou-

op op het intergouvernementeel of communautair aspect van Europol, plaatst Frankrijk tegenover de andere lidstaten. Die willen Europol een functionele autonomie geven om misdaadgegevens te analyseren. Voor Frankrijk kan Europol ten hoogste een brievenbus zijn voor de verbindingsagenten die de lidstaten zullen vertegenwoordigen.

— Men is het nog lang niet eens — hoewel dat een vereiste is — over de vraag in hoeverre de Unie-instellingen moeten worden betrokken bij Europol voor de controle van de rekeningen, alsook voor de parlementaire en rechterlijke controle. Er werd reeds op gewezen dat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk niet willen dat de controle van de rekeningen wordt opgedragen aan de Europese Rekenkamer. Zo willen die landen ook niet dat het Europees Parlement een aandeel zou hebben in de parlementaire controle noch dat het Europese Hof van Justitie te Luxemburg bevoegd zou worden om bijvoorbeeld uitspraak te doen over geschillen tussen de lidstaten, conform artikel K.3.2.c) van het Unieverdrag.

België neemt een realistisch standpunt in wat de ontwerp-overeenkomst betreft. Wij hebben er bijvoorbeeld op aangedrongen om Europol ook bevoegd te maken voor de mensenhandel. Tot op heden werd die aangelegenheid, waarvoor niet alle lidstaten evenveel belangstelling opbrengen als België, slechts onrechtstreeks in de ontwerp-overeenkomst opgenomen via de strijd tegen netwerken voor clandestiene immigratie, wat niet helemaal hetzelfde is. Ons land weigert evenwel niet een overeenkomst te ondertekenen zolang die aangelegenheid er niet in opgenomen is. Wij zijn van mening dat de verschillende vormen van internationale misdaad zoveel raakvlakken vertonen dat er, zodra Europol functioneert, toch een uitbreiding van de bevoegdheden zal komen. Het hoofddoel nu moet het starten zijn, zelfs met een nog onvolledige overeenkomst. Hetzelfde doel ligt trouwens aan de basis van het compromis dat wij hadden voorgesteld over de eventuele integratie van het terrorisme in de overeenkomst.

In het kader van de bespreking over Europol kwamen nog andere punten aan bod. Bijvoorbeeld inzake de strijd tegen wagendiefstal — een strijd die thans heel wat inzet vergt zowel op het vlak van de politie als op het vlak van het onderzoek — heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken zijn principiële steun betuigd aan de uitbouw van een betere preventie door de goedkeuring van een Europees instrument nl. een richtlijn die de installatie van een elektronische stroomonderbreker bij motorrijtuigen verplicht maakt.

b) Op het einde van het Duitse voorzitterschap heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken vastgesteld dat de begrotingsmiddelen voor 1994 niet volledig werden uitgegeven. De lidstaten zijn het zelfs niet eens geraakt over de beste manier om dit begrotingsoverschot te besteden. België heeft onder meer de

vernemental ou communautaire d'Europol, oppose la France aux autres États membres. Ceux-ci veulent donner à Europol une autonomie fonctionnelle pour analyser les données criminelles. La France réduit le rôle d'Europol à celui de boîte aux lettres pour les officiers de liaison qui représenteront les États membres.

— Enfin, on est encore loin de l'unanimité requise en ce qui concerne la question de savoir dans quelles mesures les institutions de l'Union seront impliquées dans Europol, pour le contrôle des comptes ainsi que pour les contrôles parlementaire et juridictionnel. Il a déjà été indiqué que la France et le Royaume-Uni s'opposent à ce que le contrôle des comptes soit confié à la Cour des comptes européenne. De la même manière, ces pays ne veulent pas que le Parlement européen intervienne pour le contrôle parlementaire ni que la Cour de justice européenne à Luxembourg soit rendue compétente, par exemple pour statuer sur les différends entre États membres, conformément à l'article K.3.2.c) du Traité U.E.

La Belgique adopte une position réaliste sur le projet de convention. Nous avons par exemple insisté pour qu'on inclue la traite des êtres humains parmi les compétences d'Europol. Jusqu'à présent, cette matière, à laquelle tous les pays membres ne sont pas aussi sensibles que la Belgique, n'est incluse qu'indirectement dans le projet de convention via la lutte contre les filières d'immigration clandestine, ce qui n'est pas tout à fait la même chose. Notre pays ne refuse toutefois pas de signer une convention, tant que cette matière n'y est pas incluse. Nous estimons qu'il y a tellement de connections entre les différentes formes de criminalité internationale qu'une fois qu'Europol fonctionnera, il y aura de toute façon une extension des compétences. L'objectif prioritaire maintenant doit être de démarrer, même avec une convention encore imparfaite. Le même objectif a d'ailleurs inspiré le compromis que nous avons proposé à propos de l'éventuelle inclusion du terrorisme dans la convention.

Dans le cadre de la discussion sur Europol, d'autres points ont encore été soulevés. Par exemple en matière de lutte contre les vols de voitures —, lutte qui nous demande actuellement un énorme effort en termes de forces de police et d'enquête —, un accord de principe s'est dégagé au sein du Conseil J.A.I. pour soutenir l'amélioration de la prévention par l'adoption d'un instrument européen, à savoir: une directive rendant obligatoire l'installation d'un coupe-circuit électronique sur les véhicules à moteur.

b) À la fin de la présidence allemande, le Conseil J.A.I. a constaté que le budget 1994 n'avait pas été entièrement dépensé. Les pays membres ne sont même pas arrivés à se mettre d'accord sur la meilleure manière de dépenser ce restant de budget. La Belgique a proposé entre autres l'organisation d'un séminaire

organisatie van een seminarie over het geldtransport voorgesteld en het opstellen van een atlas van de politiediensten van de lidstaten. Men heeft juridische bezwaren geopperd tegen die voorstellen en ten slotte heeft men de Coreper en het Comité K4 opgedragen het probleem te bestuderen.

c) De Raad heeft ook het probleem van de relaties met derde landen aangesneden. Reeds ten tijde van Trevi waren er contacten met een aantal Europese landen (Noorwegen, Zweden, Finland, Zwitserland en Oostenrijk), met de Verenigde Staten en Canada en ten slotte met Marokko. In de rand van elke ministeriële vergadering van de Twaalf ontmoette de Trojka (samengesteld uit de zittende voorzitter, de vorige en de volgende voorzitter) de vertegenwoordigers van die landen. Dit systeem werd gehandhaafd in de Europese Unie.

Het Belgische voorzitterschap heeft voorstellen gedaan om onder meer de samenwerking met Noord-Amerika te verstevigen. De Verenigde Staten en Canada hebben ons zeer interessante nota's bezorgd over diverse vormen van georganiseerde misdaad waarbij de twee continenten betrokken zijn, maar daar is het tot op heden bij gebleven. Intussen zijn Zweden, Finland en Oostenrijk lid geworden van de Europese Unie en nemen zij van rechtswege deel aan de activiteiten in het kader van de derde pijler. De contacten met Noorwegen, Zwitserland en Marokko worden voortgezet. In het bijzonder Zwitserland is vragende partij voor samenwerking onder meer in de aangelegenheden waarop Schengen van toepassing is, bijvoorbeeld het visumbeleid. De contacten met Marokko hebben voornamelijk betrekking op de immigratieproblemen.

In het begin van de jaren 90 hadden de Twaalf besloten die contacten met derde landen niet verder uit te breiden. Op verzoek van de Zuid-Europese lidstaten heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken evenwel onlangs een uitzondering gemaakt voor Cyprus en Malta, landen die willen toetreden tot de Europese Unie. Een vergadering op ministerieel niveau tussen de Trojka van de Raad en die landen zal plaatshebben in het eerste semester van 1995.

d) De Raad heeft vervolgens een aantal tussentijdse verslagen goedgekeurd over een aantal onderwerpen zoals de strijd tegen het racisme en de vreemdelingenhaat, de samenwerking met de landen van Midden- en Oost-Europa inzake de strijd tegen bepaalde illegale handelscircuits (zie hierboven) en de samenwerking in de strijd tegen de internationale georganiseerde misdaad. Wat het laatste punt betreft steunt België het voorstel om specifieke teksten goed te keuren ter bestrijding van maffiaorganisaties. Het Italiaanse recht zou op dit terrein een inspiratiebron kunnen zijn.

e) De Raad heeft ten slotte een ontwerp van overeenkomst besproken over de onderlinge uitlevering in de lidstaten. De desbetreffende procedures moeten

sur le transport de fonds et l'établissement d'un atlas des services de police des pays membres. On a soulevé des objections d'ordre juridique contre ces propositions et fini par charger le Coreper et le comité K4 d'étudier la question.

c) Le Conseil a aussi abordé le problème des relations avec les pays tiers. Des contacts existaient déjà du temps de Trevi avec un certain nombre de pays européens (la Norvège, la Suède, la Finlande, la Suisse et l'Autriche), avec les États-Unis et le Canada et enfin avec le Maroc. En marge de chaque réunion ministérielle des Douze, la troïka (composée des présidences en exercice, antérieure et suivante) rencontrait les représentants de ces pays. Ce système a été maintenu sous l'Union européenne.

La présidence belge a fait des propositions pour renforcer notamment la collaboration avec l'Amérique du Nord. Les États-Unis et le Canada nous ont fourni des notes très intéressantes sur diverses formes de criminalité organisée impliquant les deux continents, mais on en est resté là jusqu'à présent. Entre-temps la Suède, la Finlande et l'Autriche sont devenues membres de l'U.E. et participent de plein droit aux activités dans le cadre du troisième pilier. Les contacts avec la Norvège, la Suisse et le Maroc se poursuivent. La Suisse en particulier est demanderesse de collaboration, notamment dans les matières couvertes par Schengen, par exemple la politique de visa. Les contacts avec le Maroc concernent avant tout les problèmes d'immigration.

Au début des années 90, les Douze avaient décidé de ne plus élargir ces contacts avec des pays tiers. À la demande des pays membres de l'Europe du Sud, le Conseil J.A.I. vient toutefois de faire une exception pour Chypre et Malte, pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Une réunion au niveau ministériel entre la troïka du Conseil et ces pays aura lieu au cours du premier semestre de 1995.

d) Le Conseil a encore adopté une série de rapports intérimaires sur des sujets tels que la lutte contre le racisme et la xénophobie, la coopération avec les P.E.C.O. (pays de l'Europe centrale et orientale) en matière de lutte contre certains trafics illicites (*cf. ci-dessus*) et la coopération dans l'action contre la criminalité organisée internationale. Pour ce qui est du dernier point, la Belgique soutient l'idée d'adopter des textes spécifiques, pour lutter contre les organisations de type maffieux. Le droit italien pourrait servir d'inspiration dans ce domaine.

e) Enfin, le Conseil a examiné un projet de convention sur l'amélioration de l'extradition entre les pays membres. Ce point mérite qu'on s'y attarde. Notre

worden bijgeschaafd. Dit punt verdient enige aandacht. Ons land heeft in het kader van de gerechtelijke samenwerking in strafzaken bijzonder geijverd voor het op elkaar afstemmen van de wetgevingen en in ieder geval voor de erkenning door de lidstaten onderling van de wetgevingen inzake uitlevering. Dit is een dossier waar nationalisme hand in hand gaat met het angstvallig vasthouden aan de eigen teksten. De evolutie ervan laat ons precies zien waar wij staan inzake gerechtelijke en politieke samenwerking op het Europese niveau d.z.w. praktisch nergens.

Sedert 1957 zijn onze teksten over de uitlevering en de gerechtelijke samenwerking in het algemeen onveranderd gebleven. Dat staat in schril contrast met alles wat er inzake de economische integratie werd bereikt.

Het Belgisch voorzitterschap heeft een omstandig programma inzake uitlevering voorgesteld. Tijdens zijn jongste vergadering is de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken het echter zelfs niet eens kunnen worden over een vereenvoudigde procedure die werd uitgewerkt (en waarover een consensus tussen de medewerkers werd bereikt) voor de gevallen van uitlevering waarin de betrokkene akkoord gaat met zijn uitlevering volgens een vereenvoudigde procedure. Te verhoppen is, dat er tegen de volgende vergadering van de Raad een akkoord komt. Het gaat niettemin om een typisch voorbeeld: zelfs de realisatie van zo'n kleinschalig project sleept geweldig lang aan. De minister verklaart zich te herinneren dat wanneer hij in 1988 voor het eerst aan de werkzaamheden deelnam, er reeds discussies aan de gang waren over de vraag welke straf men als drempel zou bepalen om de uitlevering tussen de lidstaten te vereenvoudigen. Deze aangelegenheden raken dus zozeer aan de nationale soevereiniteit dat er maar heel weinig vooruitgang kan worden geboekt.

En dan hebben wij het nog niet eens gehad over de politieke samenwerking inzake bijvoorbeeld de grensoverschrijdende achtervolging en observatie. In het kader van Schengen bestaat er ongetwijfeld een akkoord ter zake, doch dat verwijst in feite naar bilaterale akkoorden. Zelfs de vijf oprichtende Staten van Schengen zijn er niet in geslaagd een volwaardig multilateraal akkoord tot stand te brengen. Zo heeft België verschillende akkoorden met de Benelux-partners, met Frankrijk en met Duitsland. Schengen doet niets anders dan die bilaterale akkoorden samenvoegen of erkennen.

Niemand zal wel beweren dat vraagstukken inzake gerechtelijke en politieke samenwerking eenvoudig zijn. Zij roepen allerlei soorten van gevoeligheden op en daarmee moet rekening gehouden worden. Niettemin zijn bepaalde staten kennelijk politiek niet bereid voort te gaan. De toestand is zelfs thans erger dan vóór de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht. De heer Pdraig Flynn, de commissaris die in de voorafmalige Commissie bevoegd was voor de samen-

pays s'est beaucoup attaché à promouvoir, dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale, le rapprochement des législations ou en tout cas la reconnaissance mutuelle des législations des pays membres en matière d'extradition. C'est un dossier où les nationalismes et les jalousies de textes se manifestent par excellence et son évolution permet de prendre toute la mesure d'où nous sommes en matière de coopération judiciaire et policière au niveau européen, c'est-à-dire: pratiquement nulle part.

Nos textes sur l'extradition et la coopération judiciaire en général n'ont pas bougé depuis 1957. Le contraste avec ce qui a été réalisé dans le domaine de l'intégration économique est énorme.

La présidence belge a proposé tout un programme en matière d'extradition. Mais lors de sa dernière réunion, le Conseil J.A.I. n'est même pas parvenu à un accord sur la procédure simplifiée qui a été élaborée (et sur laquelle un consensus avait été atteint au niveau des collaborateurs) pour les cas d'extradition dans lesquels la personne concernée est d'accord pour être extradée, et ce selon la procédure simplifiée. On peut espérer qu'un accord interviendra lors de la prochaine réunion du Conseil. L'exemple est néanmoins significatif: même la réalisation d'un projet aussi modeste traîne énormément. Le ministre se rappelle, en effet, qu'en 1988, lorsqu'il a commencé à prendre part à ces travaux, on discutait déjà sur la question de savoir à partir de quel seuil de peine on allait se mettre d'accord pour simplifier les extraditions entre pays membres. C'est dire que ces matières touchent tellement à la souveraineté nationale que les progrès sont extrêmement minces.

Ne parlons même pas de la coopération policière par exemple en matière de poursuite et d'observation transfrontalières. Certes, il y a un accord à ce sujet dans le cadre de Schengen, mais cet accord réfère en fait à des accords bilatéraux. Même les cinq pays fondateurs Schengen n'ont pas réussi à conclure un véritable accord multilatéral en la matière. La Belgique a ainsi des accords différents avec les partenaires Benelux, avec la France et avec l'Allemagne. Schengen ne fait qu'additionner ou reconnaître tous ces accords bilatéraux.

Personne ne prétend que les questions de coopération judiciaire et policière soient simples. Elles soulèvent toutes sortes de susceptibilités dont il convient de tenir compte. Ceci dit, il y a un manque clair de volonté politique de la part de certains États membres de progresser, et c'est plus grave aujourd'hui qu'avant l'adoption du Traité de Maastricht. Le commissaire compétent pour la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures au sein de l'ancienne Commis-

werking inzake justitie en binnenlandse zaken, heeft precies hetzelfde verklaard wanneer hij zijn besluiten heeft geformuleerd aan het slot van het Duitse voorzitterschap: de derde pijler maakt een geloofwaardigheids crisis door.

Zoals de minister dat tijdens de recente V.N.-Conferentie van Napels over de strijd tegen de internationale criminaliteit heeft onderstreept, valt dit des te meer te betreuren omdat wanneer de Twaalf en thans de Vijftien niet zelf het voorbeeld geven inzake samenwerking op dat stuk, er ook mondiaal niet opgetreden zal worden, ook al staat vast dat het V.N.-Verdrag over de drugs van 1988 bijvoorbeeld in ons recht meer dwingende middelen heeft ingevoerd dan die waarover de Twaalf en nu de Vijftien al beschikken. Wanneer men echter zelfs binnen de Europese Unie een uitleveringsverzoek afwijst, omdat het strafbare feit in het verzoekende land een theoretische straf krijgt die het aangezochte land onaanvaardbaar toeschijnt (het probleem van de doodstraf), wanneer het niet-uitleveren van eigen onderdanen de in het buitenland gepleegde criminaliteit bevordert, omdat de in het buitenland uitgesproken straffen in het land van herkomst niet worden uitgevoerd, wanneer men elkaar de wederzijdse rechtshulp voor fiscale misdrijven ontzegt, wanneer men tijd verliest bij het oprichten van een efficiënt systeem om politieke informatie uit te wisselen, — wanneer men vaststelt dat dit alles binnen de Europese Unie nog steeds kan, kan men enkel besluiten dat er ons nog een zeer omvangrijke taak te wachten staat.

C. Bespreking

De voorzitter brengt in herinnering dat het Adviescomité pas geantwoord heeft op een vragenlijst, opgesteld door de collega's van het Franse Parlement in het vooruitzicht van de aanstaande vergadering van de C.O.S.A.C. (Conférence des organes spécialisés en affaires européennes). In de vragenlijst die betrekking had op de toekomstige ontwikkeling van de Europese Unie, in het bijzonder met het oog op de Intergouvernementele conferentie van 1996, was het opvallend dat een groot aantal van de aangehaalde voorstellen waarover de Franse parlementsleden het advies vroegen van de gespecialiseerde organen in Europese aangelegenheden van de andere nationale parlementen, ingegeven waren door de wil om het intergouvernementele maximaal uit te breiden en de richting uitgingen van een Europa « à la carte » of een gedifferentieerd Europa. De Fransen gingen zelfs zover dat zij een afzonderlijke assemblee overwogen, samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, voor elk van deze samenwerkingsdomeinen met telkens andere deelnemende landen. Het Adviescomité heeft zich heftig verzet tegen deze ideeën, die een bevestiging vormen van wat de minister verklaard heeft: inzake Europese integratie (en niet alleen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken) maakt men pas op de plaats, of gaat men zelfs achteruit.

sion, M. Padraig Flynn, n'a pas dit autre chose, lorsqu'il a présenté ses conclusions à la fin de la présidence allemande: il y a une crise de crédibilité du troisième pilier.

C'est d'autant plus regrettable — le ministre l'a souligné lors de la conférence de l'O.N.U. tenue récemment à Naples, sur la lutte contre la criminalité internationale — que si les Douze et maintenant les Quinze ne donnent pas l'exemple en matière de coopération dans ce domaine, il n'y aura pas d'action au niveau mondial, même s'il est vrai que la Convention de l'O.N.U. sur les drogues de 1988 par exemple introduit dans le droit de nos pays plus d'instruments contraignants que ce dont on dispose actuellement à Douze ou à Quinze. Mais quand on refuse, au sein même de l'Union européenne, une extradition, parce que le fait est punissable dans le pays requérant d'une peine théorique qui n'est pas acceptable pour le pays qui devrait extraditer (c'est le problème de la peine de mort), quand la non-extradition des nationaux offre une prime pour la criminalité commise à l'étranger, étant donné que les peines prononcées à l'étranger ne sont pas mises à exécution dans le pays d'origine, quand on refuse l'entraide judiciaire pour des infractions fiscales, quand on tergiverse sur la mise en place d'un système efficace d'échange d'informations policières, — quand on constate que tout cela existe encore au sein de l'Union européenne, l'ampleur de la tâche qui nous attend encore est évidente.

C. Discussion

Le président rappelle que le Comité d'avis vient de répondre à un questionnaire établi par les collègues du Parlement français en vue de la prochaine réunion de la C.O.S.A.C. (Conférence des organes spécialisés en affaires européennes) et portant sur le développement futur de l'U.E., notamment en fonction de la Conférence intergouvernementale de 1996. Or, ce qui frappait dans ce questionnaire, c'est qu'un grand nombre de propositions, qui y étaient évoquées et sur lesquelles les parlementaires français demandaient l'avis des organes spécialisés en affaires européennes des autres parlements nationaux, étaient inspirées par la volonté de maximiser l'intergouvernemental et allaient dans le sens d'une Europe à la carte, ou une Europe différenciée. Les Français allaient même jusqu'à envisager une Assemblée différente composée de représentants des parlements nationaux pour chacun de ces domaines de coopération à participation variable. Le Comité d'avis s'est fortement opposé à ces idées qui confirment les propos du ministre: en matière d'intégration européenne (et pas uniquement dans les domaines de la justice et des affaires intérieures), on stationne, voire on recule.

Een lid van het Adviescomité wijst erop dat de Schengen-Overeenkomst op het terrein in werking treedt op 26 maart 1995 en vraagt zich af of men er werkelijk belang bij heeft het Schengen-proces te versnellen terwijl men anderzijds op het vlak van de Europese Unie aan het afremmen is. Lopen de Schengen-landen niet het gevaar dat zij door het openen van de grenzen — terwijl andere landen hun grenzen opnieuw sluiten en een restrictiever nationaal beleid gaan voeren — een draaischijf worden voor allerlei criminaliteit?

Ten tweede begrijpt dit lid niet dat Frankrijk, dat de Schengen-Overeenkomst heeft ondertekend en een van de stuwende krachten erachter is geweest, nu de ontwikkeling van de derde pijler van de Europese Unie lijkt af te remmen.

De minister antwoordt op de tweede vraag dat de verklaring te vinden is in de verandering van meerderheid die ondertussen heeft plaatsgevonden en die een duidelijke invloed heeft gehad op het beleid inzake justitie en binnenlandse veiligheid. Het is trouwens voor niemand een geheim dat het Schengen-proces zelf vertraagd is door de aanzienlijk minder Europeesgezinde houding die Frankrijk heeft aangenomen in de loop van de laatste jaren.

Een lid voegt eraan toe dat men evenmin de invloed van de veiligheidsdiensten van grote landen zoals Frankrijk moet onderschatten want deze diensten hebben zeer duidelijk het gevoel dat ze hetgeen ze zelf doen, beter doen. Dit lid vestigt eveneens de aandacht op de mogelijke weerslag van de presidentsverkiezingen in Frankrijk.

