

958/2

**BENELUX
INTERPARLEMENTAIRE
ASSEMBLEE**

—
21 maart 2026

Aanbeveling Schengen

HOORZITTINGEN

VAST SECRETARIAAT
VAN DE BENELUX INTERPARLEMENTAIRE
ASSEMBLEE - PALEIS DER NATIE - BRUSSEL

958/2

**ASSEMBLEE
INTERPARLEMENTAIRE
BENELUX**

—
21 mars 2026

Recommandation Schengen

AUDITIONS

SECRETARIAT PERMANENT
DE L'ASSEMBLEE INTERPARLEMENTAIRE
BENELUX - PALAIS DE LA NATION -
BRUXELLES

INHOUD

I. Vergadering van 17 januari 2025	3
A. Uiteenzetting door de heer Steven Van Hecke, hoogleraar Europese politiek, KU Leuven, België	3
B. Uiteenzetting door de heer Peter Van Elsuwege, hoogleraar Europees recht en codirecteur van het <i>Ghent European Law Institute</i> (GELI), UGent, België	4
C. Gedachtewisseling.....	10
II. Vergadering van 14 februari 2025	14
A. Uiteenzetting door de heer Tom Snels, adjunct-directeur-generaal voor Schengen en binnenlandse veiligheid/Schengen-coördinator, Directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse zaken van de Europese Commissie	14
B. Uiteenzetting door de heer Pieter Cleppe, politiek analist en hoofdredacteur van BrusselsReport.eu, België	17
C. Gedachtewisseling.....	21
III. Vergadering van 4 april 2025	26
A. Uiteenzetting door de heer Stefan Salomon, Universitair docent Europees recht aan de afdeling Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam, Nederland	26
B. Gedachtewisseling.....	30
IV. Vergadering van 25 april 2025	31
A. Uiteenzetting van mevrouw Eleftheria NEFRAMI, hoogleraar Europees recht aan de Universiteit van Luxemburg, Groothertogdom Luxemburg	31
B. Gedachtewisseling.....	37

*

* *

SOMMAIRE

I. Réunion du 17 janvier 2025	3
A. Exposé de M. Steven Van Hecke, professeur de politique européenne, KU Leuven, Belgique. .	3
B. Exposé de M. Peter Van Elsuwege, professeur de droit européen et codirecteur du <i>Ghent European Law Institute</i> (GELI), UGent, Belgique.....	4
C. Echange de vues	10
II. Réunion du 14 février 2025	14
A. Exposé de M. Tom Snels, directeur-général adjoint à la sécurité intérieure/coordonateur Schengen, Direction générale de la Migration et des Affaires intérieures de la Commission européenne	14
B. Exposé de M. Pieter Cleppe, analyste politique et rédacteur en chef de BrusselsReport.eu, Belgique.....	17
C. Echange de vues	21
III. Réunion du 4 avril 2025	26
A. Exposé de M. Stefan Salomon, professeur adjoint de droit européen au département d'études européennes de l'Université d'Amsterdam, Pays-Bas	26
B. Échange de vues	30
IV. Réunion du 25 avril 2025.....	31
A. Exposé de Mme Eleftheria NEFRAMI, Professeure en droit européen à l'Université du Luxembourg