In verband met de eerste vraag is de minister van oordeel dat het Schengen-proces in elk geval versneld moet worden. Zelfs zonder Schengen staan onze grenzen immers reeds wijd open vanwege het bestaan van de Europese Gemeenschap en de totstandbrenging van de interne markt. Schengen maakt het juist mogelijk dat een aantal mechanismen worden toegepast om deze opening van de grenzen op positieve wijze te compenseren. Voorts verhindert Schengen geenszins de samenwerking op het vlak van de Europese Unie. In het begin waren sommigen bevreesd dat Schengen zou leiden tot de ontwikkeling van een Europa met twee snelheden op het vlak van de veiligheid en de politieke en justitiële samenwerking. Dat is helemaal niet het geval geweest. Schengen heeft daarentegen een stimulerende rol gespeeld op Europees vlak. Vier landen hebben zich zo reeds aangesloten bij de vijf stichtende Schengen-staten.

Een ander lid van het Adviescomité gaat akkoord met de minister om het gebrek aan vooruitgang in het kader van de derde pijler aan de kaak te stellen. Dit gebrek aan vooruitgang is hoofdzakelijk te wijten, zoals de minister vermeld heeft, aan het feit dat de desbetreffende aangelegenheden betrekking hebben op delicate aspecten van de nationale soevereiniteit

Rappelant que la Convention de Schengen entrera en vigueur sur le terrain le 26 mars 1995, un membre du Comité d'avis se demande si on a bien intérêt à accélérer le processus Schengen quand, d'autre part, on freine au niveau de l'U.E. Les pays Schengen ne risquent-ils pas de devenir par l'ouverture de leurs frontières — alors que d'autres pays referment leurs frontières et appliquent une politique nationale plus sévère — une plaque tournante pour toutes sortes de criminalité?

En second lieu, ce membre ne comprend pas que la France, qui a signé et été l'un des instigateurs de Schengen, semble maintenant freiner le développement du troisième pilier de l'U.E.

Le ministre répond à la deuxième question que l'explication réside dans le changement de majorité qu'il y a eu entre-temps et qui a nettement influencé la politique menée en matière de justice et de sécurité intérieure. Ce n'est d'ailleurs un secret pour personne que le processus Schengen lui-même a été ralenti par l'attitude sensiblement moins pro-européenne que la France a prise au cours des dernières années.

Un membre ajoute qu'il ne faut pas non plus sous-estimer l'influence des services de sécurité des grands pays, tels que la France, qui ont le sentiment très net de faire mieux ce qu'ils font eux-mêmes. Ce membre attire également l'attention sur l'impact possible des élections présidentielles en France.

Quant à la première question, le ministre estime qu'il faut en tout état de cause accélérer Schengen. En effet, même sans Schengen, nos frontières sont déjà largement ouvertes de par l'existence de la Communauté européenne et la réalisation du marché intérieur. Schengen permet justement d'appliquer certains mécanismes pour positivement compenser cette ouverture des frontières. Par ailleurs, Schengen n'empêche nullement la coopération au niveau de l'U.E. Au début, certains ont eu peur que Schengen n'entraîne le développement d'une Europe à deux vitesses en matière de sécurité et de coopération policière et judiciaire. Il n'en a été rien. Schengen a au contraire joué un rôle d'incitant au niveau européen. Quatre pays ont ainsi déjà rattrapé les cinq États fondateurs de Schengen.

Un autre membre du Comité d'avis est d'accord avec le ministre pour dénoncer le manque de progrès dans le cadre du troisième pilier. Ce manque est dû principalement, ainsi que le ministre l'a indiqué, au fait que les matières en question touchent à des aspects délicats de la souveraineté nationale, mais aussi de la protection des droits de l'homme.

maar ook op de bescherming van de rechten van de mens. Men mag niet vergeten dat het hier gaat om de samenwerking onder politiediensten en gerechtsapparaten, dat wil zeggen instanties die over machtsmiddelen beschikken die de individuele burger niet heeft. Voor spreker is het volkomen normaal en zelfs wenselijk dat men voorzichtig is wanneer men ter zake regels formuleert en men voldoende waarborgen eist. Deze voorzichtigheid kan hinderlijk zijn voor degenen die in het veld geconfronteerd worden met de georganiseerde misdaad, maar democratieën behoren zich nu eenmaal enigszins te leren schikken in deze beperkingen. Toch moet men zich krachtig verzetten tegen elk verdragingsmanoeuvre. Voorts is het gebrek aan vooruitgang ook gedeeltelijk te verklaren door de trage procedures voor de ratificatie van de aangenomen teksten. Elk land, ook het onze, zou een inspanning moeten leveren om de internationale verdragen sneller ter goedkeuring voor te leggen aan zijn parlement.

Hetzelfde lid wenst twee concrete vragen te stellen over Europol en over de problematiek van de uitleveringen. Wanneer men onlangs de werkingssfeer van de E.D.U. (Europese Drugsunit) heeft verruimd, zijn onder meer in Nederland stemmen opgegaan om te waarschuwen tegen een dergelijke verruiming van de bevoegdheden van Europol zonder dat daarvoor een passende wettelijke basis bestaat. Indien men moet wachten tot de Europol-overeenkomst er is, zal men naar alle waarschijnlijkheid niets kunnen doen vóór het volgende millennium, dat is waar, maar men kan de zaken ook omdraaien: de noodzaak tot handelen op het terrein zou ons ertoe kunnen aanzetten zo snel mogelijk het Verdrag te sluiten en te ratificeren! Wat denkt de minister over het aangehaalde bezwaar? Wat de problematiek van de uitleveringen betreft verheugt spreker zich over de voorstellen van België inzake de vereenvoudiging van de uitleveringsprocedures op Europees vlak maar hij vraagt zich af of het niet tijd is dat ons land ook aan een herziening werkt van zijn eigen wetgeving betreffende de uitlevering die nog van de vorige eeuw dateert. De beslissingen inzake uitlevering, bijvoorbeeld, komen op dit ogenblik hoofdzakelijk toe aan de uitvoerende macht. Het gerechtelijk kader ter zake zou uitgediept moeten worden.

In antwoord op de eerste vraag merkt de minister op dat de E.D.U. waaraan op de Europese Raad te Essen ruimere bevoegdheden zijn toegekend, op dit ogenblik nog geen politiedienst is. Ze legt zich enkel toe op het ontleden van de tendensen en het uitwisselen van informatie. Het gevaar dat Europol opgericht wordt zonder wettelijke basis en zich zo ontwikkelt, is niettemin reëel. Door een perfect verdrag te willen, zal men de vraag om Europol reeds in werking te laten treden alleen maar verder stimuleren. Zoals reeds gezegd is, moeten inderdaad nog veel inhoudelijke hindernissen uit de weg worden geruimd in verband

N'oublions pas qu'il s'agit de la coopération entre des services de police et entre des appareils judiciaires, c'est-à-dire: des instances qui disposent de moyens de pouvoir que le citoyen individuel n'a pas. Pour l'orateur, il est tout à fait normal et même souhaitable qu'on soit prudent lorsqu'il s'agit de formuler des règles en la matière et qu'on exige des garanties suffisantes. Cette prudence peut être gênante pour ceux qui se voient confrontés sur le terrain à la criminalité organisée, mais c'est le sort des démocraties de devoir apprendre à s'accommoder dans une certaine mesure de ces restrictions. Ceci dit: il faut vigoureusement s'opposer à toute manœuvre dilatoire. Par ailleurs, le manque de progrès s'explique aussi en partie par la lenteur des procédures de ratification des textes adoptés. Chaque pays, y compris le nôtre, devrait faire un effort pour que les conventions internationales soient soumises plus rapidement à l'approbation de son parlement.

Le même membre souhaite poser deux questions plus concrètes sur l'Europol et sur la problématique des extraditions. Lorsqu'on a récemment élargi le champ d'activités de l'U.D.E., des voix se sont élevées, notamment aux Pays-Bas, pour prévenir contre un tel élargissement des compétences d'Europol sans base légale appropriée. Il est vrai que s'il faut attendre que la convention Europol soit finalisée, on ne pourra probablement rien faire avant le millénaire prochain, mais on peut aussi inverser les choses: la nécessité d'agir sur le terrain pourrait nous inciter à accélérer la conclusion et la ratification de la convention! Quelle est l'opinion du ministre sur l'objection citée? Quant à la problématique des extraditions, l'orateur se réjouit des propositions faites par la Belgique en matière de simplification des procédures d'extradition au niveau européen, mais se demande s'il n'est pas temps que notre pays procède aussi à un réexamen de sa propre législation relative à l'extradition, qui date encore du siècle précédent. Par exemple, les décisions en matière d'extradition relèvent à l'heure actuelle principalement de l'exécutif. Il convient d'approfondir l'encadrement judiciaire en la matière.

En réponse à la première question, le ministre fait remarquer que l'U.D.E., dont les compétences ont été étendues par le Conseil européen à Essen, n'est pas encore pour le moment un service de police. Elle s'occupe uniquement d'analyser des tendances et de l'échange d'informations. Le risque de voir se développer Europol sans base légale est néanmoins réel. À force de vouloir une convention parfaite, on ne fera qu'encourager les demandes visant à ce qu'Europol commence déjà à travailler. En effet, comme il a été dit, il y a encore beaucoup d'obstacles de fond à surmonter à propos de la convention Europol. En

met de Europol-overeenkomst. Sommige landen proberen deze materie bovendien te behandelen als een test voor de communautaire of de intergouvernementele thesis. De onenigheid over de vraag of het toezicht op de rekeningen van Europol toevertrouwd dient te worden aan de Europese Rekenkamer of niet, is daarvan een voorbeeld. Het punt is eigenlijk van minder belang maar men maakt er een principiële zaak van omdat men de betrokken beslissing beschouwt als een symbool van het communautaire of intergouvernementele karakter dat men aan Europol wenst te geven. Het kan dan ook nog lang duren voor een overeenkomst wordt goedgekeurd. De minister is trouwens bereid om het gevaar dat de bevoegdheden van Europol zonder wettelijke basis worden uitgebreid, aan te grijpen om het debat in de Raad te doen opschieten en hij is bereid er te zeggen dat men, indien men er niet in slaagt snel een verdrag te sluiten, voor Europol zal moeten doen zoals men gedaan heeft voor Interpol met alle nadelen die daaruit voortvloeien.

Wat de uitleveringen betreft, liggen de moeilijkheden niet zozeer op het vlak van de nationale wetgevingen. Ook al is onze wet van 1874 bijvoorbeeld niet volmaakt, ze heeft tot op heden weinig problemen opgeleverd. (In ons geval is het veeleer de doodstraf die problemen veroorzaakt). Daarom heeft België in de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken voorgesteld niet te trachten de wetten op de uitlevering op elkaar af te stemmen, hetgeen de ideale oplossing is, maar nog veel tijd in beslag zal nemen, maar wel te komen tot een wederzijdse erkenning van onze wetten ter zake, aangezien alle lidstaten van de Europese Unie geacht worden democratieën en rechtsstaten te zijn. Vanzelfsprekend zal men in dit verband rekening moeten houden met enkele delicate problemen, zoals de wetten die aangenomen zijn in sommige lidstaten die af te rekenen hebben met terroristische groeperingen. Voor sommige andere landen vormden deze wetten immers soms een reden om de uitlevering te weigeren.

Een derde lid van het Adviescomité werpt op dat er niet alleen de paradox is die de minister aanhaalt (het feit dat men nooit zo weinig vooruitgang heeft geboekt inzake samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken als sinds de Europese Unie voorzien is van institutionele instrumenten om deze samenwerking tot stand te brengen). Dit lid begrijpt de kloof tussen de voorstanders van de communautaire thesis en die van de intergouvernementele thesis. Hij houdt het daarentegen bijna niet voor mogelijk, aangezien algemeen erkend wordt dat de problemen in de betrokken domeinen (zware misdaad, terrorisme, maffiacircuits, drugshandel, illegale immigratie, enz.) een spoedbehandeling vereisen, dat er geen eensgezindheid bestaat om zo efficiënt mogelijk op te treden. Dit lid is ervan overtuigd dat de publieke opinie vast en zeker zou protesteren indien ze zich rekenschap gaf van het immobilisme op dat

outre, certains pays tendent à traiter cette matière comme un test de la thèse communautaire ou intergouvernementale. Le désaccord quant à la question de savoir s'il convient de confier le contrôle des comptes d'Europol à la Cour des comptes européenne ou non, constitue un exemple. En soi, le point est mineur, mais on en fait une affaire de principe, parce qu'on considère la décision en question comme un symbole du caractère communautaire ou intergouvernemental que l'on entend donner à Europol. C'est dire que l'adoption d'une convention risque de se faire attendre encore longtemps. Le ministre est d'ailleurs prêt à faire jouer le danger d'une extension des compétences d'Europol sans base législative, pour faire avancer le débat au sein du Conseil, et à y dire que si on n'arrive pas à conclure une convention rapidement, il faudra bien qu'on fasse pour Europol comme on a fait pour Interpol, avec tous les inconvénients qui en résulteront.

Quant à la question des extraditions, les difficultés ne se situent pas tellement au niveau des législations nationales. Par exemple, notre loi de 1874, même si elle n'est pas parfaite, a jusqu'à présent posé peu de problèmes. (Dans notre cas, c'est plutôt la peine de mort qui cause des ennuis). C'est pourquoi la Belgique a proposé au sein du Conseil J.A.I. de ne pas essayer d'harmoniser les législations sur l'extradition, ce qui serait la solution idéale mais prendra encore beaucoup de temps, mais d'en arriver à une reconnaissance mutuelle de nos législations en la matière, étant donné que tous les pays membres de l'U.E. sont supposés être des démocraties et des États de droit. Naturellement, on devra tenir compte dans ce cadre de quelques problèmes délicats tels que les législations qui ont été adoptées dans certains États membres confrontés à des groupements terroristes, législations qui ont parfois motivé le refus d'extrader de certains autres pays.

Un troisième membre du Comité d'avis fait valoir que le paradoxe mentionné par le ministre (le fait qu'on n'a jamais aussi peu avancé en matière de coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, que depuis que l'U.E. s'est dotée des instruments institutionnels pour réaliser cette coopération) n'est pas le seul. Ce membre comprend le clivage entre les partisans de la thèse communautaire et de la thèse intergouvernementale. Par contre, il a de la peine à imaginer, vu l'urgence universellement reconnue des problèmes qui se posent dans les domaines en question (grand banditisme, terrorisme, circuits maffieux, trafic de drogues, immigration clandestine, etc.), qu'on puisse ne pas être unanimes à agir le plus efficacement possible. Ce membre est convaincu que si l'opinion publique se rendait compte de l'immobilisme en la matière, elle ne manquerait pas de protester. Que pense le ministre de

vlak. Wat denkt de minister van deze tweede paradox? Hoe doeltreffend acht hij meer in het bijzonder het optreden tegen de illegale handel in radioactieve stoffen en het optreden tegen de illegale immigratie?

De minister antwoordt dat hij het standpunt van de senator volkomen deelt. Het gaat evenwel niet om een echte paradox maar om het vastgestelde feit, dat als ongelooflijk wordt bestempeld, dat iedereen mooie woorden in de mond neemt en zegt dat het noodzakelijk is samen te werken in de strijd tegen de genoemde problemen maar dat op deze woorden geen politieke daden volgen wanneer het erop aankomt af te zien van sommige gevoelens van nationale kleingeestigheid. De principiële wil bestaat, maar de wil om de noodzakelijke middelen aan te wenden om de principiële doelstellingen te bereiken ontbreekt, trouwens niet alleen onder de ministers maar ook onder de ambtenaren. Het politieke gevolg van deze toestand is dat het nationale initiatief vaak voor het Europese initiatief komt. In de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken wordt bijvoorbeeld nog steeds gesproken over het eventuele opnemen van de strijd tegen de illegale handel in kernmateriaal in de bevoegdheden van Europol. Duitsland en Rusland hebben op dat vlak veel minder tijd nodig gehad om een bilateraal akkoord te sluiten.

Wat de reactie van de publieke opinie betreft, oordeelt de minister dat het publiek moet weten dat men praktisch geen vooruitgang boekt in het raam van de derde pijler. Men kan dit feit niet meer verhullen, zoals gewoonlijk gedaan wordt wanneer men na afloop van de vergaderingen conclusies of communiqués verspreidt die de bedrieglijke indruk wekken dat er vooruitgang is. Toch moet men ook niet denken dat degenen die weinig enthousiasme tonen om op Europees vlak maatregelen te nemen, niets willen doen om de genoemde problemen te beheersen. Zij handelen alleen liever op nationaal vlak en eventueel door middel van de bi- of multilaterale samenwerking. Het is dit feit, dat volledige sectoren van de Europese samenwerking (want het blijft niet beperkt tot justitie en binnenlandse zaken) opnieuw overgeheveld worden naar het nationale vlak, dat de minister aan de kaak stelt.

De vertegenwoordiger van de minister van Binnenlandse Zaken merkt verder op dat op verschillende gebieden toch belangrijke voorbereidende werkzaamheden aan de gang zijn om te komen tot concrete vormen van operationele samenwerking. Zo vermeldt hij bijvoorbeeld op het gebied van het asielbeleid en de strijd tegen illegale immigratie initiatieven zoals C.I.R.E.F.I. en EURODAC (zie de uiteenzetting onder A, hierboven).

Bovendien heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken onmiskenbaar een zekere vooruitgang geboekt tijdens zijn vergadering van 9 en 10 maart 1995. Meer bepaald keurde hij toen het voorstel goed van de Europese Commissie voor een reglement over het

ce second paradoxe? Comment évalue-t-il plus particulièrement, du point de vue de l'efficacité, l'action contre le trafic de matières radioactives et celle contre l'immigration clandestine?

Le ministre répond qu'il partage tout à fait le sentiment du sénateur. Il ne s'agit toutefois pas d'un vrai paradoxe, mais de la constatation d'un fait qualifié comme incroyable, à savoir le fait que tout le monde fait de beaux discours sur la nécessité de coopérer dans la lutte contre les problèmes cités, mais qu'on ne fait pas suivre ces discours d'actes politiques au moment où il faut renoncer à quelques jalousies nationales. La volonté de principe existe, mais la volonté d'utiliser les moyens nécessaires pour faire aboutir les objectifs de principe fait défaut, non seulement au niveau des ministres d'ailleurs, mais aussi à celui des fonctionnaires. La conséquence politique de cette situation est que l'initiative nationale passe souvent avant l'initiative européenne. Par exemple, on discute toujours au Conseil J.A.I. de l'éventuelle inclusion de la lutte contre le trafic de matériel nucléaire parmi les compétences d'Europol. La conclusion d'un accord bilatéral entre l'Allemagne et la Russie à ce sujet a pris beaucoup moins de temps.

En ce qui concerne la réaction de l'opinion publique, le ministre estime que le public doit savoir qu'on n'avance pratiquement pas dans le cadre du troisième pilier. On ne peut plus masquer cette réalité, comme on le fait habituellement, en publiant à l'issue des réunions des conclusions ou des communiqués qui donnent une impression trompeuse de progrès. Ceci dit, il ne faut pas non plus croire que ceux qui manquent d'enthousiasme pour prendre des mesures au niveau européen ne veulent rien faire pour maîtriser les problèmes cités. Seulement, ils préfèrent agir sur le plan national et éventuellement par la voie de la coopération bi- ou multilatérale. C'est cette renationalisation de secteurs entiers de la coopération européenne (car elle ne se limite pas aux affaires de justice et intérieures) que le ministre dénonce.

Le représentant du ministre de l'Intérieur a ajouté que d'importants travaux préparatoires sont tout de même en cours dans plusieurs domaines en vue d'arriver à des formes de coopération opérationnelle concrète. Et de citer par exemple, dans les domaines de la politique d'asile et de la lutte contre l'immigration clandestine, des initiatives comme C.I.R.E.F.I. et EURODAC (voir l'exposé sous A, ci-dessus).

En outre, le Conseil J.A.I. a indéniablement fait quelques progrès lors de la réunion des 9 et 10 mars 1995. Il a notamment approuvé à cet occasion la proposition de règlement de la Commission européenne sur le modèle type de visa, le projet de conven-

uniforme visummodel evenals de ontwerp-conventie over de vereenvoudigde uitleveringsprocedure en een gemeenschappelijk optreden betreffende de reeds afgesproken uitbreiding van het actieterrein van de E.D.U.

V. SLOTBESCHOUWINGEN

Na vele moeilijkheden en herhaald uitstel treedt de Schengen-Overeenkomst op 26 maart 1995 eindelijk in werking. Men kan zich hier alleen over verheugen, want weinig maatregelen vermogen de Europese integratie voor de publieke opinie zo tastbaar te maken als de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen.

De prioritaire taken voor het Belgische voorzitterschap zijn nu:

(i) het grote publiek te informeren over de praktische gevolgen van de inwerkingtreding van de Conventie en het ervan te overtuigen dat alle maatregelen zijn genomen om ervoor te zorgen dat de opening van de binnengrenzen geen verhoging van de onveiligheid in het Schengegebied meebrengt;

(ii) erover te waken dat de beginfase van de toepassing van de Schengen-Overeenkomst tot drie maanden beperkt blijft, wat een efficiënte werking vereist van de follow-up-structuur die op basis van het besluit tot inwerkingstelling van de Overeenkomst in het leven werd geroepen.

Door de inwerkingtreding zal de aard van de met het oog op de uitvoering van de Overeenkomst te nemen maatregelen overigens grondig veranderen. In de periode die nu ten einde loopt kwam het erop aan de instrumenten voor de toepassing van de Overeenkomst uit te bouwen, zowel op het regelgevende als op het technische vlak (S.I.S.). In de beginfase van de toepassing van de Overeenkomst moeten deze instrumenten in het veld worden uitgetest en voor zover nodig bijgestuurd. Na de definitieve inwerkingtreding zal de uitvoering van de Overeenkomst vooral een kwestie van courant beheer worden. De *follow-up*-structuur zal normaal minder intensief moeten werken maar niettemin waakzaam moeten blijven om snel op opduikende problemen te kunnen reageren. De ervaring zal leren in welke mate de uitvoeringsregelingen en eventueel de Overeenkomst zelf moeten worden aangepast. Wij wijzen er in dit verband op dat het uitvoerend Comité beslist heeft dat de Centrale Groep tegen 31 maart 1996 een globaal evaluatierapport zal voorleggen (1).

Het Adviescomité is onder de indruk gekomen van de negatieve beoordeling die de bevoegde Belgische ministers hebben gegeven van de voortgang van de

tion sur la procédure simplifiée d'extradition ainsi qu'une action commune relative à l'élargissement du champ d'action e l'U.D.E. décidé antérieurement.

V. CONSIDÉRATIONS FINALES

Après de multiples problèmes et des reports répétés, la Convention de Schengen entre enfin en vigueur ce 26 mars 1995. L'on ne peut que s'en réjouir, car peu de mesures concrétisent aussi bien l'intégration européenne dans l'opinion publique, que la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

Les tâches prioritaires de la présidence belge sont maintenant les suivantes:

(i) informer le grand public sur les conséquences pratiques de l'entrée en vigueur de la Convention et le convaincre que l'on a pris toutes les mesures permettant de veiller à ce que l'ouverture des frontières n'engendre pas une aggravation de l'insécurité à l'intérieur de l'espace Schengen;

(ii) veiller à ce que la phase initiale d'application de la Convention de Schengen ne dépasse pas trois mois, ce que l'on ne pourra faire que si la structure de suivi créée conformément à la décision relative à la mise en vigueur de la Convention fonctionne efficacement.

Avec l'entrée en vigueur de la Convention, la nature des mesures à prendre en vue de sa mise en œuvre, changera sensiblement. Jusqu'à présent, il s'agissait de développer les instruments nécessaires à l'application de la Convention, au niveau réglementaire et au niveau technique (S.I.S.). Pendant la phase initiale d'application, il faudra tester ces instruments sur le terrain et les adapter dans la mesure nécessaire. Une fois que la Convention sera entrée définitivement en vigueur, son application deviendra avant tout une affaire de gestion courante. Normalement, la structure de suivi devra pouvoir fonctionner de manière moins intensive, mais elle devra néanmoins rester vigilante, pour pouvoir réagir rapidement aux difficultés qui surgiraient éventuellement. L'expérience indiquera s'il y a lieu d'adapter les règles d'application de la Convention et, le cas échéant, la Convention elle-même, et, dans l'affirmative, comment. Nous signalons à ce propos que le Comité exécutif a chargé le Groupe central de présenter un rapport global d'évaluation pour le 31 mars 1996 (1).

Le Comité d'avis a été impressionné par l'appréciation négative que les ministres belges compétents ont exprimé à propos de l'état

(1) Zie bijlage 2, punt 4, laatste alinea.

(1) Voir annexe 2, point 4, dernier alinéa.

werkzaamheden in het kader van de derde pijler van de E.U. De vooruitzichten voor de verwezenlijking van de Schengen-doelstellingen op het niveau van de Unie, en *a fortiori* voor een echte communautarisering van het vrije verkeer van personen volgens de Schengen-conceptie, zijn ronduit slecht te noemen. Het heeft er dus de schijn van dat het Schengen-kader nog een hele tijd onvervangbaar zal blijven.

Men mag zich echter bij dit immobilisme op het niveau van de Vijftien niet neerleggen. Het Adviescomité roept de Regering op zich te blijven inspannen om ook binnen de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van de E.U. vooruitgang in deze aangelegenheden te boeken. In de Europese Commissie zal zij in elk geval een bondgenoot vinden, zoals blijkt uit de toespraak die de heer Santer op 15 februari bij de voorstelling van het werkprogramma van de Commissie voor 1995 voor het Europees Parlement heeft gehouden. De Voorzitter heeft toen uitdrukkelijk gesteld dat de Commissie de bevordering van de interne veiligheid binnen de Unie als een van de grote debatten voor dit jaar beschouwt en van haar initiatiefrecht ter zake ten volle gebruik wil maken. Schengen heeft geleerd dat een opening van de binnengrenzen zonder compenserende maatregelen op het vlak van de interne veiligheid niet mogelijk is.

Wat tenslotte de voorlichting van het Parlement over de Schengen-aangelegenheden betreft, stelt het Adviescomité vast dat de Regering de wetgevende Kamers correct informeert over de punten die op de agenda van de vergaderingen van het Uitvoerend Comité staan, maar tot nog toe geen globaal rapport over de uitvoering van de Overeenkomst heeft voorgelegd, wat zij nochtans krachtens artikel 2 van de goedkeuringswet van 18 maart 1993 ieder jaar dient te doen. Het Adviescomité vraagt dat zo spoedig mogelijk een eerste rapport wordt ingediend, bij voorkeur nog voor de ontbinding van de Kamers, en stelt voor dit rapport te laten lopen over de periode tussen de datum van juridische inwerkingtreding (1 september 1993) en de datum van inwerkingtreding in de praktijk (26 maart 1995) van de Schengen-Overeenkomst.

*
* *

Dit rapport is door de 14 aanwezige leden eenparig goedgekeurd.

De Rapporteur,
Pierre JONCKHEER.

De Voorzitter,
Gaston GEENS.

d'avancement des travaux dans le cadre du troisième pilier de l'U.E. Les perspectives de réalisation des objectifs de la Convention de Schengen au niveau de l'Union et, *a fortiori*, celles d'une véritable communautarisation de la libre circulation des personnes conformément à ces objectifs, sont carrément mauvaises. Tout porte à croire que le cadre Schengen sera encore longtemps irremplaçable.

L'on ne peut toutefois pas se résigner face à cet immobilisme au niveau des Quinze. Le Comité d'avis demande au Gouvernement de poursuivre ses efforts pour que l'on puisse également progresser en la matière au sein du Conseil Justice et Affaires intérieures de l'U.E. En tout cas il ressort du discours que M. Santer a prononcé devant le Parlement européen, le 15 février, à l'occasion de la présentation du programme de travail de la Commission européenne pour 1995, que celle-ci soutiendra le Gouvernement en la matière. Le Président y a dit clairement que pour la Commission, le débat sur le renforcement de la sécurité intérieure au sein de l'Union sera l'un des grands débats de cette année et qu'elle entend user pleinement de son droit d'initiative en la matière. Or, Schengen a montré que l'ouverture des frontières intérieures n'est possible que si l'on prend des mesures compensatoires en matière de sécurité intérieure.

Enfin, en ce qui concerne l'information du Parlement sur les maîtres Schengen, le Comité d'avis constate que, si le Gouvernement informe correctement les chambres législatives sur les points à l'ordre du jour des réunions du Comité exécutif, il n'a encore présenté aucun rapport global sur l'application de la Convention, comme l'article 2 de la loi d'approbation du 18 mars 1993 l'oblige à le faire annuellement. Le Comité d'avis lui demande de déposer le plus rapidement possible et de préférence encore avant la dissolution des Chambres un premier rapport, et lui propose de le faire porter sur la période courant de la date d'entrée en vigueur juridique de la Convention de Schengen (le 1^{er} septembre 1993) jusqu'à la date de son entrée en vigueur sur le terrain (le 26 mars 1995).

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 14 membres présents.

Le Président,
Pierre JONCKHEER.

Le Président,
Gaston GEENS.

BIJLAGE 1

NOTA VAN HET DUITSE VOORZITTERSCHAP
van 9 november 1994

(document SCH/Com-ex (94) 22)

De teksten in cursief konden pas naderhand worden geconfirmeerd en beschrijven een toestand die pas op 26 maart 1995 volledig verwezenlijkt zal zijn.

*
* *RAPPORTAGE INZAKE
DE TOEPASSING VAN DE SCHENGEN-OVEREENKOMST

DEEL 1

Voltooiing der werkzaamheden ten behoeve van
toepassing van de Overeenkomst

A. Juridische voorwaarden

- I. Ratificatie van de Overeenkomst en van de toetredingen
- II. Uitvoeringsregelingen m.b.t. de Schengen-Overeenkomst
 1. Schengen-regelgeving
 2. Interne regelingen (administratieve en financiële regelingen)

3. Conclusies betreffende de stand van de uitvoeringsregelingen

B. Politieke voorwaarden

1. Besluitvorming in het Uitvoerend Comité
2. Totstandbrenging van het Schengen-informatiesysteem en gegevensbescherming
 - a) Operationeel karakter van het Schengen-informatiesysteem
 - b) Gegevensbescherming

DEEL 2

Bepalingen inzake toepassing
van de Overeenkomst

A. Verfijning en aanvulling van de Schengen-regelgeving

B. Inhoud van de Schengen-uitvoeringsregelingen

1. Afschaffing van de personencontroles aan de binnengrenzen
2. Gemeenschappelijk Handboek inzake controle aan de buitengrenzen en de uitvoering van controles aan de buitengrenzen
 - a) Gemeenschappelijk Handboek
 - b) Luchthavens
 - c) Uitvoering van buitengrenscontroles
 - d) Toetsing
3. Gemeenschappelijke Visuminstructie
4. Bestrijding van misbruik van verdovende middelen
5. Verantwoordelijkheid voor behandeling van asielverzoeken
6. Overige regelingen
7. Evaluatierapport

ANNEXE 1

NOTE DE LA PRÉSIDENTE ALLEMANDE
du 9 novembre 1994

(document SCH/Com-ex (94) 22)

Les textes en italiques n'ont pu être confirmés qu'ultérieurement et décrivent une situation qui ne sera pleinement réalisée qu'au 26 mars 1995.

*
* *BILAN CONCERNANT L'APPLICATION
DE LA CONVENTION DE SCHENGEN1^{re} PARTIEAchèvement des travaux en vue de l'application
de la Convention

A. Les conditions juridiques de l'application

- I. Ratification de la Convention et des instruments d'adhésion
- II. Mesures d'application de la Convention de Schengen
 1. Le dispositif réglementaire Schengen
 2. Règles juridiques internes (règlement intérieur et règlement financier)
 3. Conclusions concernant l'état des mesures d'application

B. Les conditions politiques

1. État des décisions au sein du Comité exécutif
2. Réalisation du Système d'information Schengen et protection des données
 - a) Caractère opérationnel du Système d'information Schengen
 - b) Protection des données

2^e PARTIEDispositions concernant l'application
de la Convention

A. Approfondissement et parachèvement du dispositif réglementaire Schengen

B. Contenu des différentes mesures d'application

1. Suppression des contrôles de personnes aux frontières intérieures
2. Le Manuel commun sur le contrôle des frontières extérieures et la mise en œuvre du contrôle aux frontières extérieures
 - a) Le Manuel commun
 - b) Aéroports
 - c) Réalisation des contrôles aux frontières extérieures
 - d) Vérification
3. L'instruction consulaire commune
4. Lutte contre le trafic de stupéfiants
5. Responsabilité en matière d'asile
6. Autres mesures
7. Rapport d'évaluation sur l'application

DEEL 3

Bijkomende werkzaamheden in het kader
van de Overeenkomst

A. Externe betrekkingen

1. Toekenning van de status van waarnemer aan Oostenrijk
2. Verzoek van Denemarken om toekenning van de status van waarnemer
3. Verzoeken van Zwitserland en van Bulgarije om toetreding tot de multilaterale overname-overeenkomst

B. Werkzaamheden met het oog op intensivering van de samenwerking op visumgebied: samenwerking tussen de consulaire en diplomatieke posten

C. Werkzaamheden inzake gegevens- en berichtenuitwisseling binnen S.I.N.F.O.N.E.

D. Totstandbrenging van een geautomatiseerd raadplegingsnetwerk voor visumafgifte

E. Verhouding van het Schengen-informatiesysteem tot het Europees informatiesysteem (doc. SCH/Com-ex (94) decl. 7 herz.)

F. Telecommunicatie

G. Samenwerking bij de vervolging van verkeersovertredingen

H. Overige werkzaamheden

RAPPORTAGE INZAKE DE TOEPASSING
VAN DE SCHENGEN-OVEREENKOMST

Na vijf jaren van onderhandelingen werd op 16 juni 1990 de Schengen-Overeenkomst door de oorspronkelijke Schengen-Staten Frankrijk, Duitsland, België, Luxemburg en Nederland ondertekend.

Vervolgens traden Italië (27 november 1990), Spanje en Portugal (25 juni 1991) en Griekenland (6 november 1992) tot de Overeenkomst toe. De Overeenkomst trad op 1 september 1993 voor Duitsland, Frankrijk en de Benelux-Staten en op 1 maart 1994 voor Spanje en Portugal in werking.

De juridische en politieke voorwaarden voor toepassing van de Overeenkomst zijn inmiddels door de oorspronkelijke Schengen-Staten Frankrijk, Duitsland, België, Luxemburg en Nederland, alsmede voor de toetredende Staten Spanje en Portugal vervuld, Italië en Griekenland zullen na een overgangsperiode eveneens aan deze voorwaarden voldoen.

DEEL 1

Voltooïing der werkzaamheden ten behoeve van
toepassing van de Overeenkomst

A. Juridische voorwaarden voor toepassing

Frankrijk, Duitsland, de Benelux-Staten, Spanje en Portugal voldoen inmiddels aan de juridische voorwaarden welke in de Schengen-Overeenkomst alsmede in de besluiten van het Uitvoerend Comité zijn neergelegd.

3^e PARTIEAutres activités effectuées dans le cadre
de la Convention

A. Relations extérieures

1. Octroi du statut d'observateur à l'Autriche
2. Demande du Danemark en vue de l'octroi du statut d'observateur
3. Demandes de la Suisse et de la Bulgarie en vue de l'adhésion à l'Accord multilatéral de réadmission

B. Activités visant à approfondir la coopération dans le domaine des visas: coopération consulaire

C. Activités du sous-groupe S.I.N.F.O.N.E. concernant l'échange de données et de messages

D. Mise en place d'un réseau de consultation automatisé pour la délivrance de visas

E. Relation entre le Système d'information Schengen et le Système d'information européen (doc. SCH/Com-ex (94) décl. 7 rév.)

F. Télécommunications

G. Coopération en matière de répression des infractions routières

H. Autres tâches

BILAN CONCERNANT L'APPLICATION
DE LA CONVENTION DE SCHENGEN

Les États fondateurs, à savoir la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, ont signé la Convention de Schengen le 19 juin 1990, après cinq années de négociations.

L'Italie a adhéré le 27 novembre 1990, l'Espagne et le Portugal le 25 juin 1991 et la Grèce le 6 novembre 1992. La Convention est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1993 pour la France, l'Allemagne et les États du Benelux, le 1^{er} mars 1994 pour l'Espagne et le Portugal.

Les conditions juridiques et politiques de l'application de la Convention sont à présent réunies dans les États signataires — la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg — ainsi qu'en Espagne et au Portugal, États adhérents. L'Italie et la Grèce réuniront également ces conditions après un délai de transition.

1^{re} PARTIEAchèvement des travaux en vue
de l'application de la Convention

A. Les conditions juridiques de l'application

La France, l'Allemagne, les États du Benelux, l'Espagne et le Portugal remplissent désormais les conditions prescrites par la Convention et par les différentes décisions du Comité exécutif.

Deze voorwaarden betreffen:

I. Ratificatie van de Overeenkomst en van de toetredingen

De Schengen-Overeenkomst alsmede de toetredingsovereenkomsten zijn volkenrechtelijke overeenkomsten welke door de nationale parlementen dienen te worden geratificeerd.

De ratificatieprocedures in de oorspronkelijke Schengen-Staten alsmede in de toetredende Staten Spanje en Portugal zijn afgesloten; in Italië en Griekenland zullen de ratificatieprocedures eveneens weldra worden afgesloten.

Aan deze voorwaarde voor toepassing van de Overeenkomst tussen de oorspronkelijke Schengen-Staten is derhalve voldaan.

Het Uitvoerend Comité heeft tijdens zijn op 26 april 1994 te Bonn gehouden bijeenkomst kennis genomen van de stand en de voltooiing van de ratificatieprocedures en bijgevolg geconstateerd dat voor deze Staten geen ratificatieobstakels meer bestaan [doc. SCH/C (94) 21, 4e herz.].

Reeds tijdens zijn op 18 oktober 1993 te Parijs gehouden bijeenkomst heeft het Uitvoerend Comité op basis van de toenmalige stand der ratificaties en na kennisgeving van de stand van de aan de Schengen-Overeenkomst verbonden uitvoeringsmaatregelen, bepaald dat de samenwerking, welke tot op dat tijdstip in het kader van bewindsliedenoverleg plaatsvond, voortaan binnen de in de Overeenkomst vastgestelde definitieve overlegstructuur, het Uitvoerend Comité, zou plaatsvinden.

II. Uitvoeringsregelingen m.b.t. de Schengen-Overeenkomst

Voor de toepassing van de Schengen-Overeenkomst zijn — naast ratificatie van de Overeenkomst — bepaalde, in praktisch opzicht onontbeerlijke uitvoeringsregelingen vereist. Al deze definitieve regelingen zijn opgesomd in het door de ministers en staatssecretarissen op 19 juni 1993 te Madrid vastgestelde besluit [doc. SCH/M (93) 14], dat tijdens de op 14 december 1993 te Parijs gehouden bijeenkomst van het Uitvoerend Comité werd bevestigd.

In dit verband zij gewezen op het bepaalde in lid 1, tweede alinea, van de Slotakte bij de Overeenkomst: « De Overeenkomst wordt niet in werking gesteld dan nadat aan de voorwaarden voor toepassing van de Overeenkomst in de ondertekenende Staten is voldaan en de controles aan de buitengrenzen effectief zijn. »

Aan de uitvoeringsregelingen hebben de Overeenkomstsluitende Partijen bijna vier jaar gewerkt. De regelgeving kon, dankzij de onder Spaans en Frans voorzitterschap bereikte resultaten, op 14 december 1993 te Parijs worden goedgekeurd.

1. Schengen-regelgeving

Deze regelgeving bestaat uit:

1.1. Gemeenschappelijk Handboek inzake controle aan de buitengrenzen (doc. SCH/Com-ex (93) 4, herz., 2e corr.)

1.2. Regeling inzake gemeenschappelijk visumbeleid, te weten:

— Gemeenschappelijke Visuminstructie (doc. SCH/Com-ex (93), 5 herz., corr.)

— Gemeenschappelijke lijst van Staten wier onderdanen aan de visumplicht zijn onderworpen (doc. SCH/Com-ex (93) 6)

— Vaststelling van de visumsticker (doc. SCH/Com-ex (93) 7)

— Harmonisering van het visumbeleid (doc. SCH/Com-ex (93) 19)

Il s'agit des conditions suivantes:

I. Ratification de la Convention et des instruments d'adhésion

La Convention d'application de Schengen et les accords d'adhésion sont des traités internationaux soumis à la ratification des parlements nationaux.

Les procédures de ratification entre les États signataires et l'Espagne et le Portugal, États adhérents, sont achevées. Pour l'Italie et la Grèce, l'achèvement des procédures de ratification est imminent.

La condition de la ratification est dès lors remplie pour l'application de la Convention entre les États signataires, l'Espagne et le Portugal.

Lors de sa réunion du 26 avril 1994 à Bonn, le Comité exécutif a pris connaissance de l'état et de l'achèvement des procédures de ratification et a ainsi constaté que les conditions juridiques relatives à la ratification sont réunies pour les États susmentionnés [doc. SCH/C (94) 21, 4^e rév.].

Sur la base de l'état des ratifications à cette date et après avoir pris connaissance de l'état des mesures d'application relatives à la Convention, les ministres et secrétaires d'État des États Schengen se sont, dès le 18 octobre 1993, constitués en Comité exécutif — instance définitive prévue par la Convention —, alors que précédemment leur coopération se pratiquait dans le cadre des réunions des ministres et secrétaires d'État.

II. Mesures d'application de la Convention de Schengen

Outre la ratification de la Convention, l'application de celle-ci suppose également l'adoption d'un certain nombre de mesures d'application indispensables en vue de sa mise en œuvre effective. La décision des ministres et secrétaires d'État du 19 juin 1993 à Madrid [SCH/M (93) 14], confirmée lors de la réunion du Comité exécutif du 14 décembre 1993 à Paris, énumère limitativement ces mesures.

C'est dans ce sens que la 1^{re} déclaration commune figurant à l'Acte final de la Convention d'application stipule en son paragraphe 2 que « la Convention ne sera mise en vigueur que lorsque les conditions préalables à son application seront remplies dans les États signataires et que les contrôles aux frontières extérieures seront effectifs. »

Les États parties se sont attachés pendant près de quatre ans à l'élaboration des mesures d'application. C'est grâce à l'intensification des travaux sous les présidences espagnole et française que le dispositif réglementaire a pu être adopté le 14 décembre 1993 à Paris.

1. Le dispositif réglementaire Schengen

Ce dispositif comprend les éléments suivants:

1.1. Manuel commun sur le contrôle des frontières extérieures (doc. SCH/Com-ex (93) 4, rév., 2^e corr.);

1.2. Dispositions adoptées en vue de la politique commune en matière de visa, notamment:

— Instruction consulaire commune adressée aux représentations diplomatiques et consulaires (doc. SCH/Com-ex (93) 5 rév. corr.);

— Liste commune des États soumis à l'obligation de visa (doc. SCH/Com-ex (93) 6);

— Adoption de la vignette-visa (doc. SCH/Com-ex (93) 7);

— Harmonisation de la politique en matière de visa (doc. SCH/Com-ex (93) 19);

— Annulering, intrekking en beperking van de geldigheidsduur van het eenvormige visum (doc. SCH/Com-ex (93) 24)

— Verlenging van het eenvormige visum (doc. SCH/Com-ex (93) 21)

— Beginselbesluit inzake raadpleging van de centrale autoriteiten (doc. SCH/Com-ex (93) 18 corr.)

— Beginselbesluit inzake de legesrechten bij afgifte van eenvormige visa (doc. SCH/Com-ex (93) 20 corr.; SCH/C (93) 182)

1.3. Voorschriften inzake verdovende middelen (doc. SCH/Com-ex. (93) 9), bestaande uit:

— vervroegde toepassing van artikel 70;

— instelling van de in artikel 70 van de Uitvoeringsovereenkomst bedoelde werkgroep;

— verscherping van de controles aan de buitengrenzen ter bestrijding van de illegale invoer van verdovende middelen;

— toepassing van gecontroleerde aflevering bij het bestrijden van de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Handboek);

— maatregelen ter bestrijding van de illegale uitvoer van verdovende middelen vanaf het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen;

— verbetering van de praktijk inzake justitiële samenwerking op het terrein van verdovende middelen;

— werkzaamheden welke zijn verricht door de bij de verklaring van 19 juni 1992 ingestelde werkgroep;

— model van de verklaring inzake het meevoeren van verdovende middelen en psychotrope stoffen ten behoeve van een medische behandeling.

1.4. Regelingen inzake asiel:

— behandeling van asiolverzoeken (doc. SCH/Com-ex (93) 15 corr.);

— toepassing van de asielbepalingen van de Overeenkomst (doc. SCH/Com-ex (94) 11);

1.5. Regelingen inzake de uitvoering van internationale rechtshulpverzoeken (doc. SCH/Com-ex (93) 14)

1.6. SIRENE-Handboek (doc. SCH/Com-ex (93) 8) ter aanvulling van de totstandbrenging van het Schengen-informatiesysteem

2. Interne regelingen (financiële en administratieve regelingen)

Her Uitvoerend Comité heeft tijdens zijn op 14 december 1993 te Parijs gehouden bijeenkomst tevens in interne regelingen voorzien met betrekking tot de procedurele en financiële aspecten van de samenwerking tussen de Schengen-Partnerstaten. Het betreft met name:

2.1. Reglement van orde voor het Uitvoerend Comité (doc. SCH/Com-ex (93) 1, 2e herz.)

2.2. Regelingen inzake besluiten van het Uitvoerend Comité (doc. SCH/Com-ex (93) 2) en omzetting van de besluiten (doc. SCH/Com-ex (93) 12)

2.3. Vertrouwelijkheid van de door het Uitvoerend Comité vastgestelde documenten (doc. SCH/Com-ex (93) 22 corr.)

2.4. Administratieve regeling en financiële regeling (doc. SCH/Com-ex (93) 3)

2.5. Financieel reglement voor het C.SIS (doc. SCH/Com-ex (93) 16)

2.6. Exploitatiegroting 1994 voor het C.SIS (doc. SCH/Com-ex (93) 13)

— Annulation, abrogation et réduction de la durée de validité du visa uniforme (doc. SCH/Com-ex (93) 24);

— Prolongation du visa uniforme (doc. SCH/Com-ex (93) 21);

— Décision de principe concernant la consultation des autorités centrales (doc. SCH/Com-ex (93) 18 corr.);

— Décision de principe concernant les droits à percevoir pour la délivrance du visa uniforme (doc. SCH/Com-ex (93) 20 corr.; doc. SCH/C (93) 182).

1.3. Dispositions concernant le domaine des stupéfiants (doc. SCH/Com-ex (93) 9):

— mise en œuvre anticipée de l'article 70;

— constitution du groupe « Stupéfiants » prévu à l'article 70 de la Convention d'application;

— renforcement des contrôles aux frontières extérieures en vue de la lutte contre l'importation illégale de stupéfiants;

— mise en œuvre de la procédure des livraisons surveillées dans le cadre de la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Manuel);

— mesures destinées à empêcher l'exportation illégale de stupéfiants à partir du territoire des Parties contractantes;

— amélioration dans la pratique de l'entraide judiciaire en matière de stupéfiants;

— travaux réalisés par le groupe institué en vertu de la Déclaration du 19 juin 1992;

— modèle de certificat délivré à l'occasion du transport de stupéfiants et de substances psychotropes nécessaires dans le cadre d'un traitement médical.

1.4. Dispositions en matière d'asile:

— traitement des demandes d'asile (doc. SCH/Com-ex (93) 15 corr.);

— mise en application des dispositions en matière d'asile de la Convention (Doc. SCH/Com-ex (94) 11).

1.5. Dispositions concernant l'exécution de commissions rogatoires internationales (doc. SCH/Com-ex (93) 14).

1.6. Le Manuel SIRENE (doc. SCH/Com-ex (93) 8), élaboré en vue de compléter la réalisation du Système d'information Schengen.

2. Règles juridiques internes (règlement intérieur et règlement financier)

Lors de sa réunion du 14 décembre 1993 à Paris, le Comité exécutif a également adopté une série de dispositions qui règlent les questions procédurales et budgétaires entre les États Schengen. Il s'agit des dispositions suivantes:

2.1. Règlement intérieur du Comité exécutif (doc. SCH/Com-ex (93) 1, 2e rév.);

2.2. Décision sur la forme que doivent revêtir les décisions du Comité exécutif (doc. SCH/Com-ex (93) 2) et concernant la mise en œuvre de celles-ci (doc. SCH/Com-ex (93) 12);

2.3. Décision sur le caractère confidentiel des documents adoptés par le Comité exécutif (doc. SCH/Com-ex (93) 22 corr.);

2.4. Arrangement administratif et arrangement financier (doc. SCH/Com-ex (93) 3);

2.5. Règlement financier concernant le C.SIS (doc. SCH/Com-ex (93) 16);

2.6. Budget de fonctionnement du C.SIS pour 1994 (doc. SCH/Com-ex (93) 13);

2.7. Begroting 1994 voor het Secretariaat-Generaal (doc. SCH/Com (93) 17)

3. Conclusies betreffende de stand van de uitvoeringsregelingen

Met de bovenstaande regelgeving zijn alle vereiste uitvoeringsregelingen inzake de Schengen-Overeenkomst beschikbaar.

Reeds vóór de besluitvorming inzake de Schengen-regelgeving kwamen de Partnerstaten tijdens de op 30 juni 1993 te Madrid gehouden bijeenkomst van de ministers en staatssecretarissen de politieke doelstelling overeen om per 1 december 1993 het vrije personenverkeer te verwezenlijken (doc. SCH/M (93) 14); tijdens de op 18 oktober 1993 te Parijs gehouden bijeenkomst van het Uitvoerend Comité bevestigden zij dat deze politieke afspraak per 1 februari 1994 juridisch bindend in de zin van punt 1, tweede alinea, van de Slotakte zou zijn (doc. SCH/Com-ex (93) decl. 4).

Daarbij ging het Uitvoerend Comité ervan uit dat de op 18 oktober 1993 voorgelegde regelgeving, welke in de op 14 december 1993 te Parijs vastgestelde regelgeving werd opgenomen, alle vereiste uitvoeringsregelingen voor de toepassing per 1 februari 1994 bevat. Dit besluit werd op 14 december 1993 door het Uitvoerend Comité te Parijs bevestigd (doc. SCH/Com-ex (93) decl. 7).

Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd dat eind 1993 reeds alle uitvoeringsregelingen voor de toepassing van de Schengen-Overeenkomst, met uitzondering van de bouw van het Schengen-informatiesysteem, waren vervuld.

B. Politieke voorwaarden

1. Besluitvorming in het Uitvoerend Comité

De Partnerstaten stelden zich tijdens de op 30 juni 1993 te Madrid gehouden bijeenkomst van de ministers en staatssecretarissen (doc. SCH/M (93) 14) de politieke doelstelling om per 1 december 1993 het vrije personenverkeer te verwezenlijken; tijdens de op 18 oktober 1993 te Parijs gehouden bijeenkomst van het Uitvoerend Comité bevestigden zij dat deze politieke afspraak per 1 februari 1994 juridisch bindend in de zin van punt 1, tweede alinea van de slotakte zou zijn (doc. SCH/Com-ex (93) decl. 4).

De voorziene datum voor inwerkingstelling — 1 februari 1994 — kon tijdens de op 14 december 1993 gehouden bijeenkomst van het Uitvoerend Comité evenwel niet worden bevestigd, daar duidelijk werd dat met betrekking tot de laatste compenserende maatregel, de totstandbrenging van het Schengen-informatiesysteem, vertragingen zouden optreden.

Het Uitvoerend Comité kwam derhalve op 14 december 1993 tot de volgende slotsom: «Aan alle juridische en politieke voorwaarden voor de inwerkingstelling van de Overeenkomst is thans voldaan. (...) De goede werking van het Schengen-informatiesysteem vormt de laatste randvoorwaarde voor afschaffing van de controles aan de binnengrenzen.» (Perscommuniqué van 14 december 1993).

Het Uitvoerend Comité stelde tijdens deze bijeenkomst in het bijzonder vast dat:

— de voorwaarde met betrekking tot de buitengrenzen als vervuld kan worden beschouwd, onverminderd het feit dat de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten op dit gebied dient te worden geïntensiveerd en uitgebreid (doc. SCH/Com-ex (93) PV 2, blz. 12; doc. SCH/Com-ex (93) decl. 15 def.);

— de voorwaarde met betrekking tot de verdovende middelen als vervuld kan worden beschouwd, onverminderd het feit dat de samenwerking van de bevoegde autoriteiten dient te worden geïntensiveerd (doc. SCH/Com-ex (93) PV 2, blz. 14).

2.7. Budget du Secrétariat Schengen pour 1994 (doc. SCH/Com-ex (93) 17).

3. Conclusions concernant l'état des mesures d'application

Le dispositif réglementaire décrit ci-dessus étant adopté, toutes les mesures d'application de la Convention de Schengen qui sont nécessaires, sont désormais définies.

Dès avant l'adoption du dispositif réglementaire Schengen, les États parties avaient, lors de la réunion des ministres et secrétaires d'État du 30 juin 1993 à Madrid, fixé l'objectif politique de la réalisation de la libre circulation des personnes à partir du 1^{er} décembre 1993 (doc. SCH/M (93) 14). Ils ont confirmé cet objectif lors de la réunion du Comité exécutif du 18 octobre 1993, en précisant que sa réalisation sur le plan juridique au sens du point 1, paragraphe 2, de l'Acte final interviendrait le 1^{er} février 1994 (SCH/Com-ex (93) décl. 4).

En adoptant cette dernière décision, le Comité exécutif a considéré que le dispositif réglementaire présenté le 18 octobre 1993, qui est compris dans le dispositif entériné à Paris le 14 décembre 1993, contenait toutes les mesures nécessaires en vue de l'application de la Convention à partir du 1^{er} février 1994. Le Comité exécutif a confirmé cette décision lors de sa réunion du 14 décembre 1993 à Paris (SCH/Com-ex (93) décl. 7).

Ces éléments permettent de conclure qu'à la fin de 1993 toutes les mesures devant être adoptées en vue de l'application de la Convention de Schengen, à l'exception de la mise en place du Système d'information Schengen, étaient réalisées.

B. Les conditions politiques

1. État des décisions au sein du Comité exécutif

Lors de leur réunion du 30 juin 1993 à Madrid (doc. SCH/M (93) 14), les ministres et secrétaires d'État se sont fixé comme objectif politique la libre circulation des personnes à partir du 1^{er} décembre 1993; lors de la réunion du 18 octobre 1993, le Comité exécutif a confirmé que cet objectif politique devait être réalisé sur le plan juridique au sens du paragraphe 2 du point 1 de l'Acte final au 1^{er} février 1994 (SCH/Com-ex (93) décl. 4).

Toutefois, la date prévue pour la mise en vigueur — à savoir le 1^{er} février 1994 — n'a pas pu être confirmée lors de la réunion du Comité exécutif du 14 décembre 1993, étant donné les retards enregistrés en ce qui concerne la mesure compensatoire importante qu'est le Système d'information Schengen.

Ainsi, le Comité exécutif a constaté le 14 décembre 1993 que «désormais toutes les conditions juridiques et politiques de la mise en vigueur sont remplies», que toutefois le bon fonctionnement du SIS constitue «la dernière condition préalable à la suppression des contrôles aux frontières intérieures.» (Communiqué de presse du 14 décembre 1993).

Lors de la réunion susmentionnée, le Comité exécutif a notamment constaté:

— que la condition préalable relative aux frontières extérieures peut être considérée comme remplie, sans préjudice de l'intensification et de l'approfondissement de la coopération entre les services compétents (doc. SCH/Com-ex (93) PV 2, p. 12; doc. SCH/Com-ex (93) décl. 15 déf.);

— que la condition préalable relative aux stupéfiants peut être considérée comme remplie, sans préjudice de l'approfondissement de la coopération entre les services compétents (doc. SCH/Com-ex (93) PV 2, p. 14).

[Aangezien thans ook het Schengen-informatiesysteem operationeel is, is ook aan de laatste voorwaarde voor toepassing van de Overeenkomst voldaan. Het Uitvoerend Comité kan thans overgaan tot vaststelling van het besluit inzake inwerkingstelling van de Overeenkomst in de zin van punt 1, tweede alinea, van de Slotakte. (1)]

Opgemerkt zij dat met dit besluit in het verlengde van de tot dusverre verrichte werkzaamheden een nog nauwere samenwerking tussen de Schengen-Staten tot stand zal worden gebracht.

2. Totstandbrenging van het Schengen-informatiesysteem en gegevensbescherming

a) Operationeel karakter van het Schengen-informatiesysteem

De totstandbrenging van het Schengen-informatiesysteem is voor de oorspronkelijke Schengen-Staten alsmede voor Spanje en Portugal een feit. De testfasen voor het C.SIS en de N.SIS'en van bedoelde Staten zijn met succes afgesloten. Het Uitvoerend Comité kan thans vaststellen dat het SIS technisch operationeel is in de zin van zijn verklaringen zoals afgelegd op 26 april 1994 te Bonn (doc. SCH/Com-ex (94) decl. 3) en op 27 juni 1994 te Berlijn (doc. SCH/Com-ex (94) decl. 4, 2e herz.).

Het SIS bevat thans de overeengekomen belangrijkste persoonsgegevens, welke reeds permanent worden geactualiseerd. Het Uitvoerend Comité kan zich thans ervan vergewissen dat de gegevens welke in de op 18 oktober 1993 afgelegde verklaring als « wezenlijk » zijn aangemerkt, in het systeem zijn ingeladen. De gegevens betreffende voorwerpen zullen, overeenkomstig het door het Uitvoerend Comité op 26 april 1994 te Bonn vastgestelde besluit, worden nageladen. [Met de nalading van de gegevens betreffende voorwerpen is op ... aangevangen.]

De Partnerstaten die aan de testfasen hebben deelgenomen, hebben het Uitvoerend Comité medegedeeld dat de toegang van de eindgebruikers technisch is voorbereid en dat hun nationale N.SIS'en voor de tot bevraging bevoegde autoriteiten kunnen worden opengesteld. De tot bevraging bevoegde autoriteiten zijn reeds aan het Uitvoerend Comité medegedeeld (doc. SCH/Com-ex (94) info 1). Bijgevolg kan het Uitvoerend Comité de openstelling van het systeem voor de eindgebruikers in de zin van de verklaringen SCH/Com-ex (94) decl. 3 en SCH/Com-ex (94) decl. 4, 2e herz. vaststellen.

Frankrijk heeft verklaard dat het C.SIS in technisch, organisatorisch en personeel opzicht operationeel is.

Daarmee zijn alle technische en organisatorische voorwaarden voor een operationeel SIS vervuld. Het Uitvoerend Comité kan thans het operationele karakter van het SIS officieel bevestigen.

Met het besluit van het Uitvoerend Comité om de Schengen-Overeenkomst in werking te stellen, wordt het Schengen-informatiesysteem voor de eindgebruikers (tot bevraging bevoegde autoriteiten) opengesteld en in werking gesteld.]

b) Gegevensbescherming

De Schengen-Overeenkomst voorziet in de instelling van een Gemeenschappelijke Controle-Autoriteit welke op de gegevensbescherming dient toe te zien (art. 115). Vooruitlopend hierop hebben de Schengen-Staten reeds een Voorlopige Gemeenschappelijke Controle-Autoriteit gevormd. Deze heeft de totstandbrenging van het Schengen-informatiesysteem kritisch begeleid en getoetst of de voorschriften inzake gegevensbescherming door de aan de testfasen deelnemende Partnerstaten in acht zijn genomen.

De Voorlopige Gemeenschappelijke Controle-Autoriteit heeft in haar besluiten van 6 oktober 1993 (doc. SCH/Aut-Contr. (93)

[Étant donné que le Système d'information est à présent opérationnel, la dernière condition préalable à l'application de la Convention est remplie. Le Comité exécutif peut donc adopter la décision portant mise en vigueur de la Convention au sens du paragraphe 2 du point 1 de l'Acte final. (1)]

Il convient de souligner que cette décision marque le début d'une coopération plus poussée entre les États Schengen qui s'inscrit dans la continuité des travaux menés jusqu'à présent.

2. Réalisation du Système d'information Schengen et protection des données

a) Caractère opérationnel du Système d'information Schengen

Pour les États signataires ainsi que pour l'Espagne et le Portugal, la réalisation du Système d'information Schengen a entre-temps été achevée. Les tests relatifs au C.SIS et aux N.SIS de ces pays ont été achevés avec succès. Se référant à ses déclarations de Bonn du 26 avril 1994 (doc. SCH/Com-ex (94) decl. 3) et de Berlin du 27 juin 1994 (doc. SCH/Com-ex (94) decl. 4, 2^e rév.), le Comité exécutif est à présent en mesure de constater que le SIS est opérationnel du point de vue technique.

Les principales données à caractère personnel ont été chargées dans le SIS comme convenu et elles font l'objet de mises à jour régulières. Le Comité exécutif peut à présent se convaincre de ce que les données « jugées essentielles » au sens de la déclaration du 18 octobre 1993 ont été intégrées dans le système. Les données concernant les objets seront chargées ultérieurement, conformément à la décision du Comité exécutif réuni le 26 avril 1994 à Bonn. [Le chargement des données relatives aux objets a été entamé le...]

Les États parties ayant participé aux tests ont communiqué au Comité exécutif que les préparatifs techniques en vue de l'ouverture aux usagers finaux ont été achevés et que leur N.SIS peut désormais être ouvert aux autorités habilitées à interroger le SIS. La liste de ces autorités a déjà été communiquée au Comité exécutif (doc. SCH/Com-ex (94) info 1). Celui-ci peut dès lors constater l'ouverture du système aux usagers finaux au sens des déclarations SCH/Com-ex. (94) decl. 3 et SCH/Com-ex (94) decl. 4, 2^e rév.).

La France a déclaré le C.SIS opérationnel sur les plans technique, organisationnel et du personnel.

Ainsi toutes les conditions techniques et organisationnelles sont réunies et le Comité exécutif peut constater formellement le caractère opérationnel du SIS.

La décision du Comité exécutif sur la mise en vigueur de la Convention de Schengen entraîne l'ouverture du système aux usagers finaux (autorités habilitées à interroger le SIS) et la mise en fonctionnement de celui-ci.]

b) Protection des données

La Convention de Schengen prévoit en son article 115 la création d'une autorité de contrôle commune en matière de protection des données. Anticipant sur la création de cette autorité, les États Schengen ont déjà créé une autorité de contrôle commune provisoire (A.C.C.P.). Celle-ci a suivi d'un œil critique la mise en place du Système d'information Schengen et a examiné les lois en matière de protection des données des États participant aux tests.

Dans ses décisions du 6 octobre 1993 (doc. SCH/Aut-cont (93) 19) et du 4 février 1994 (doc. SCH/Aut-cont (94) 11, 2^e rév.),

(1) Alle Partnerstaten streven thans nadrukkelijk naar vaststelling van een besluit ter zake.

(1) Tous les États Schengen s'attachent actuellement à déployer les activités nécessaires en vue de permettre l'adoption d'une décision sur ce point également.

19) en 4 februari 1994 (doc. SCH/Aut-Contr. (94) 11, 2e herz.) vastgesteld dat alle oorspronkelijke Schengen-Staten over toereikende nationale wetgeving inzake bescherming van persoonsgegevens beschikken en bijgevolg aan het bepaalde in de artikelen 114 en 117 van de Overeenkomst voldoen.

Tijdens zijn op 26 april 1994 te Bonn gehouden bijeenkomst heeft het Uitvoerend Comité tevens kennis genomen van de mededeling van de Voorlopige Gemeenschappelijke Controle-Autoriteit dat, naast de vijf oorspronkelijke Schengen-Staten, thans ook Spanje en Portugal voldoen aan de voorwaarden met betrekking tot nationale wetgeving inzake gegevensbescherming welke voor de werking van het Schengen-informatiesysteem is vereist (doc. SCH/Aut-Contr. (94) 1, 2e herz.).

De zeven Staten die aan de testfasen hebben deelgenomen, voldoen derhalve aan de voorwaarden met betrekking tot wetgeving inzake gegevensbescherming.

DEEL 2

Bepalingen inzake toepassing van de Overeenkomst

A. Verfijning en aanvulling van de Schengen-regelgeving

Voortbouwend op de in Parijs opgenomen stand van zaken werden de werkzaamheden onder Duits Voorzitterschap toegespitst op de totstandbrenging van het Schengen-informatiesysteem. Daarenboven moest de regelgeving welke eind 1993 onder Frans Voorzitterschap te Parijs werd vastgesteld, worden verfijnd en aan tussentijdse wijzigingen worden aangepast. Dit is geschied door middel van de besluiten van het Uitvoerend Comité d.d. 26 april 1994 (Bonn) en 27 juni 1994 (Berlijn).

Het betreft meer in het bijzonder:

1. Regelingen inzake afschaffing van de personencontroles aan de binnengrenzen, in het bijzonder ter verwijdering van verkeersbelemmeringen en opheffing van verkeersbeperkingen aan rijwegergangen aan de binnengrenzen [doc. SCH/Com-ex (94) 1, 2e herz.];
2. Maatregelen met het oog op verdere verbetering van de veiligheid aan de buitengrenzen [doc. SCH/Com-ex (94) decl. 8, corr.];
3. Aanvulling van het Gemeenschappelijk Handboek Buitengrenzen en de Gemeenschappelijke Visuminstructie wat betreft beginselen en procedures voor mededeling aan de Overeenkomstsluitende Partijen bij afgifte van visa met territoriaal beperkte geldigheid [doc. SCH/Com-ex (94) 7 en 12].
4. Aanpassing van de Gemeenschappelijke Visuminstructie, meer bepaald:
 - verdergaande harmonisering van de lijst van Staten wier onderdanen aan de visumplicht zijn onderworpen [doc. SCH/Com-ex (94) 5];
 - visumvoorschriften voor luchthaven-transit [doc. SCH/Com-ex (94) 5];
 - gevallen waarin overeenkomstig artikel 17, lid 2, U.O. voor visumafgifte raadpleging van de centrale autoriteiten dient plaats te vinden [doc. SCH/Com-ex (94) 6].
5. Regeling inzake beginselen voor afgifte van eenvormige visa aan de grens [doc. SCH/Com-ex (94) 2].
6. Uitvoeringsregelingen inzake bevoegdheid tot behandeling van asiolverzoeken [doc. SCH/Com-ex (94) 11].

l'A.C.C.P. a constaté que tous les États signataires disposent d'une législation en matière de protection des données correspondant au niveau requis et remplissent ainsi les obligations découlant des articles 114 et 117 de la Convention d'application.

Lors de sa réunion du 26 avril 1994 à Bonn, le Comité exécutif a par ailleurs pris connaissance d'une communication de l'A.C.C.P. l'informant qu'en dehors des cinq États signataires, l'Espagne et le Portugal remplissent désormais également les conditions en matière de protection des données devant être réunies avant la mise en service opérationnel du SIS (doc. SCH/Aut-cont (94) 1, 2^e rév.).

Par conséquent, les conditions en matière de protection des données sont réunies dans les sept États ayant participé aux tests relatifs au SIS.

DEUXIÈME PARTIE

Dispositions concernant l'application de la Convention

A. Approfondissement et parachèvement du dispositif réglementaire Schengen

Fondant ses travaux sur les résultats entérinés lors de la réunion de Paris, la Présidence allemande a dû les axer essentiellement sur la réalisation du Système d'information Schengen. En outre, le dispositif réglementaire adopté sous la présidence française à Paris fin 1993 a été approfondi et adapté aux modifications intervenues entre-temps. Ces approfondissements et ces aménagements ont fait l'objet des décisions du Comité exécutif des 26 avril et 27 juin 1994.

Il s'agit concrètement des dispositions suivantes:

1. Dispositions relatives à la suppression des contrôles de personnes aux frontières intérieures, notamment mesures d'adaptation visant à supprimer les obstacles et les restrictions à la circulation aux points de passage routiers situés aux frontières intérieures [doc. Com-ex (94) 1, 2^e rév.];
2. Mesures visant à poursuivre l'amélioration de la sécurité des frontières extérieures [SCH/Com-ex (94) decl. 8, corr.];
3. Principes et procédures en matière d'information des Parties contractantes lors de la délivrance de visas à validité territoriale limitée, dispositions complétant le Manuel commun sur les contrôles aux frontières extérieures et l'Instruction consulaire commune [doc. SCH/Com-ex (94) 7 et 12];
4. Adaptations de l'Instruction consulaire commune, notamment:
 - poursuite de l'harmonisation de la liste des États soumis à visa [doc. SCH/Com-ex (94) 5];
 - dispositions concernant le visa de transit aéroportuaire [doc. SCH/Com-ex (94) 5] et
 - liste des demandes de visas subordonnées à la consultation des autorités centrales au sens de l'article 17, §2 [doc. SCH/Com-ex (94) 6];
5. Principes communs régissant la délivrance de visas uniformes à la frontière [doc. SCH/Com-ex (94) 2];
6. Mesures d'application concernant les règles de détermination de la responsabilité en matière de traitement d'une demande d'asile [doc. SCH/Com-ex (94) 11];

7. Regeling ter vaststelling van de wijze waarop de Schengen-bepalingen inzake verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek zich verhouden tot de Overeenkomst van Dublin [doc. SCH/Com-ex (94) 3].

B. Inhoud van de Schengen-uitvoeringsregelingen

Doel van de Overeenkomst is om in de Schengen-ruimte te komen tot een vrij personenverkeer in de zin van artikel 7A van het E.E.G.-Verdrag. De Overeenkomst bevat dit beginsel — in artikel 2 wordt bepaald dat de binnengrenzen op iedere plaats, zonder dat personencontrole wordt uitgeoefend, mogen worden overschreden — alsmede de daartoe vereiste compenserende maatregelen.

Het Uitvoerend Comité heeft tijdens zijn op 14 december 1993 te Parijs (perscommuniqué van 14 december 1993) en op 26 april 1994 te Bonn [doc. SCH/Com-ex (94) 1, 2e herz.] gehouden vergaderingen — zoals reeds eerder tijdens de vergaderingen van de ministers en staatssecretarissen op 19 juni 1992 te Luxemburg [doc. SCH/M (92) 8] en op 30 juni 1993 te Madrid [doc. SCH/M (93) 14] — zijn overeenstemming aangaande afschaffing van de controles aan de binnengrenzen nogmaals benadrukt, en tijdens zijn te Bonn gehouden bijeenkomst de daartoe vereiste regelingen vastgesteld.

Reeds op 19 juni 1992 te Luxemburg [doc. SCH/M (92) 8] en op 30 juni 1993 te Madrid [doc. SCH/M (93) 14] hadden de ministers en staatssecretarissen de bijzonder belangrijke compenserende maatregelen gereleveerd en als volgt omschreven:

- buitengrenscontroles en Gemeenschappelijk Handboek;
- Gemeenschappelijke Visuminstructie en voorschriften voor visumafgifte;
- behandeling van asielverzoeken;
- totstandbrenging van het Schengen-informatiesysteem;
- naleving van de in de Uitvoeringsovereenkomst opgenomen bepalingen inzake verdovende middelen;
- inachtneming van de bepalingen inzake gegevensbescherming;
- regeling van personenverkeer op de luchthavens.

Deze besluiten werden tijdens de op 14 december 1993 te Parijs gehouden bijeenkomst van het Uitvoerend Comité uitdrukkelijk bevestigd [doc. SCH/Com-ex (94) 10].

Gelet op deze besluiten, dient voor de toepassing van de Schengen-Overeenkomst met betrekking tot bovenvermelde aangelegenheden van de volgende stand te worden uitgegaan:

1. Afschaffing van de personencontroles aan de binnengrenzen

Voor de volledige afschaffing van de controles aan de binnengrenzen dient tevens te worden voorzien in verwijdering van hindernissen welke in het verleden als controlefaciliteiten zijn aangebracht en thans het reisverkeer belemmeren.

Het Uitvoerend Comité heeft de daartoe vereiste besluiten vastgesteld [doc. SCH/Com-ex (94) 1, 2e herz.].

Op grond hiervan moeten in het bijzonder de volgende maatregelen worden getroffen:

- openstelling van rijbanen en -stroken welke tot dusverre in verband met de uitvoering van controles waren afgesloten, in het bijzonder bij grensdoorlaatposten op autosnelwegen;
- verwijdering van controlehokjes tussen de rijbanen, ten einde te voorkomen dat de veiligheid van het met grote snelheid voorbijkomende verkeer in gevaar wordt gebracht;
- verwijdering van overkappingen van de rijbaan bij grensdoorlaatposten, ten einde beperking van het zicht en hinderlijke luchtdrukverschillen te vermijden;

7. Protocole précisant les relations entre les dispositions de Schengen en matière d'asile et celles de la Convention de Dublin [doc. SCH/Com-ex (94) 3].

B. Contenu des différentes mesures d'application

La Convention de Schengen vise à instaurer dans l'espace Schengen la libre circulation des personnes au sens de l'article 7A du Traité instituant les Communautés européennes. Elle consacre ce principe (aux termes de l'article 2, § 1^{er}, les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes ne soit effectué) et prévoit les mesures compensatoires nécessaires à cet effet.

Dans ses réunions du 14 décembre 1993 à Paris (communiqué de presse du 14 décembre 1993) et du 26 avril 1994 à Bonn [doc. SCH/Com-ex (94) 1, 2^e rév.], le Comité exécutif a réaffirmé son unanimité sur la suppression des contrôles aux frontières intérieures et a ainsi confirmé la position exprimée précédemment lors des réunions des ministres et secrétaires d'État de Luxembourg [SCH/M (92) 8] et de Madrid [doc. SCH/M (93) 14]. Lors de la réunion de Bonn le Comité exécutif a adopté des mesures à cet effet.

Lors des réunions de Luxembourg (19 juin 1992) et de Madrid (30 juin 1993) les ministres et Secrétaires d'État avaient déjà recensé les principales mesures compensatoires [doc. SCH/M (92) 8 et SCH/M (93) 14]:

- contrôles aux frontières extérieures et manuel commun;
- modalités de délivrance du visa uniforme et instruction consulaire commune;
- traitement des demandes d'asile;
- réalisation du système d'information Schengen;
- respect des dispositions de la Convention relative aux stupéfiants;
- respect des dispositions légales en matière de protection des données à caractère personnel;
- régime de la circulation des personnes dans les aéroports.

Ces dispositions ont été explicitement confirmées lors de la réunion du Comité exécutif du 14 décembre 1993 à Paris [doc. SCH/Com-ex (93) 10].

Vu ces décisions, la situation en ce qui concerne les questions particulièrement pertinentes pour l'application de la Convention de Schengen est la suivante:

1. Suppression des contrôles de personnes aux frontières intérieures

L'achèvement de la suppression des contrôles aux frontières intérieures suppose aussi l'élimination des obstacles à la circulation des voyageurs que constituent les infrastructures dont la présence était jusqu'alors justifiée par la nécessité de réaliser des contrôles.

Le Comité exécutif a adopté à cet effet les décisions nécessaires [doc. SCH/Com-ex (94) 1, 2^e rév.].

Aux termes de cette décision, les mesures suivantes notamment doivent être réalisées:

- ouverture à la circulation des voies et bandes de circulation, situées surtout aux points de passage autoroutiers, qui étaient jusqu'alors fermées pour les besoins des contrôles aux frontières;
- démantèlement des aubettes de contrôle situées sur les voies médianes afin de ne pas gêner les véhicules passant à vive allure;
- démantèlement des toits qui surplombent la chaussée à hauteur des points de passage frontaliers afin d'améliorer la visibilité et de réduire les nuisances dues aux changements de pression;

— opheffing van snelheidsbeperkingen, waarbij eventuele nieuwe snelheidsvoorschriften uitsluitend op basis van de verkeersveiligheid worden vastgesteld;

— aanbrenging van technische voorzieningen om het keren mogelijk te maken op autosnelwegen en vergelijkbare wegen ten behoeve van tijdelijke herinvoering van controles aan de binnengrenzen om redenen verband houdende met de openbare orde of veiligheid of met het oog op de uitvoering van een verbod op binnenreis.

Uitvoering van de programma's dient onder verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten te geschieden en — voor zover dit vanuit juridisch of praktisch oogpunt noodzakelijk of doelmatig is — in onderling overleg of door middel van gecoördineerde actie.

Het Uitvoerend Comité heeft daartoe een aanpassingsprogramma opgesteld; de evaluatie daarvan is reeds afgesloten.

De uitvoering van dit programma geschiedt in twee fasen: de eerste fase vangt aan op het tijdstip van inwerkingstelling en omvat alle maatregelen welke zonder lange voorbereidingstijd snel kunnen worden uitgevoerd (bijvoorbeeld verwijdering van versperringen op de rijbaan).

Voor de overige maatregelen zijn uitvoeringsschema's uitgewerkt.

In dit verband zij erop gewezen dat de toepassing van artikel 22 van de Overeenkomst alsmede de uitoefening van de bevoegdheden welke toekomen aan de naar nationaal recht bevoegde autoriteiten om in de grenszones te toetsen of de verplichtingen betreffende het bezitten, het meevoeren en het overleggen van documenten en bewijzen worden nageleefd, door het wegvallen van de personencontroles onverlet blijven.

Niet verenigbaar met de bepalingen tot afschaffing van de binnengrenscontroles zijn echter zogenaamde vervangende grenscontroles. Hiervan is sprake indien naar aanleiding van de grensoverschrijding systematisch personencontroles in het achterland of in bepaalde grenszones worden uitgevoerd. Onverlet blijft hierbij de uitzonderingsregeling in artikel 2, lid 2, van de Uitvoeringsovereenkomst, welke voorziet in uitvoering gedurende een beperkte periode van aangepaste nationale grenscontroles indien de openbare orde of de nationale veiligheid daartoe noopt. Voor toepassing van deze uitzonderingsregeling bestaat evenwel een verplichting tot in kennisstelling van de overige Partnerstaten.

2) Gemeenschappelijk Handboek inzake controle aan de buitengrenzen en uitvoering van controles aan de buitengrenzen

a) Gemeenschappelijk Handboek

Deze omvangrijke regelgeving bevat:

- een toelichting op de voorwaarden voor binnenkomst op het grondgebied van de Partnerstaten;
- verduidelijkingen en details betreffende de controlebeheersingen;
- specifieke informatie met betrekking tot de bijzondere regelingen voor de controle van weg-, spoorweg-, luchtvaart- en zeevaartverkeer;
- voorschriften inzake de samenwerking bij de doelmatige uitvoering van de controle- en bewakingstaken;
- beginselen voor visumafgifte aan de grens;
- uitzonderingsregelingen voor bepaalde personen (familieleden van E.G.-onderdanen, piloten, zeelui, enz.).

— suppression des limitations de vitesse, l'instauration éventuelle de nouvelles limitations étant exclusivement basée sur des critères de sécurité routière;

— adaptations techniques afin de permettre aux véhicules de faire demi-tour sur les autoroutes et routes assimilées, pour le cas où des contrôles aux frontières intérieures seraient provisoirement réinstaurés pour des raisons d'ordre ou de sécurité publics et où des refus d'entrée seraient prononcés.

La réalisation des programmes relève de la responsabilité de chaque Partie contractante et s'effectue, dans la mesure où cela est nécessaire ou opportun pour des raisons juridiques ou de fait, en concertation ou en accord avec les autres Parties contractantes.

Le Comité exécutif a élaboré un programme d'adaptation; l'inventaire a déjà été achevé.

La réalisation du programme s'effectue en deux phases dont la première commence avec la mise en vigueur de la Convention; elle comprend toutes les mesures qui peuvent être mises en œuvre rapidement sans nécessiter une longue période de préparation (par exemple suppression des barrières qui bloquent l'accès aux bandes de circulation).

L'élaboration d'un calendrier pour les autres mesures a été engagée.

Il convient de souligner dans ce contexte que la suppression des contrôles de personnes ne porte atteinte ni aux dispositions de l'article 22 de la Convention de Schengen ni à l'exercice, dans des régions proches de la frontière, des prérogatives des autorités compétentes pour vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation de titres et documents.

Les contrôles frontaliers de remplacement sont toutefois incompatibles avec les dispositions sur la suppression des contrôles. Par contrôles frontaliers de remplacement, on entend ici des contrôles systématiques de personnes effectués au motif du franchissement de la frontière, dans l'arrière-pays proche de la frontière. Il n'est pas porté atteinte aux dispositions de l'article 2, paragraphe 2, qui prévoit l'introduction, pendant un délai limité de contrôles aux frontières intérieures pour des motifs relevant de l'ordre et de la sécurité publics, étant entendu que les États sont tenus de se consulter en la matière.

2) Le Manuel commun sur le contrôle des frontières extérieures et la mise en œuvre du contrôle aux frontières extérieures

a) Le Manuel commun

Cet ouvrage volumineux:

- précise les conditions d'entrée sur le territoire des Parties contractantes;
- précise et explique les principes régissant le contrôle;
- contient des dispositions spécifiques pour le contrôle du trafic par la route, ferroviaire, aérien et maritime;
- règle la coopération en ce qui concerne l'exécution efficace des contrôles et surveillances;
- contient les principes régissant la délivrance du visa à la frontière;
- énonce les règles spécifiques s'appliquant à certaines catégories de personnes (membres de la famille d'un ressortissant C.E., pilotes, marins, etc.).

b) Luchthavens

Een belangrijke plaats in het Schengen-systeem wordt ingenomen door de verkeersluchthavens, die zowel binnen- als buitengrenzen zijn.

In het Gemeenschappelijk Handboek inzake controle aan de buitengrenzen wordt benadrukt dat op de luchthavens, na realisering van de noodzakelijke infrastructurele en organisatorische maatregelen, de nieuwe Schengen-regeling van kracht zal worden op het door het Uitvoerend Comité vastgestelde tijdstip. Dit is bepaald in het door de ministers en staatssecretarissen op 19 juni 1992 te Luxemburg vastgestelde besluit (doc. SCH/M (92) 12), waarin wordt bepaald dat de scheiding van de passagiersstromen op de luchthavens door infrastructurele maatregelen tot stand moet worden gebracht. Dit laat evenwel de in de Slotakte van de Schengen-Overeenkomst opgenomen gemeenschappelijke verklaring inzake artikel 4 onverlet; hierin attendeert Nederland erop dat voor de luchthaven Schiphol moeilijkheden met betrekking tot het naleven van deze termijn niet mogen worden uitgesloten en verbindt Nederland zich ertoe hieruit geen veiligheidsleemten te doen ontstaan. De overige Partnerstaten hebben deze verklaring goedgekeurd en zich ertoe verplicht hiermee rekening te houden, zonder dat hieruit moeilijkheden voor de interne markt mogen voortvloeien.

Nederland heeft inmiddels ervoor zorg gedragen dat, zolang de infrastructurele maatregelen op Schiphol niet zijn voltooid, organisatorische maatregelen met het oog op de scheiding van de passagiersstromen op de luchthaven zullen worden uitgevoerd en verklaard dat deze maatregelen « minstens hetzelfde kwaliteitsniveau als dat aan de andere grensdoorlaatposten waarborgen » (zie doc. SCH/C (93) 71).

De overgangstermijn voor voltooiing van de infrastructurele maatregelen op deze luchthaven loopt tot eind 1995.

Tegen deze achtergrond hebben de ministers reeds tijdens de op 30 juni 1993 te Madrid gehouden bijeenkomst vastgesteld dat de voorwaarden met betrekking tot de luchthavens zijn vervuld (doc. SCH/M (93) 14); deze verklaring werd tijdens de op 14 december 1993 te Parijs gehouden bijeenkomst van het Uitvoerend Comité bevestigd (doc. SCH/Com-ex (93) 10).

Thans wordt door de Partnerstaten nagegaan op welke wijze de praktische overgang naar scheiding van de passagiersstromen op de onderscheidene luchthavens het beste tot stand kan worden gebracht.

c) Uitvoering van de buitengrenscontroles

Het is van belang dat ingevolge het op 6 november 1992 te Madrid door de ministers genomen besluit [doc. SCH/M (92) 14]:

— de controles worden uitgevoerd onder leiding van en door de ambtenaren van de bevoegde nationale autoriteiten, overeenkomstig het nationale recht en volgens de in de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen neergelegde eenvormige beginselen.

— deze controles worden uitgevoerd in een geest van wederzijds vertrouwen en met inachtneming van het gemeenschappelijke belang, met behulp van gelijkwaardige middelen welke door elke Overeenkomstsluitende Partij voor ieder geval noodzakelijk worden geacht.

Met het oog hierop heeft het Uitvoerend Comité op 14 december 1993 te Parijs een verklaring afgelegd [doc. SCH/Com-ex (93) decl. 6], waarin praktische maatregelen voor samenwerking tussen de grensbewakingsautoriteiten worden overeengekomen. Dit betreft de rechtstreekse uitwisseling van praktische informatie en de detachering van contactambtenaren; tot deze laatste maatregel was in de door de ministers en staatssecretarissen op 6 november 1992 te Madrid afgelegde verklaring reeds op politiek, justitieel en douanegebied besloten [doc. SCH/M (92) 15 herz.].

b) Aéroports

Les aéroports, qui font à la fois office de frontières extérieures et de frontières intérieures, jouent un rôle important dans le dispositif Schengen.

Le Manuel commun précise que lorsque les mesures d'infrastructure et organisationnelles auront été prises, le dispositif Schengen s'appliquera aux aéroports, la date de l'introduction de ce régime étant fixée par le Comité exécutif. Cette disposition remonte à la décision des ministres et secrétaires d'État adoptée à Luxembourg le 19 juin 1992 (SCH/M (92) 12), aux termes de laquelle la séparation des flux de passagers dans les aéroports doit être garantie par des infrastructures appropriées. Elle ne porte pas atteinte aux dispositions de l'Acte final. Au point 2 (déclaration commune concernant l'article 4) de cet Acte final, les Pays-Bas ont souligné qu'en ce qui concerne la mise en place de l'infrastructure permettant la séparation physique des flux de passagers, des difficultés de délai ne sont pas à exclure dans l'aéroport de Schiphol. Les Pays-Bas se sont engagés à veiller à ce que ces difficultés ne suscitent pas de déficits de sécurité. Les autres Parties contractantes ont accepté cette déclaration et se sont engagées à tenir compte de la situation spécifique de Schiphol sans qu'il ne puisse en découler de difficultés pour le marché intérieur.

Les Pays-Bas ont entre-temps mis au point des mesures procédurales permettant d'opérer la séparation physique entre les flux de passagers, qui seront appliquées en attendant l'achèvement des mesures d'infrastructure et affirment que « le niveau de qualité des contrôles effectués à Schiphol sera au moins égal à celui des contrôles assurés aux autres postes frontières » (voir doc. SCH/C (93) 71).

Le délai pour l'achèvement des mesures d'infrastructure de l'aéroport susmentionné est prévu pour fin 1995.

C'est sur cette base que les ministres et secrétaires d'État ont constaté, lors de leur réunion à Madrid du 30 juin 1993, que la condition préalable relative aux aéroports est remplie (doc. SCH/M (93) 14); cette déclaration a été confirmée lors de la réunion du Comité exécutif du 14 décembre 1993 à Paris (doc. SCH/Com-ex (93) 10).

Actuellement, les États Schengen examinent comment l'introduction du système de séparation des flux de passagers peut, sur le plan pratique, être réalisée de la meilleure manière.

c) Réalisation des contrôles aux frontières extérieures

Il convient de souligner que, conformément à la décision des ministres et secrétaires d'État adoptée à Madrid le 6 novembre 1992 [doc. SCH/M (92) 14]:

— les contrôles sont réalisés par les fonctionnaires des autorités nationales compétentes, sous la responsabilité de chacun des États et dans le respect du droit national et des principes uniformes énoncés par la Convention d'application.

— les contrôles sont exercés dans un esprit de confiance mutuelle et en tenant compte des intérêts communs, à l'aide des moyens équivalents considérés nécessaires par chaque État Schengen.

C'est dans cet esprit que le Comité exécutif a adopté le 14 décembre 1993 une déclaration prévoyant des mesures pratiques en matière de coopération entre les autorités chargées des contrôles [doc. SCH/Com-ex (93) décl 6]. Il s'agit de l'échange direct d'informations pratiques et du détachement de fonctionnaires de liaison; cette dernière mesure avait déjà été prévue par la déclaration des ministres et secrétaires d'État du 6 novembre 1992 à Madrid pour les domaines de la police, de la justice et des douanes [doc. SCH/M (92) 15 rév.].

Van deze mogelijkheid wordt thans reeds door Duitsland, Frankrijk en Nederland gebruik gemaakt.

Het Uitvoerend Comité heeft tijdens zijn op 14 december 1993 te Parijs gehouden vergadering [doc. SCH/Com-ex (93) décl. 15 déf.] besloten dat, onverminderd het feit dat de voorwaarden met betrekking tot de buitengrenzen zijn vervuld, de samenwerking op dit terrein dient te worden versterkt. Op 27 juni 1994 heeft het Uitvoerend Comité een verklaring afgelegd [doc. SCH/Com-ex (94) décl. 8 corr.], waarin wordt voorzien in maatregelen voor verdere verbetering van de veiligheid aan de buitengrenzen, zonder dat het personenverkeer hierdoor wordt belemmerd. Het betreft hier:

(a) Verbetering van de operationele samenwerking tussen de autoriteiten door:

— informatie-uitwisseling via o.m. contactambtenaren;

— uitbouw van C.I.R.E.F.I. tot een multilateraal informatie-instrument voor operationele doeleinden (onder meer m.b.t. mensensmokkelnetwerken en gefalsifieerde documenten).

(b) Verbetering van de middelen en technieken ter bestrijding van de met mensensmokkel verband houdende misdaad door:

— omzetting van de aanbevelingen van de conferenties van Berlijn (oktober 1991) en Boedapest (februari 1993);

— totstandbrenging van bilaterale overeenkomsten met derde buurstaten, ten einde in hun nationale wetgeving vast te leggen dat ook het binnensmokkelen in de andere Staat strafbaar is gesteld;

— totstandbrenging van multilaterale overeenkomsten ter zake in een latere fase.

(c) Eenvormig optreden tegenover vervoerders door oplegging van sancties en samenwerking in het kader van de C.A.W.G. (*Control authority working group*: samenwerkingsverband van nationale grensbewakings- en immigratiediensten), van de I.A.T.A. en van de I.M.O.

(d) Bespoediging van de uitvoering van de controles aan de grenzen:

— bilaterale overeenkomsten inzake samenvoeging van controleposten en gemeenschappelijke uitvoering van uitvoerige controles aan de rijwegovergang.

Daarenboven hebben de Partnerstaten inmiddels hun controles aan de buitengrenzen verscherpt.

Gewezen zij in het bijzonder op de inspanningen van Duitsland aan de Duits-Poolse grens. De Franse delegatieleider, minister Lamassoure, heeft zich tijdens zijn op 17 juni 1994 gebrachte bezoek persoonlijk op de hoogte gesteld van de uitvoering van deze controles.

De controles zijn met het oog op de doeltreffendheid ervan, dusdanig tijdrovend dat de Poolse regering inmiddels om versoepeling heeft verzocht. Een trojka van de Voorzitterschappen (Frankrijk, Duitsland en België) heeft op 11 oktober 1994 aan de Poolse regering de noodzaak van de controles uiteengezet en nadere bijzonderheden besproken.

d) Toetsing

De Schengen-Overeenkomst voorziet niet in een toetsingsmechanisme voor de buitengrenscontroles.

De Partnerstaten hebben evenwel tijdens de op 6 november 1992 te Madrid gehouden Ministervergadering (doc. SCH/M (92) 14) een grenscontrolecommissie ingesteld, die zich door aflegging van bezoeken ter plekke een inzicht in de grenscontroles van de partnerstaten heeft verschaft.

L'Allemagne, la France et les Pays-Bas font déjà usage de cette possibilité.

Lors de sa réunion du 14 décembre 1993, le Comité exécutif a décidé [doc. SCH/Com-ex (93) décl. 15 déf.] que la coopération entre les services chargés des contrôles aux frontières extérieures doit être renforcée bien que la condition préalable relative aux frontières extérieures soit remplie. Le 27 juin 1994, le Comité exécutif a adopté une déclaration qui prévoit l'amélioration de la protection des frontières extérieures sans affecter la circulation des personnes [doc. SCH/Com-ex (94) décl. 8 corr.]. Concrètement la déclaration prévoit les mesures suivantes:

(a) Amélioration de la coopération opérationnelle entre les autorités grâce aux mesures suivantes:

— échanger des informations notamment par le recours aux fonctionnaires de liaison;

— faire en sorte que le C.I.R.E.F.I. soit conçu comme un instrument multilatéral d'information actif répondant à des intérêts opérationnels (comprenant notamment des informations sur les filières d'immigration clandestine et sur les faux documents) et qu'il évolue en ce sens.

(b) Amélioration des moyens et des méthodes de lutte contre l'aide à l'immigration clandestine:

— mise en pratique des recommandations des conférences tenues à Berlin (en octobre 1991) et Budapest (en février 1993);

— conclusion d'accords bilatéraux avec des États tiers limitrophes prévoyant l'intégration dans les textes juridiques de sanctions à l'encontre de l'introduction d'immigrants clandestins dans l'autre État également;

— à un stade ultérieur, conclusion d'accords multilatéraux en la matière.

(c) Approche harmonisée à l'encontre des transporteurs en ce qui concerne les sanctions et dans le cadre du C.A.W.G. (*Control authority working group* au sein duquel sont représentées les autorités nationales compétentes en matière de contrôle de frontière et d'immigration) ainsi que de l'I.A.T.A. et de l'I.M.O.

(d) Accélération des procédures de contrôle à la frontière:

— accords bilatéraux sur le groupement des services de contrôle et réalisation commune de contrôles approfondis en dehors de la voie de circulation.

En outre les États parties ont, dans l'intervalle, renforcé les contrôles aux frontières extérieures.

Il convient de souligner notamment les efforts déployés par l'Allemagne à sa frontière avec la Pologne. Le chef de la délégation française, Monsieur le ministre Lamassoure, a effectué une visite sur place le 17 juin 1994 pour se rendre compte de la manière dont les contrôles sont effectués.

Étant donné la durée de ces contrôles, le gouvernement polonais a entre-temps introduit une demande en vue de l'allègement de ceux-ci. Une Trojka des présidences (France, Allemagne et Belgique) a expliqué le 11 octobre 1994 la nécessité des contrôles au gouvernement polonais et a discuté de questions de détail avec ce gouvernement.

d) Vérification

La Convention d'application ne prévoit pas de mécanisme de vérification des contrôles aux frontières extérieures.

Indépendamment de cette circonstance, les États Schengen ont, lors de la réunion des ministres et secrétaires d'État du 6 novembre 1992 à Madrid, créé une commission chargée de visiter les différentes frontières extérieures et de se rendre compte sur place de la réalisation des contrôles (doc. SCH/M (92) 14).

Deze commissie heeft het Uitvoerend Comité op 18 oktober 1993 te Parijs een rapport voorgelegd (cf. doc. SCH/Com-ex (93) P.V. 1) en vastgesteld dat in alle Partnerstaten doeltreffende buitengrenscontroles worden uitgevoerd.

Tegen deze achtergrond heeft het Uitvoerend Comité op 18 oktober 1993 vastgesteld dat de in Madrid overeengekomen politieke doelstelling om de buitengrenzen te versterken is verwezenlijkt en heeft het op 14 december 1993 te Parijs nogmaals bevestigd dat de in Madrid verzochte aanvullende inspanningen met betrekking tot de buitengrenscontroles tot een goed einde zijn gebracht en dat de voorwaarden inzake de buitengrenzen als vervuld kunnen worden beschouwd.

3) Gemeenschappelijke Visuminstructie

De Gemeenschappelijke Visuminstructie bevat de juridisch bindende lijst van Staten wier onderdanen aan de visumplicht zijn onderworpen, alsmede de regelgeving inzake visumafgifte voor diplomatieke en consulaire posten van de Schengen-Staten; voorts bevat dit document bijzonderheden betreffende de onderscheidene visumcategorieën, de bevoegdheid tot visumafgifte, de inontvanging en behandeling van aanvragen en de invulling van de visumsticker.

In dit verband zij gewezen op het feit dat meerdere Staten de visumsticker thans als nationaal visum gebruiken en dat de vele werkzaamheden voor de ontwikkeling van deze visumsticker derhalve hun weerslag in de praktijk vinden.

Van bijzonder belang is de gemeenschappelijke lijst van Staten wier onderdanen aan de visumplicht zijn onderworpen. Deze lijst vormt de basis voor de afgifte van Schengen-visa.

Gewezen zij op de op 14 december 1993 te Parijs vastgestelde fundamentele doelstelling om het visumbeleid te harmoniseren (doc. SCH/Com-ex (93) 19). De lijst van de visumplichtige Staten werd aangepast en het aantal Staten wier onderdanen slechts in sommige Schengen-Staten aan de visumplicht zijn onderworpen, kon worden teruggebracht (doc. SCH/Com-ex (94) 5).

Voorts werd een document vastgesteld betreffende de afgifte van eenvormige visa aan de grens (doc. SCH/Com-ex (94) 2).

Op basis van het op 27 juni 1994 te Berlijn vastgestelde besluit van het Uitvoerend Comité werd overgegaan tot aanpassing van:

- beginselen en procedures voor mededeling aan de Overeenkomstsluitende Partijen bij afgifte van visa met territoriaal beperkte geldigheid, alsmede bij annulering, intrekking en beperking van de geldigheidsduur van eenvormige visa en bij afgifte van nationale verblijfstitels (doc. SCH/Com-ex (94) 7 en 12);

- bijlagen bij de Gemeenschappelijke Visuminstructie (doc. SCH/Com-ex (94) 6), waarbij in het bijzonder werd gewezen op de regeling voor reisverkeer van houders van diplomatieke, officiële of dienstpaspaspoorten en op de gevallen waarin raadpleging van de centrale autoriteiten dient plaats te vinden.

Met het oog op raadpleging van de centrale autoriteiten bij visumafgifte bevat de Gemeenschappelijke Visuminstructie een overgangsregeling welke zal gelden totdat een eigen informatienetwerk tot stand is gebracht. Het wezenlijke kenmerk van dit informatienetwerk is dat het al naar gelang van de ontwikkeling van het project tot stand kan worden gebracht en dat het geen voorwaarde is voor de inwerkingstelling van de Schengen-Overeenkomst. Dit werd reeds vastgesteld in het op 19 juni 1992 te Luxemburg genomen besluit van de ministers (doc. SCH/M (92) 8) en bevestigd in het op 14 december 1993 te Parijs vastgestelde besluit van het Uitvoerend Comité, waarin de voorwaarden voor de inwerkingstelling worden opgesomd (doc. SCH/Com-ex (94) 10).

La commission a présenté le 18 octobre 1993 un rapport au Comité exécutif (voir doc. SCH/Com-ex (93) PV 1); elle a constaté que des contrôles efficaces sont réalisés à toutes les frontières extérieures des États Schengen.

Se fondant sur ce rapport, le Comité exécutif a constaté le 18 octobre 1993 que l'objectif politique du renforcement des frontières extérieures, adopté à Madrid, est atteint; c'est sur cette même base qu'il a confirmé le 14 décembre 1993 à Paris que les efforts supplémentaires demandés à Madrid ont été menés à bien et que la condition préalable relative aux frontières extérieures peut être considérée comme remplie.

3) L'instruction consulaire commune

L'instruction consulaire commune contient la liste des États soumis à visas — cette liste ayant un caractère juridiquement contraignant — ainsi que le dispositif réglementaire en matière de délivrance de visas destiné aux représentations diplomatiques et consulaires. Elle règle par ailleurs des questions de détail concernant les différentes catégories de visas, la compétence en matière de délivrance de visas, l'instruction des demandes et le remplissage de la vignette-visa.

On notera dans ce contexte que certains États utilisent actuellement la vignette Schengen pour la délivrance de visas nationaux. De ce fait, les activités importantes déployées pour la mise au point de cette vignette produisent déjà des effets pratiques.

La liste commune des États dont les ressortissants sont soumis à visa par l'ensemble des Parties contractantes revêt une importance particulière. C'est sur cette base qu'intervient la délivrance du visa Schengen.

Il convient de rappeler le mandat de Paris du 14 décembre 1993 prévoyant la poursuite de l'harmonisation de la politique en matière de visa (doc. SCH/Com-ex (93) 19). La liste commune des États soumis à visa a été adaptée et le nombre d'États dont les ressortissants ne sont soumis à visa que par certains États Schengen a pu être réduit (doc. SCH/Com-ex (94) 5).

Le Comité exécutif a par ailleurs adopté un document sur la délivrance du visa uniforme à la frontière (doc. SCH/Com-ex (94) 2).

Lors de sa réunion du 27 juin 1994 à Berlin, le Comité exécutif a pris les décisions suivantes:

- adoption des principes et procédures en matière d'information des Parties contractantes lors de la délivrance de visas à validité territoriale limitée, de l'annulation, l'abrogation et la réduction de la durée de validité du visa uniforme et de la délivrance de titres de séjour nationaux (doc. SCH/Com-ex (94) 7 et 12);

- mise à jour des annexes de l'instruction consulaire commune (doc. SCH/Com-ex (94) 6), notamment de celle concernant le régime de circulation applicable aux titulaires de passeports diplomatiques, officiels et de service ainsi que de celle concernant les demandes de visas soumises à la consultation préalable des autorités centrales.

S'agissant de l'organisation de la consultation des autorités centrales en matière de délivrance de visa, l'instruction consulaire commune contient des dispositions transitoires qui trouveront à s'appliquer en attendant la mise en place d'un réseau d'information. On notera que la mise en place de ce réseau peut intervenir en parallèle et ne constitue pas une condition préalable à l'application de la Convention. Cette dernière constatation découle de la déclaration des ministres et secrétaires d'État de Luxembourg du 19 juin 1992 (doc. SCH/Com-ex (92) 8), qui énumère limitativement les conditions préalables à la mise en vigueur de la Convention et qui a été confirmée par la décision du Comité exécutif de Paris du 14 décembre 1993 (doc. SCH/Com-ex (94) 10).

Het voorgaande laat onverlet dat sedert het te Parijs vastgestelde besluit inzake de Gemeenschappelijke Visuminstructie intensief aan de totstandbrenging van bedoeld informatienetwerk wordt gewerkt, zodat met een kortere overgangstermijn kan worden gerekend (zie deel 3 D voor bijzonderheden).

Met betrekking tot de legesrechten werd tijdens de op 14 december 1993 te Parijs gehouden bijeenkomst van het Uitvoerend Comité een regeling overeengekomen, welke evenwel in sommige Staten nog aan de parlementaire goedkeuringsprocedure dient te worden onderworpen. De toepassing van deze regeling zal één jaar na de inwerkingstelling van de Overeenkomst opnieuw worden beoordeeld.

4) Bestrijding van misbruik van verdovende middelen

Met betrekking tot de bestrijding van het misbruik van verdovende middelen zijn grote vorderingen gemaakt.

De in artikel 70 van de Overeenkomst genoemde werkgroep werd reeds vóór de inwerkingstelling van de Overeenkomst door het op 14 december 1993 door het Uitvoerend Comité vastgestelde besluit (doc. SCH/Com-ex (93) 9) ingesteld. In deze werkgroep worden gemeenschappelijke problemen bij de bestrijding van de verdovende-middelencriminaliteit bestudeerd en praktische voorstellen voor samenwerking besproken. In dit verband houdt de werkgroep rekening met de omvangrijke maatregelen welke met het oog op de omzetting van de Schengen-Overeenkomst reeds tijdens de in juli 1993 te Madrid gehouden Ministersvergadering werden vastgesteld. Het betreft regelingen betreffende:

- verscherping van de controles aan de buitengrenzen ter bestrijding van de illegale invoer van verdovende middelen;
- toepassing van de procedure van gecontroleerde aflevering ter bestrijding van de illegale handel van verdovende middelen en psychotrope stoffen;
- maatregelen met het oog op vermindering van de illegale uitvoer van verdovende middelen vanaf het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen;
- verbetering van de praktijk inzake samenwerking op justitie gebied met betrekking tot verdovende middelen;
- model van de verklaring inzake het meevoeren van verdovende middelen en psychotrope stoffen ten behoeve van een medische behandeling.

De werkgroep heeft reeds tijdens de op 19 juni 1992 gehouden Ministersvergadering en in het verlengde daarvan tijdens de op 14 december 1993 te Parijs gehouden bijeenkomst van het Uitvoerend Comité een rapport betreffende de door hem verrichte werkzaamheden voorgelegd. Op basis daarvan kon het Uitvoerend Comité op 14 december 1993 te Parijs besluiten dat de in Madrid besloten aanvullende inspanningen ter bestrijding van het misbruik van verdovende middelen tot een goed einde waren gebracht en dat daarmee de voorwaarden op dit gebied als vervuld konden worden beschouwd. Dit besluit werd tijdens de op 14 december 1993 te Parijs gehouden bijeenkomst van het Uitvoerend Comité bevestigd (doc. SCH/Com-ex (93) 10).

De werkgroep heeft zijn werkzaamheden inmiddels voortgezet en een tweede rapport voorgelegd.

In dit kader werden nieuwe impulsen voor de samenwerking tussen de Partnerstaten bij de bestrijding van de sluikhandel in verdovende middelen gegeven. De werkgroep heeft in dit verband de volgende punten uitputtend behandeld:

- concrete omzetting van het besluit van het Uitvoerend Comité met betrekking tot de in artikel 75 van de Overeenkomst bedoelde verklaring, in het bijzonder voor wat betreft de toelichting van de documenten in andere talen;

Indépendamment de cette circonstance, les travaux en vue de la réalisation de ce réseau se poursuivent à un rythme soutenu depuis l'adoption de l'instruction consulaire commune à Paris, de sorte que la période de transition ne sera probablement pas très longue (pour de plus amples informations, voir partie 3, point D).

En matière de droits de chancellerie, le Comité exécutif a adopté à Paris, le 14 décembre 1993, des dispositions qui, pour certains États, sont soumises à l'approbation du Parlement. L'application de ces dispositions sera évaluée un an après la mise en vigueur de la Convention d'application.

4) Lutte contre le trafic de stupéfiants

Des progrès importants ont été enregistrés en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants.

Le groupe de travail prévu à l'article 70 a déjà été institué avant la mise en vigueur de la Convention, par la décision du Comité exécutif du 14 décembre 1993 (doc. SCH/Com-ex (94) 9). Ce groupe est chargé d'examiner des problèmes communs concernant la répression de la criminalité en matière de stupéfiants et d'élaborer des propositions pratiques en vue de la coopération. Il tient compte des mesures importantes qui ont déjà été entérinées lors de la réunion des ministres et secrétaires d'État à Madrid en juin 1993. Il s'agit de mesures dans les domaines suivants:

- renforcement des contrôles aux frontières extérieures en vue de la lutte contre l'importation illégale de stupéfiants;
- la mise en œuvre de la procédure des livraisons surveillées dans le cadre de la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes;
- mesures destinées à empêcher l'exportation illégale à partir du territoire des Parties contractantes;
- amélioration dans la pratique de l'entraide judiciaire en matière de stupéfiants;
- modèle du certificat délivré à l'occasion du transport de stupéfiants et de substances psychotropes nécessaires dans le cadre d'un traitement médical.

Le groupe de travail a présenté un rapport d'activités lors de la réunion des ministres et secrétaires d'État du 19 juin 1992 et ensuite lors de la réunion du Comité exécutif du 14 décembre 1993. C'est sur cette base que le Comité exécutif a pu constater à Paris que les efforts supplémentaires demandés à Madrid ont bien été accomplis et qu'en conséquence, la condition préalable relative aux stupéfiants peut être considérée comme remplie. La décision en question a été confirmée lors de la réunion du Comité exécutif tenue à Paris le 14 décembre 1993 (doc. SCH/Com-ex (93) 10).

Dans l'intervalle, le groupe de travail a poursuivi ses activités et a présenté un nouveau rapport.

Dans ce contexte, une nouvelle impulsion a été donnée à la coopération des États Schengen sur le plan de la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. Le groupe de travail a traité les points suivants de manière conclusive:

- concrétisation de la décision du Comité exécutif concernant le certificat médical prévu à l'article 75 de la Convention de Schengen, notamment en ce qui concerne le commentaire des documents dans d'autres langues;

— uitwisseling van informatie betreffende de nationale bevoegdheden voor de bestrijding van de verdovende-middelencriminaliteit, alsmede van informatie betreffende multilaterale samenwerkingsorganen met vergelijkbare doelstellingen;

— rapport betreffende de nationale controles aan de landbuitengrenzen van de Partnerstaten; dit rapport is een aanvulling op het voorgaande rapport betreffende de controles op luchthavens en aan zee grenzen;

— actualisering van de Schengen-handboeken met betrekking tot de punten «gecontroleerde aflevering» en «vergemakkelijking van internationale rechtshulp ter bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen».

In het verlengde daarvan en buiten Schengen-verband werden tevens besprekingen in de E.U.-werkgroep «drugs/georganiseerde misdaad» gevoerd. Tijdens deze besprekingen werden met het oog op bestrijding van de sluikhandel in verdovende middelen de volgende aangelegenheden aan de orde gesteld:

— bijwerking van het Europese drugsbestrijdingsplan;

— instelling van het Europees Waarnemingscentrum door drugs en drugsverslaving;

— ontwikkeling van een strategie tegen de sluikhandel in verdovende middelen, met inbegrip van verscherping van de controles aan de buitengrenzen en maatregelen tegen het zogeheten drugstoerisme;

— samenwerking tussen politie en douane;

— ontwikkeling van een strategie voor samenwerking met verscheidene Midden- en Oosteuropese Staten.

Van de resultaten van deze werkzaamheden wordt ook binnen Schengen-verband gebruik gemaakt.

— samenwerking tussen politie en douane;

— ontwikkeling van een strategie voor samenwerking met verscheidene Midden- en Oosteuropese Staten.

Van de resultaten van deze werkzaamheden wordt ook binnen Schengen-verband gebruik gemaakt.

5) Verantwoordelijkheid voor behandeling van asielverzoeken

In de Schengen-Overeenkomst wordt — evenals in de op het niveau van de Twaalf gesloten Overeenkomst van Dublin — de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken geregeld. Bijgevolg hebben de Schengen-Staten dienaangaande een besluit vastgesteld en op 26 april 1994 te Bonn een Protocol ondertekend, waarin bepaald wordt dat de Schengen-bepalingen na inwerkingtreding van de Overeenkomst van Dublin geen toepassing meer zullen vinden [doc. SCH/Com-ex (94) 3].

Daarmee hebben de Schengen-Staten duidelijk bewezen een voortrekkersrol en voorbeeldfunctie voor de Europese Unie te vervullen.

Zolang de Overeenkomst van Dublin nog niet in werking is getreden, dienen de Schengen-bepalingen te worden toegepast. Daartoe zijn reeds alle uitvoeringsregelingen beschikbaar [doc. SCH/Com-ex (94) 11].

6) Overige regelingen

Naast deze in politiek opzicht belangrijke punten zijn er tal van afzonderlijke regelingen welke bij de toepassing van de onderscheidene bepalingen van de Schengen-Overeenkomst in acht dienen te worden genomen. Deze uitvoeringsregelingen zijn in het door het Duitse voorzitterschap opgestelde overzicht met betrekking tot de onderscheidene bepalingen opgenomen [doc. SCH/C (94) 113 herz.].

In dit verband zij gewezen op het feit dat de bepalingen inzake vervoer en goederenverkeer per 1 januari 1993 zijn vervangen

— échange d'informations sur les compétences nationales en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants et sur les instances de coopération multilatérales ayant des missions semblables;

— rapport sur les contrôles effectués aux frontières extérieures terrestres des différents États Schengen; ce rapport complète le rapport sur les contrôles dans les aéroports et aux frontières maritimes présenté précédemment;

— mise à jour des manuels sur la «livraison surveillée» et la «simplification de l'entraide judiciaire dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants».

En outre et au-delà du cercle des États Schengen, des négociations ont été menées au sein du groupe de travail «drogues/criminalité organisée» de l'U.E. Dans ce cadre, les thèmes suivants ont été abordés:

— poursuite de l'élaboration du plan européen de lutte contre les stupéfiants;

— mise en place de l'observatoire européen des drogues;

— stratégie contre le trafic illicite de stupéfiants, comportant notamment le renforcement des contrôles aux frontières extérieures et des mesures contre le «tourisme des drogues»;

— coopération entre la police et la douane;

— mise au point d'une stratégie pour la coopération avec différents États de l'Europe centrale et de l'Est.

Les résultats de ces travaux seront également appliqués dans les relations entre les États Schengen.

— coopération entre la police et la douane;

— mise au point d'une stratégie pour la coopération avec les différents États de l'Europe centrale et de l'Est.

Les résultats de ces travaux seront également appliqués dans les relations entre les États Schengen.

5) Responsabilité en matière d'asile

La Convention de Schengen règle — comme la Convention de Dublin des Douze — la responsabilité en matière de traitement de demandes d'asile. Dans ce contexte les États Schengen ont adopté une décision et signé — lors de leur réunion de Bonn du 26 avril 1994 — un Protocole aux termes duquel les dispositions en la matière de la Convention de Schengen cessent d'être applicables lorsque la Convention de Dublin entre en vigueur [doc. SCH/Com-ex (94) 3].

Dans ce domaine les États Schengen ont ainsi clairement montré leur rôle de précurseur de l'Union européenne.

Les dispositions de la Convention de Schengen s'appliqueront tant que la Convention de Dublin ne sera pas entrée en vigueur. Toutes les modalités d'application ont été définies à cet effet [doc. SCH/Com-ex (94) 11].

6) Autres mesures

En dehors des aspects susmentionnés qui revêtent une importance politique particulière, un nombre important de mesures d'application ont été élaborées en vue de la mise en œuvre des différentes dispositions de la Convention de Schengen. Le tableau élaboré par la présidence allemande [doc. SCH/C (94) 113 rév.] contient les mesures d'application relatives à chacun des articles de la Convention.

Soulignons que les dispositions en matière de transport et de circulation des marchandises ont, dans l'intervalle, été remplacées

door regelingen ter verwezenlijking van de Europese interne markt en dat de bepalingen inzake vuurwapens en munitie door de Europese Vuurwapenrichtlijn (Richtlijn 91/477/E.E.G. van 18 juni 1991) zijn vervangen. Thans wordt nog bestudeerd of een aantal Schengen-bepalingen verder reiken dan de E.U.-bepalingen.

7) Evaluatierapport betreffende de toepassing

De uitgewerkte regelingen dienen bij de samenwerking in de praktijk hun waarde te bewijzen. Met het oog hierop is voorzien in voortdurende toetsing ervan en is bepaald dat één jaar na de toepassing dienaangaande een evaluatierapport zal worden opgesteld.

DEEL 3

Overige werkzaamheden in het kader van de Overeenkomst

A. Externe betrekkingen

Naast de totstandbrenging van het Schengen-informatie-systeem en de verfijning van de Schengen-regelgeving, ging onder Duits voorzitterschap tevens bijzondere aandacht uit naar de externe betrekkingen.

Op dit terrein werden de volgende resultaten geboekt:

1. Toekenning van de status van waarnemer aan Oostenrijk

Oostenrijk vroeg op 23 juli 1993 de status van waarnemer bij Schengen aan in het vooruitzicht van toetreding tot de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst. De onderhandelingen met Oostenrijk over de toekenning van de status van waarnemer konden inmiddels worden afgesloten; het Uitvoerend Comité heeft bij besluit [SCH/Com-ex (94) 13] aan Oostenrijk de status van waarnemer bij Schengen in het vooruitzicht van toetreding van Oostenrijk tot de Europese Unie toegekend. Oostenrijk heeft bevestigd ertoe bereid te zijn actief aan de doelstelling van het vrije personen-verkeer mee te werken en de daartoe vereiste compenserende maatregelen, in het bijzonder aan de buitengrenzen, uit te voeren.

2. Verzoek van Denemarken om toekenning van de status van waarnemer

De Deense regering heeft inmiddels eveneens de status van waarnemer in het vooruitzicht van toetreding aangevraagd. Het Uitvoerend Comité heeft tijdens zijn op 27 juni 1994 te Berlijn gehouden bijeenkomst met verheugen kennis genomen van het verzoek van de Deense regering om toekenning van de status van waarnemer met het oog op toetreding tot de Schengen-Overeenkomst.

De onderhandelingen zijn inmiddels gestart en dienen zo spoedig mogelijk te worden afgesloten.

3. Verzoeken van Zwitserland en van Bulgarije om toetreding tot de multilaterale overname-overeenkomst

De Schengen-Staten hebben op 29 maart 1991 met Polen een multilaterale overname-overeenkomst gesloten, welke de grondslag vormde voor de opheffing van de visumplicht ten aanzien van Poolse onderdanen.

De ministers en staatssecretarissen hebben in hun besluit van 19 juni 1992 [doc. SCH/M (92) 5] ook andere Staten uitgenodigd tot deze multilaterale overname-overeenkomst toe te treden.

Zwitserland heeft op 25 mei 1993 een desbetreffend verzoek tot toetreding aan de Schengen-Staten gericht; dienaangaande zijn besprekingen gestart, welke zo spoedig mogelijk zullen worden afgesloten.

par les règlements relatifs à l'achèvement du marché intérieur, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1993, et par la directive européenne sur les armes à feu (91/477/C.E.E. du 18 juin 1991). On examine pour l'heure si certaines dispositions de Schengen vont au-delà des dispositions communautaires.

7) Rapport d'évaluation sur l'application

L'efficacité du dispositif réglementaire mis au point devra être appréciée dans la pratique quotidienne de la coopération. C'est pourquoi il est prévu de soumettre ce dispositif à une évaluation régulière et de dresser un bilan au terme d'une année d'application.

3^e PARTIE

Autres activités effectuées dans le cadre de la Convention

A. Relations extérieures

En dehors de la réalisation du Système d'information Schengen et du parachèvement du dispositif réglementaire Schengen, les relations extérieures ont également occupé une place de choix sous la présidence allemande.

Concrètement il s'agit des aspects suivants:

1. Octroi du statut d'observateur à l'Autriche

Le 23 juillet 1993, l'Autriche a sollicité l'octroi du statut d'observateur dans la perspective de son adhésion à la Convention de Schengen. Les négociations avec l'Autriche ont entretemps été achevées et ce pays s'est vu octroyer le statut d'observateur dans la perspective de son adhésion à l'Union européenne [décision Com-ex (94) 13]. L'Autriche a exprimé sa volonté de coopérer activement à la réalisation de l'objectif de la libre circulation et à la mise en œuvre des mesures de compensation nécessaires à cet effet, notamment celles concernant les frontières extérieures.

2. Demande du Danemark en vue de l'octroi du statut d'observateur

Le gouvernement danois a également sollicité l'octroi du statut d'observateur dans la perspective de son adhésion. Lors de sa réunion du 27 juin 1994 à Berlin, le Comité exécutif s'est félicité de cette demande faite dans la perspective de l'adhésion du Danemark à la Convention de Schengen.

Les négociations ont été engagées et devraient sous peu être achevées.

3. Demandes de la Suisse et de la Bulgarie en vue de l'adhésion à l'Accord multilatéral de réadmission

Le 29 mars 1991 les États Schengen ont conclu avec la Pologne un Accord multilatéral de réadmission, cette conclusion intervenant dans le contexte de la suppression de l'obligation de visa pour les ressortissants polonais.

Par sa décision du 19 juin 1992 les ministres et secrétaires d'États ont invité plusieurs autres États à adhérer à cet accord de réadmission [SCH/M (92) 5].

La Suisse a adressé le 25 mai 1993 une demande d'adhésion aux États Schengen; les entretiens avec la Suisse ont été engagés et devraient être achevés sous peu.

Ook Bulgarije heeft bij verbale nota d.d. 1 september 1994 [doc. SCH/C (94) 106] aan het Voorzitterschap zijn belangstelling kenbaar gemaakt en in dit verband de verwachting uitgesproken dat het bij toetreding tot de multilaterale overname-overeenkomst uitzicht krijgt op opheffing van de visumplicht voor Bulgaarse onderdanen in de Schengen-Statens.

B. Werkzaamheden met het oog op intensivering van de samenwerking op visumgebied: samenwerking tussen de consulaire en diplomatieke posten

Met het oog op intensivering van de samenwerking op visumgebied is de samenwerking tussen de diplomatieke en consulaire posten van de Schengen-Statens ter plekke, welke reeds onder Frans voorzitterschap werd aangevangen, onder Duits voorzitterschap voortgezet. De samenwerking — welke ook in het aantal besprekingen tot uitdrukking komt — was bijzonder intensief bij posten welke visumaanvragen uit veel verschillende Statens te verwerken krijgen, alsmede bij posten waar de visumafgifte in het algemeen problematisch verloopt.

Als resultaat hiervan konden de concrete vragen welke bij de toepassing van de Gemeenschappelijke Visuminstructie rezen, worden opgelost. Duidelijkheid bestaat eveneens over het feit dat de in de Gemeenschappelijke Visuminstructie vervatte voorschriften in het licht van de na de inwerkingstelling van de Schengen-Overeenkomst opgedane concrete ervaringen dienen te worden bijgewerkt. Algemeen kan worden gesteld dat de samenwerking tussen de posten ter plekke ertoe heeft geleid dat deze goed zijn voorbereid en op de inwerkingstelling van de Overeenkomst en op vlotte samenwerking ter zake.

C. Werkzaamheden betreffende de gegevens- en berichten-uitwisseling in het kader van SINFONE

1. De werkzaamheden van Subgroep SIRENE waren toegespitst op de uitvoering van de technische tests m.b.t. het SIRENE-net fase I, en wel in het kader van de Global Test waaraan voor het eerste ook de SIRENE's van de Partnerstatens deelnamen. Het ging hierbij om het gelijktijdige gebruik van de bestaande 9,6 Kbit-gegevenslijn voor de berichtenuitwisseling van de SIRENE's. Voorts werd gewerkt aan de oplossing van de tijdens de Global Test aan het licht gekomen problemen bij een aantal technische componenten van de gegevenstransmissie (M.T.A.-relais, crypto-techniek, performance-stabiliteit en back-up). Deze tests zijn succesvol verlopen; het SIRENE-netwerk fase I is klaar voor gebruik.

2. De werkzaamheden waren verder toegespitst op de uitwerking van een bestek voor de totstandbrenging van het toekomstige SIRENE-netwerk fase II. Dit nieuwe netwerk met een capaciteit van ten minste 64 Kbit zal volgens de meest recente technieken worden ontwikkeld en in een latere fase, na de inwerkingstelling van de Overeenkomst, voor de volgende drie doeleinden worden gebruikt:

- gegevenstransmissie C.SIS - N.SIS
- berichtenuitwisseling tussen de SIRENE's van een andere hoedanigheid (teksten, beelden, enz.)
- berichtenuitwisseling tussen de centrale autoriteiten overeenkomstig art. 17, lid 2, UO.

De Partnerstatens hebben besloten de totstandbrenging van het SIRENE-netwerk fase II te versnellen. Door onderhandelingen met competente aanbieders dient te worden bereikt dat dit netwerk op een zo vroeg mogelijk tijdstip beschikbaar is. Het daartoe opgestelde bestek is goedgekeurd en de geselecteerde firma's reeds ter hand gesteld. Deze zullen waarschijnlijk nog in november 1994 hun offertes indienen.

La Bulgarie a fait savoir par sa note verbale du 1^{er} septembre 1994 [SCH/C (94) 106] adressée à la Présidence qu'elle souhaite également adhérer à cet Accord. Elle a laissé entendre qu'elle espère que son adhésion à l'Accord multilatéral lui ouvrira la perspective d'une suppression de l'obligation de visa pour les ressortissants bulgares dans les États Schengen.

B. Activités visant à approfondir la coopération en matière de visa: coopération consulaire sur place

La coopération consulaire sur place, engagée sous la présidence française, a été poursuivie sous la présidence allemande, dans la perspective de l'approfondissement de la coopération en matière de visa. À en juger par le nombre des réunions, la coopération était particulièrement intense dans les villes où les représentations ont à faire face à des demandeurs d'un grand nombre de pays différents et où la délivrance de visas pose d'une manière générale des problèmes.

Des réponses ont pu être données aux questions de détail qu'avait soulevées l'application de l'Instruction consulaire commune. Il a également été précisé que l'Instruction consulaire commune devra ultérieurement être mise à jour à la lumière de l'expérience pratique acquise après la mise en vigueur de la Convention de Schengen. Globalement la coopération consulaire sur place a permis aux représentations diplomatiques et consulaires de se préparer à la mise en vigueur de la Convention d'application et de jeter les bases d'une bonne coopération.

C. Activités du sous-groupe SINFONE concernant l'échange de données et de messages

1. Les activités du sous-groupe SINFONE étaient surtout axées sur l'achèvement des tests techniques relatifs à la phase I du réseau SIRENE, effectués dans le cadre du test global, ces tests étant les premiers tests auxquels les SIRENE des États Schengen étaient pleinement associés. Il s'agissait de l'utilisation en parallèle de la ligne existante de 9,6 Kb pour l'échange d'informations entre les bureaux SIRENE. En outre il fallait résoudre les problèmes techniques apparus pendant le test global au niveau des différents composants de la transmission de données (relais M.T.A., technique crypto, stabilité des lignes, sauvegardes). Les tests ayant été effectués avec succès, le réseau SIRENE phase I est opérationnel.

2. L'élaboration d'un cahier des charges pour la réalisation du futur réseau SIRENE phase II représente une autre activité essentielle. Ce nouveau réseau moderne d'une capacité d'au moins 64 Kb devra dans une phase ultérieure, se situant après la mise en vigueur de la Convention d'application, assumer les trois tâches suivantes:

- le transfert des données entre le C.SIS et les N.SIS
- l'échange de messages d'une nouvelle qualité entre les SIRENE (textes, images etc.)
- l'échange de données dans le cadre de la consultation des autorités centrales en matière de visa (art. 17, par. 2).

Les États Schengen ont décidé d'accélérer la mise en place de la phase II du réseau SIRENE. Les négociations avec des firmes performantes devraient permettre de disposer le plus rapidement possible de ce réseau. À cet effet un cahier des charges a été adopté et remis aux firmes dont il est prévu qu'elles feront des offres en novembre 1994.

D. Totstandbrenging van een geautomatiseerd raadplegingsnetwerk voor visumafgifte

Ondanks het feit dat in het door de ministers en staatssecretarissen op 19 juni 1992 te Luxemburg vastgestelde besluit (doc. SCH/M (92) 8) — dat door het op 14 december 1993 door het Uitvoerend Comité te Parijs vastgestelde besluit (doc. SCH/Com-ex (93) 10) is bevestigd — wordt bepaald dat de totstandbrenging van een geautomatiseerd raadplegingsnetwerk voor visumafgifte niet als een voorwaarde voor toepassing van de Schengen-Overeenkomst wordt beschouwd, is intensief aan de technische realisering van dit raadplegingsnetwerk gewerkt.

De huidige situatie is als volgt.

De Schengen-Statens hebben hun werkzaamheden voor de totstandbrenging van een geautomatiseerd raadplegingsnetwerk ter vergemakkelijking en versnelling van de gemeenschappelijke raadpleging van de centrale autoriteiten overeenkomstig artikel 17, lid 2, U.O. onder Duits Voorzitterschap voortgezet. Zo werd het bestek voor het raadplegingsnetwerk opgesteld en door technische specificaties aangevuld (doc. SCH/II-Vision (93) 20, 3e herz. d.d. 19 januari 1994). Voorts werd een tijdpad voor de drie testfasen uitgewerkt en werden de testcriteria en testbestanden vastgesteld.

Voor de technische onderlinge verbinding tussen de centrale autoriteiten (front-endcomputers) dient eveneens gebruik te worden gemaakt van het geplande SIRENE-netwerk fase II. Bij alle Schengen-Statens, met uitzondering van België, Griekenland en Italië, werd de noodzakelijke apparatuur en programmatuur voor de front-endcomputers van de centrale autoriteiten geïnstalleerd. Tussen Duitsland, Frankrijk en Nederland werden reeds geslaagde aansluitingstests uitgevoerd.

Zolang het voor de elektronische communicatie tussen de centrale autoriteiten mede te gebruiken SIRENE-netwerk fase II nog niet beschikbaar is voor de raadpleging van de centrale autoriteiten overeenkomstig de voorschriften van de Gemeenschappelijke Visuminstructie, zien de betrokken Partnerstaten erop toe dat de overdracht van de gegevens via openbare lijnen kan geschieden. De Partnerstaten dragen zorg voor een adequate beveiliging van de gegevensoverdracht en nemen de kosten verbonden aan de overdracht door ieder van hen, voor eigen rekening (doc. SCH/Com ex (94) 15).

Voor de Partnerstaten die nog niet aan de technische voorwaarden voor geautomatiseerde gegevenstransmissie voldoen, is voor de periode na de inwerkingstelling van de Overeenkomst een overgangsregeling uitgewerkt, welke voorziet in conventionele gegevenstransmissie tussen de diplomatieke en consulaire posten ter plekke.

E. Verhouding van het Schengen-informatiesysteem tot het Europees informatiesysteem

Aangezien in het kader van de Twaalf eveneens besprekingen over een informatiesysteem — het zogeheten E.I.S. — worden gevoerd, hebben de Schengen-Statens zich ertoe bereid verklaard hun informatiesysteem in het perspectief van het vrije personenverkeer als bedoeld in artikel 7A van het E.E.G.-Verdrag mede ten dienste te stellen van de E.U.-Lidstaten die geen partij bij de Schengen-overeenkomst zijn (doc. SCH/Com-ex (94) decl. 7 herz.). Aldus wordt bewerkstelligd dat in Europa slechts één informatiesysteem voor grensbewakings- en opsporingsdoeleinden wordt geëxploiteerd.

Met dit aanbod hebben de Schengen-Statens opnieuw hun voortrekkersrol voor de Europese Unie bevestigd.

D. Mise en place d'un réseau de consultation automatisé pour la délivrance de visas

Si la mise en place d'un réseau de consultation automatisé pour les besoins de la délivrance de visas n'est pas considérée comme une condition préalable à l'application de la Convention [voir la décision des ministres et secrétaires d'État du 19 juin 1992 à Luxembourg (doc. SCH/M (92) 8), confirmée par la décision du Comité exécutif du 14 décembre 1993 à Paris (doc. SCH/Com-ex (93) 10)], les activités techniques relatives à ce réseau de consultation se poursuivent activement.

La situation se présente actuellement de la manière suivante.

Les États Schengen ont poursuivi sous la présidence allemande leurs travaux visant à faciliter et accélérer la consultation des autorités centrales prévue à l'article 17, paragraphe 2. Ainsi, le cahier des charges pour le réseau de consultation a été élaboré et complété par des spécifications techniques (doc. SCH/II-Vision (93) 20, 3^e rév. du 19 janvier 1994). En outre, le calendrier pour les trois phases de tests a été défini de même que les critères et les données de test.

Les liaisons entre les autorités centrales (frontaux de communication) seront assurées par le réseau SIRENE, phase II, en voie d'élaboration. Tous les États Schengen, à l'exception de la Belgique, de la Grèce et de l'Italie, ont déjà installé le matériel et le logiciel nécessaires au niveau de leurs autorités centrales. Des tests de connexion ont été effectués avec succès entre l'Allemagne, la France et les Pays-Bas.

Tant que le réseau SIRENE (phase II), prévu pour la transmission des données relatives aux consultations, n'est pas disponible, les Parties contractantes concernées prennent les mesures nécessaires pour que la transmission des données puisse s'effectuer via le réseau public. Les Parties contractantes veillent à garantir un niveau de sécurité approprié lors de la transmission des données et prennent en charge les frais induits par leurs propres transmissions (doc. SCH/Com-ex (94) 15).

Un mécanisme de transition a été adopté pour les États qui ne remplissent pas encore les conditions techniques permettant une transmission automatisée des données; il est prévu de procéder en l'occurrence à un échange conventionnel de données entre les représentations sur place.

E. Relation entre le Système d'information Schengen et le Système d'information européen

Des négociations étant aussi menées dans le cadre des Douze sur un système d'information (le S.I.E.), les États Schengen se sont déclarés disposés à mettre leur système d'information également à la disposition des États membres de l'U.E. qui ne sont pas parties à la Convention de Schengen, dans la perspective de la libre circulation des personnes, prévue à l'article 7A du Traité C.E.E. (doc. SCH/Com-ex (94) decl. 7 rév.). Cette démarche permet d'assurer qu'un seul système d'information sera utilisé en Europe pour le contrôle des frontières, la recherche et la répression des faits punissables.

Par cette démarche, les États Schengen ont une nouvelle fois mis en évidence le rôle de précurseur qu'ils jouent pour l'Union européenne.

F. Telecommunicatie

De met de veiligheid belaste diensten in de onderscheidene Schengen-Staten bedienen zich thans van verschillende frequenties voor spraakcommunicatie en maken gebruik van een niet-interoperabele techniek.

Werkgroep « Telecommunicatie » heeft in een eerste fase de aanzet gegeven tot bilaterale besprekingen tussen buurstaten welke tot afspraken betreffende op korte termijn te treffen maatregelen ter verbetering van de communicatie bij grensoverschrijdende samenwerking leidden. Op langere termijn wordt evenwel gestreefd naar toewijzing van eenvormige frequenties en een geharmoniseerde radiocommunicatietechniek in de Schengen-Staten. Tijdens onderhandelingen welke met de C.E.P.T. en de N.A.V.O. werden gevoerd, kon overeenstemming over de terbeschikkingstelling van een eenvormige frequentieband worden bereikt.

Met betrekking tot de harmonisering van de radiocommunicatietechniek werd een functionele performancebeschrijving voor een digitaal trunking-systeem opgesteld en werd het Europees Normalisatie-instituut voor Telecommunicatie (E.T.S.I.) verzocht een standaard met een aantal bijzondere technische kenmerken waarover Werkgroep « Telecommunicatie » in mei 1994 overeenstemming bereikte, uit te werken. Inmiddels zijn op het politieke vlak initiatieven genomen om E.T.S.I. voor dit project te winnen.

G. Samenwerking bij de vervolging van verkeersovertredingen

Het Duitse Voorzitterschap heeft het ontwerp uitgewerkt voor een overeenkomst (doc. SCH/III (94) 11) op basis waarvan de problemen kunnen worden opgelost welke zich bij de bestrafning van verkeersovertredingen voordoen. Aan de hand van dit ontwerp kon vooruitgang worden geboekt en kon vooral met betrekking tot de werkingssfeer en de communicatiekanalen nadere overeenstemming worden bereikt.

H. Overige werkzaamheden

Het Duitse Voorzitterschap heeft een werkprogramma (doc. SCH/C (94) 1) voorgelegd, waarin alle in het laatste jaar behandelde vraagstukken zijn vervat. De desbetreffende werkzaamheden zullen — voor zover zij nog niet zijn afgesloten — worden voortgezet. Dit geldt in het bijzonder voor het door Nederland gedane voorstel om aan het Europese Hof van Justitie ook in Schengen-verband bevoegdheden toe te wijzen, hetgeen evenwel zou betekenen dat de Overeenkomst moet worden gewijzigd. Deze aangelegenheid kan echter pas opnieuw aan de orde worden gesteld wanneer de eerste praktische ervaringen met de Schengen-regelgeving zijn opgedaan.

F. Télécommunications

Les forces de sécurité des États Schengen disposent actuellement de fréquences différentes pour leurs communications radio et l'interopérabilité entre les différents systèmes de télécommunication n'est pas assurée.

Le groupe de travail « Télécommunications » a, dans un premier temps, favorisé des concertations bilatérales entre États limitrophes. Celles-ci ont débouché sur des arrangements prévoyant des mesures à court terme en vue d'améliorer la communication dans le cadre de la coopération transfrontalière. Mais l'objectif à plus long terme est l'attribution de fréquences harmonisées et la mise en place d'une technologie harmonisée dans les États Schengen. Les négociations menées avec des instances de la C.E.P.T. et de l'O.T.A.N. ont permis d'obtenir l'attribution d'une bande spectrale harmonisée.

Dans la perspective de l'harmonisation des équipements de télécommunications, les spécifications fonctionnelles pour un réseau numérique à partage des ressources ont été définies et transmises à l'Institut européen pour la normalisation dans le domaine des télécommunications (E.T.S.I.) afin que celui-ci élabore une norme répondant à certains critères arrêtés par le groupe « Télécommunications » en mai 1994. Une initiative politique visant à convaincre l'E.T.S.I. d'adhérer à ce projet, a entre-temps été prise.

G. Coopération en matière de répression des infractions routières

La présidence allemande a présenté un projet (doc. SCH/II (94) 11) en vue de l'élaboration d'un accord destiné à résoudre les problèmes qui se posent en matière de répression d'infractions routières. Des progrès ont pu être enregistrés sur la base de ce projet. Un rapprochement des positions a notamment pu être observé en ce qui concerne le domaine d'application et les dispositions en matière de voies de transmission des documents en la matière.

H. Autres tâches

La présidence allemande a présenté son programme de travail (doc. SCH/C (94) 1) qui aborde toutes les questions ayant fait l'objet de concertations au cours de l'année dernière. Les activités qui n'ont pas encore pu être achevées, se poursuivent. Ceci vaut notamment pour la demande des Pays-Bas visant à attribuer à la Cour de Justice des Communautés européennes des compétences dans le cadre de Schengen. À cet effet, il serait toutefois nécessaire de compléter la Convention, ce qui ne devrait être envisagé que lorsque de premières expériences auront été faites avec le dispositif réglementaire Schengen.

BIJLAGE 2

BESLUIT VAN HET UITVOEREND COMITÉ BETREFFENDE DE INWERKINGSTELLING VAN DE OP 19 JUNI 1990 TOT STAND GEKOMEN UITVOERINGS-OVEREENKOMST VAN SCHENGEN

(document SCH/Com-ex (94) 29, 2e herz.)

Het Uitvoerend Comité,

Gelet op artikel 2 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen,

Gelet op artikel 131 van deze Overeenkomst,

Gelet op artikel 132 van deze Overeenkomst,

Gelet op artikel 139, lid 2, juncto de eerste en de tweede alinea van de in de Slotakte van deze Overeenkomst opgenomen Gemeenschappelijke Verklaring inzake artikel 139,

BESLUIT:

dat de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen onomkeerbaar wordt toegepast:

1) Inwerkingstelling van de regelingen

De Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen wordt in al haar onderdelen voor de ondertekenende partijen België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, alsmede voor de toetredende partijen Spanje en Portugal op 26 maart 1995 in werking gesteld.

Met ingang van deze datum zijn tussen deze Overeenkomstsluitende Partijen alle bepalingen van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen met bijzondere inachtneming van de besluiten van het Uitvoerend Comité betreffende:

— de regelingen betreffende de afschaffing van de personencontroles aan de binnengrenzen, in het bijzonder met het oog op verwijdering van verkeersbelemmeringen en opheffing van verkeersbeperkingen aan rijwegovergangen aan de binnengrenzen (doc. SCH/Com-ex (94) 1, 2e herz.);

— de invoering en toepassing van de Schengen-regeling op verkeersluchthavens en secundaire luchthavens (doc. SCH/Com-ex (94) 17, 4e herz.);

— de toepassing van de controles aan de buitengrenzen en de maatregelen met het oog op verdere verbetering van de beveiliging van de buitengrenzen (doc. SCH/Com-ex (93) 4, herz., 2e corr., alsmede SCH/Com-ex (94) decl. 8 corr., SCH/Com-ex (94) 12, SCH/Com-ex (94) 16 herz., SCH/Com-ex (94) 23 herz.);

— de regelingen betreffende het gemeenschappelijke visumbeleid (doc. SCH/Com-ex (93) 6, SCH/Com-ex (93) 7, SCH/Com-ex (93) 19, SCH/Com-ex (93) 24, SCH/Com-ex (93) 21, SCH/Com-ex (93) 15 corr., SCH/Com-ex (94) 2, SCH/Com-ex (94) 5, SCH/Com-ex (94) 6, SCH/Com-ex (94) 7, SCH/Com-ex (94) 20 herz., SCH/Com-ex (94) 24);

— de bijzondere regelingen betreffende de bestrijding van het verdovende-middelenmisbruik (doc. SCH/Com-ex (93) 9, SCH/Com-ex (94) 28 herz.);

— de regelingen betreffende de verantwoordelijkheid voor behandeling van asiolverzoeken (doc. SCH/Com-ex (93) 15 corr., SCH/Com-ex (94) 3, SCH/Com-ex (94) 11);

— de regelingen betreffende de uitvoering van internationale rechtshulpverzoeken (doc. SCH/Com-ex (93) 14),

van toepassing.

ANNEXE 2

DÉCISION DU COMITÉ EXÉCUTIF RELATIVE À LA MISE EN VIGUEUR DE LA CONVENTION D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN DU 19 JUIN 1990

(document SCH/Com-ex (94) 29, 2^e rév.)

Le Comité exécutif,

Vu l'article 2 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen,

Vu l'article 131 de la Convention susmentionnée,

Vu l'article 132 de la Convention susmentionnée,

Vu l'article 139, paragraphe 2, en relation avec les paragraphes 1^{er} et 2 de la Déclaration commune numéro 1 concernant l'article 139 figurant dans l'Acte final de la Convention susmentionnée,

DÉCIDE:

l'application irréversible de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (ci-après la Convention):

1) Mise en vigueur du dispositif réglementaire

La Convention sera mise en vigueur, dans toutes ses parties, pour les États signataires, à savoir la Belgique, l'Allemagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas ainsi que pour l'Espagne et le Portugal, États adhérents, le 26 mars 1995.

À partir de ce jour, toutes les dispositions de la Convention s'appliqueront dans les relations entre ces Parties contractantes Schengen, dans le respect des décisions du Comité exécutif, notamment de celles concernant:

— la suppression des contrôles de personnes aux frontières intérieures, notamment l'élimination des obstacles et des restrictions à la circulation aux points de passage routiers situés aux frontières intérieures (doc. SCH/Com-ex (94) 1, 2^e rév.);

— l'introduction et l'application du régime Schengen dans les aéroports et les aérodromes (doc. SCH/Com-ex (94) 17, 4^e rév.);

— la réalisation des contrôles aux frontières extérieures et les mesures destinées à poursuivre l'amélioration de la sécurité des frontières extérieures (doc. SCH/Com-ex (93) 4, rév., 2^e corr., ainsi que SCH/Com-ex (94) decl. 8 corr., SCH/Com-ex (94) 12, SCH/Com-ex (94) 16 rév., SCH/Com-ex (94) 23 rév.);

— la politique commune en matière de visas (doc. SCH/Com-ex (93) 6, SCH/Com-ex (93) 7, SCH/Com-ex (93) 19, SCH/Com-ex (93) 24, SCH/Com-ex (93) 21, SCH/Com-ex (93) 15 corr., SCH/Com-ex (94) 2, SCH/Com-ex (94) 5, SCH/Com-ex (94) 6, SCH/Com-ex (94) 7, SCH/Com-ex (94) 20 rév., SCH/Com-ex (94) 24);

— la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes (doc. SCH/Com-ex (93) 9, SCH/Com-ex (94) 28 rév.);

— la responsabilité en matière d'asile (doc. SCH/Com-ex (93) 15 corr., SCH/Com-ex (94) 3, SCH/Com-ex (94) 11);

— l'entraide judiciaire internationale (doc. SCH/Com-ex (93) 14).

Ten aanzien van de overige tot de Uitvoeringsovereenkomst toetredende Staten — Italië en Griekenland — zal op een later tijdstip een besluit worden genomen, zodra deze aan de randvoorwaarden voor de inwerkingstelling van de Uitvoeringsovereenkomst voldoen.

2) Operationeelverklaring van het Schengen-informatiesysteem

Per 26 maart 1995 wordt het Schengen-informatiesysteem, hierna SIS genoemd, operationeel verklaard en voor de tot directe bevraging gemachtigde autoriteiten opengesteld.

Het SIRENE-Handboek [doc. SCH/Com-ex (93) 8] ter aanvulling van het SIS vindt alsdan in al zijn onderdelen toepassing.

Op grond van de conclusies van een rapport van Stuurgroep SIS gaat het uitvoerend Comité ervan uit dat het SIS op deze datum bedrijfsklaar zal zijn en dat de bestaande nationale gegevens welke in de zin van zijn op 18 oktober 1993 afgelegde verklaring als wezenlijk worden aangemerkt [doc. SCH/Com-ex (93) decl. 1], overeenkomstig zijn op 27 juni 1994 afgelegde verklaring [doc. SCH/Com-ex (94) decl. 4, 2e herz.], alsdan zullen zijn geladen.

Vanaf die datum vervult de Gemeenschappelijke Controle-Autoriteit als bedoeld in artikel 115 zijn functies.

De in de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst opgenomen bepalingen inzake gegevensbescherming vinden ten volle toepassing. Het Uitvoerend Comité verwijst naar de constatering van de Voorlopige Gemeenschappelijke Controle-Autoriteit dat de Overeenkomstsluitende Partijen die de testfasen met goed gevolg hebben afgesloten, voldoen aan de voorwaarden inzake gegevensbescherming met betrekking tot de werking van het SIS.

3) Regelingen betreffende de voorbereidingsfase (22 december 1994 - 26 maart 1995)

Het Uitvoerend Comité verzoekt de Overeenkomstsluitende Partijen die de testfasen met goed gevolg hebben afgesloten, om vóór 26 maart 1995:

- de noodzakelijke voorbereidingen voor de volledige toepassing van de Schengen-regelingen, in het bijzonder ook ter zake van de consulaire, justitiële en politieke samenwerking, alsmede de samenwerking ter bestrijding van het verdovende-middelenmisbruik, in organisatorisch en personeel opzicht te versterken en het bevoegde personeel verder met de toepassing van de Schengen-regelgeving vertrouwd te maken en

- de technische, organisatorische en personele voorbereidingen voor de bedrijfsfase van de nationale N.SIS'en met het C.SIS volledig af te sluiten en de toegang van de eindgebruikers tot dit systeem definitief voor te bereiden.

Het Uitvoerend Comité draagt Stuurgroep SIS op om tijdig vóór deze datum te bevestigen dat het SIS in technisch, organisatorisch en personeel opzicht operationeel is.

Het Uitvoerend Comité verzoekt de Overeenkomstsluitende Partijen te bevestigen dat de tot directe bevraging gemachtigde autoriteiten, welke reeds aan het Uitvoerend Comité zijn medegedeeld, toegang tot het SIS hebben.

Het verzoekt de Overeenkomstsluitende Partijen gedurende deze fase vervolgens over te gaan tot het laden van andere persoonsgegevens en gegevens betreffende voorwerpen dan die welke als wezenlijk zijn aangemerkt [doc. SCH/Com-ex (94) 4, 2e herz.]. De SIS-gegevensbestanden dienen permanent te worden bijgewerkt.

Het Uitvoerend Comité verzoekt de Overeenkomstsluitende Partijen er zorg voor te dragen, dat de luchtvaartmaatschappijen per 26 maart 1995, te weten het tijdstip voor wijziging van de luchtdienstregeling, de voor het vrije personenverkeer vereiste

Pour les autres États qui ont adhéré à la Convention — l'Italie et la Grèce —, une décision sera adoptée ultérieurement dès qu'il auront rempli les conditions préalables à la mise en vigueur de la Convention.

2) Déclaration relative au caractère opérationnel du Système d'information Schengen (SIS)

Pour le 26 mars 1995, le SIS sera déclaré opérationnel et ouvert aux autorités habilitées à interroger directement les données qui y sont intégrées.

Toutes les dispositions du Manuel SIRENE [doc. SCH/Com-ex (93) 8] destiné à compéter le SIS s'appliqueront à partir de cette date.

Compte tenu des conclusions du rapport du Comité d'orientation SIS le Comité exécutif considère qu'à cette date le SIS sera apte à fonctionner et que les données existantes jugées essentielles au sens de sa déclaration du 18 octobre 1993 [doc. SCH/Com-ex (93) decl. 1] auront été alors chargées conformément à sa déclaration du 27 juin 1994 [SCH/Com-ex (94) decl. 4, 2^e rév.].

À partir de cette date, l'Autorité de contrôle commune prévue à l'article 115 assumera ses fonctions.

L'ensemble des dispositions de la Convention en matière de protection des données s'appliqueront. Le Comité exécutif se réfère à la communication de l'Autorité de contrôle commune provisoire pour la protection des données, qui a constaté que les Parties contractantes qui ont achevé les tests avec succès remplissent les conditions en matière de protection des données requises pour la mise en service opérationnel du SIS.

3) Dispositions relatives à la période préparatoire (du 22 décembre 1994 au 26 mars 1995)

Le Comité exécutif invite les Parties contractantes qui ont achevé les tests avec succès, à prendre les mesures suivantes avant le 26 mars 1995:

- renforcer, sur les plans organisationnel et des effectifs, les mesures nécessaires en vue de l'application complète du dispositif réglementaire Schengen, notamment dans les domaines de la coopération consulaire, judiciaire et policière ainsi qu'en matière de lutte contre les stupéfiants, et continuer à assurer la formation du personnel sur l'application de ce dispositif et

- achever complètement les préparatifs techniques, organisationnels et sur le plan des effectifs en vue du fonctionnement opérationnel des N.SIS en relation avec le C.SIS et de l'accès des usagers finaux à ce système.

Le Comité exécutif charge le Comité d'orientation SIS de confirmer en temps utile avant cette date que le SIS est prêt sur les plans technique, organisationnel et du personnel pour le fonctionnement opérationnel.

Le Comité exécutif invite les Parties contractantes à confirmer que le système est accessible aux autorités compétentes habilitées à interroger directement les données intégrées dans le SIS, dont la liste lui a déjà été communiquée.

Il invite les Parties contractantes à procéder pendant la période préparatoire au chargement d'autres données relatives aux personnes et aux objets, qui vont au-delà des données jugées essentielles [doc. SCH/Com-ex (94) decl. 4, 2e rév.]. Les banques de données du SIS doivent être tenues à jour en permanence.

Le Comité exécutif charge les Parties contractantes de veiller à ce que les compagnies aériennes procèdent aux mesures d'adaptation nécessaires en vue d'assurer la libre circulation des personnes au moment du changement d'horaire saisonnier le

aanpassingsmaatregelen hebben uitgevoerd en dat de luchthavenbeheerders vóór die datum de in de regeling inzake de invoering en toepassing van de Schengen-regeling op de verkeersluchthavens en secundaire luchthavens [doc. SCH/Com-ex (94) 17, 4e herz.] opgesomde maatregelen hebben voltooid en de organisatorische en technische voorwaarden voor het vrije personenverkeer hebben geschapen.

De Overeenkomstsluitende Partijen wordt verzocht de luchtvaartmaatschappijen en de luchthavenbeheerders dienaangaande te informeren.

4) Inrichting van de toepassing van de Uitvoeringsovereenkomst na de inwerkingstelling, in het bijzonder in de beginfase van de toepassing

De toepassing van de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst heeft tot doel de veiligheid voor de burgers in Europa te vergroten en tegelijkertijd de voorwaarden te scheppen voor de verwezenlijking van het vrije personenverkeer als bedoeld in artikel 7A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Het Uitvoerend Comité hecht dan ook bijzondere betekenis aan de beginfase van de toepassing van de Uitvoeringsovereenkomst in al haar onderdelen, te weten de eerste drie maanden te rekenen vanaf 26 maart 1995.

Elk der Overeenkomstsluitende Partijen is verantwoordelijk voor de implementatie, in het bijzonder voor de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen gedurende de beginfase van de toepassing. De Overeenkomstsluitende Partijen informeren elkaar, plegen — indien noodzakelijk — onderling overleg en werken nauw samen.

Ten einde te beschikken over de voor het beheer van de Uitvoeringsovereenkomst noodzakelijke organisatie, besluit het Uitvoerend Comité een permanente follow-up-structuur tot stand te brengen, welke door de bestaande Centrale Groep met zijn werkgroepen en subgroepen wordt gevormd.

Het Uitvoerend Comité draagt de permanente follow-up-structuur op om gedurende de beginfase bijzonder nauwgezet toe te zien op de toepassing van de Schengen-regelingen, optredende technische moeilijkheden te identificeren, te analyseren en snel op te lossen en — indien noodzakelijk — maatregelen met het oog op een doelmatigere toepassing van de Uitvoeringsovereenkomst te treffen.

Het Uitvoerend Comité draagt het Voorzitterschap op, met ingang van 1 januari 1995 de werkzaamheden van deze follow-up-structuur voor te bereiden en in het bijzonder erop toe te zien dat de werkgroepen de optredende moeilijkheden identificeren en met spoed oplossingen uitwerken.

De werkgroepen van de follow-up-structuur komen tijdens de drie maanden durende beginfase van de toepassing regelmatig, zo vaak als nodig, bijeen.

Indien in een concreet geval dringende besluiten dienen te worden genomen, kan de Centrale Groep op korte termijn in beperkte samenstelling als follow-up-comité bijeenkomen. Dit comité is samengesteld uit de delegatievoorzitters van de Overeenkomstsluitende Partijen of uit een door elk der Overeenkomstsluitende Partijen aangewezen hoge ambtenaar, ondersteund door vertegenwoordigers van de werkgroepen op wie voor de oplossing van optredende moeilijkheden een beroep moet worden gedaan.

Op verzoek van een Overeenkomstsluitende Partij gaat de Centrale Groep tevens over tot een algemene analyse van optredende moeilijkheden en doet hij, met de medewerking van werken subgroepen, voorstellen tot oplossing daarvan.

26 mars 1995 et à ce que les gestionnaires des aéroports achèvent, avant cette date, les mesures prévues à cet effet dans le document SCH/Com-ex (94) 17, 4e rév. relatif à l'introduction et à l'application du régime Schengen dans les aéroports et les aérodromes, et créent les conditions organisationnelles et techniques requises pour la libre circulation des personnes.

Les Parties contractantes sont invitées à informer à cet effet les compagnies aériennes et les gestionnaires des aéroports dans les meilleurs délais.

4) Gestion de l'application de la Convention après sa mise en vigueur, notamment pendant la phase initiale d'application

L'application de la Convention vise à augmenter la sécurité du citoyen en Europe tout en créant les conditions requises en vue de la réalisation de la libre circulation des personnes au sens de l'article 7A du Traité instituant la Communauté européenne.

Aussi, le Comité exécutif accorde-t-il une importance toute particulière à la phase initiale d'application de toutes les parties de la Convention, à savoir aux trois premiers mois à partir du 26 mars 1995.

L'application de la Convention, notamment la suppression des contrôles aux frontières intérieures au cours de la phase initiale d'application, relève de la responsabilité de chaque Partie contractante. Les Parties contractantes s'informent mutuellement, se concertent — dans la mesure où cela est nécessaire — et travaillent en étroite coopération.

Afin de disposer de l'instrument nécessaire à la gestion de la Convention, le Comité exécutif décide de mettre en place une structure permanente de suivi composée du Groupe central existant et de ses groupes et sous-groupes de travail.

Le Comité exécutif charge la structure permanente de suivi d'attacher une attention particulière à l'application du dispositif réglementaire Schengen pendant la phase initiale d'application, d'identifier, d'analyser et de résoudre rapidement les difficultés techniques se faisant jour et — si nécessaire — de prendre des mesures en vue d'une application plus efficace de la Convention.

Le Comité exécutif charge la Présidence de préparer à partir du 1^{er} janvier 1995 les travaux de cette structure et de veiller notamment à ce que les groupes de travail identifient les difficultés qui surgissent et élaborent rapidement des solutions.

Durant la phase initiale d'application de trois mois, les groupes de travail de la structure de suivi se réunissent régulièrement et aussi souvent que nécessaire.

Si des décisions urgentes doivent être prises dans des cas concrets, le Groupe central en formation restreinte peut se réunir à brève échéance en tant que Comité de suivi. Il est composé du chef de délégation de chaque Partie contractante ou d'un haut fonctionnaire désigné par celles-ci, assisté par des représentants des groupes de travail auxquels il doit être fait appel pour résoudre les difficultés qui apparaissent.

À la demande d'une Partie contractante, le Groupe central effectue également une analyse générale des difficultés qui surviennent et propose des solutions à l'élaboration desquelles sont associés les groupes et sous-groupes de travail.

Indien binnen de Centrale Groep geen overeenstemming kan worden bereikt, wordt de desbetreffende aangelegenheid aan het Uitvoerend Comité voorgelegd. De betrokken Overeenkomstsluitende Partijen dient daarbij de gelegenheid te worden geboden een standpunt met betrekking tot de conclusies kenbaar te maken.

Elk der Overeenkomstsluitende Partijen kan de Centrale Groep ook om een evaluatie van feiten verzoeken welke uitsluitend op haar grondgebied hebben plaatsgevonden.

De Centrale Groep legt het Uitvoerend Comité drie maanden na de inwerkingstelling van de Uitvoeringsovereenkomst een eerste evaluatierapport voor met betrekking tot de werking van het SIS, de effectiviteit van de controles aan de buitengrenzen, de doelmatigheid van de bestrijding van het verdovende-middel-misbruik, alsmede het resultaat van de politieke en justitiële samenwerking. Voorts dient de Centrale Groep vóór 31 maart 1996 een algeheel rapport aan het Uitvoerend Comité voor te leggen.

À défaut d'accord au sein du Groupe central, le Comité exécutif est saisi de la question. À cet égard, les Parties contractantes concernées doivent avoir l'occasion de se prononcer sur ses conclusions.

Chaque Partie contractante peut également demander au Groupe central d'apprécier des situations qui ne sont apparues que sur son propre territoire national.

Le Groupe central présente au Comité exécutif un premier rapport d'expérience trois mois après la mise en vigueur de la Convention, portant à la fois sur le fonctionnement du SIS, l'effectivité des contrôles aux frontières extérieures, l'efficacité de la lutte contre les stupéfiants et les résultats de la coopération policière et judiciaire. Pour le 31 mars 1996, un rapport global sera présenté par le Groupe central au Comité exécutif.

BIJLAGE III

Schengen-informatiesysteem
Uitvoeringsschema *

ANNEXE III

Système d'information Schengen
Schéma de réalisation *

Fase/Phase Omschrijving — Désignation	I Voorafgaande tests — Test préliminaire	II Aptitude Verificat. (AV) — Vérificat. d'aptitude (VA)	II Global Test — Test global	IV	V
Benodigde tijd (aanvang/einde) <i>Délai requis (début/fin)</i>	10.01 - 4.2.1994	14.2 - 18.7.1994/ 10.11.1994	1.8 - 14.11.1994	12.94 → 26.3.1995	26.3.1995 →
Aantal tests <i>Nombre de tests</i>	4	81	20		
Doel/Objectif	Werking van de afzonderlijke N.SIS'en met het C.SIS. — <i>Fonctionnement de chaque N.SIS en relation avec le C.SIS.</i>	Werking van alle N.SIS'en met het C.SIS. — <i>Fonctionnement de tous les N.SIS en relation avec le C.SIS.</i>	Werking van alle N.SIS'en met het C.SIS en de SI- RENE's. — <i>Fonctionnement de tous les N.SIS en relation avec le C.SIS et les SIRENE.</i>	Inlading van bestaande actuele per- soonsgegevens (essentiële gegevens) + inlading van overige bestaande gege- vens. — <i>Chargement de données actuelles et existantes relatives aux personnes (données essentielles) + chargement des autres données exis- tantes.</i> Beëindiging van de technische werk- zaamheden ter voorbereiding van de toegang van de tot bevraging van de N.SIS'en gemachtigde autoriteiten (eindgebruikers). — <i>Achèvement des travaux techniques destinés à prépa- rer l'accès aux N.SIS des autorités autorisées à les interroger (utilisateurs finaux).</i>	Inlading van overige bestaande gegevens (vervolg). — <i>Chargement des autres données existantes (suite).</i> Bedrijfsfase. <i>Phase d'exploitation.</i> Maintenance.
		Aanvaarding van het C.SIS. — <i>Récep- tion du C.SIS.</i>	Technisch bedrijfs- klaar systeem. — <i>Aptitude technique au fonctionnement</i>	Operationeel- en toegan- kelijkverklaring van het SIS (daadwerkelijke open- stelling voor de eindge- bruikers). — <i>Déclaration relative à l'accessibilité et au caractère opérationnel du SIS (ouverture effective aux utilisateurs finaux)</i>	

C.SIS: Centrale deel te Straatsburg.

N.SIS: Nationale delen.

SIRENE: Systeem voor uitwisseling van berichten.

* Dit schema is gebaseerd op document SCH/C (94) 25 van de Centrale Groep Schengen.

C.SIS: Partie centrale à Strasbourg.

N.SIS: Parties nationales.

SIRENE: Système pour l'échange des dossiers.

* Ce schéma est basé sur le document SCH/C (94) 25 du Groupe central Schengen.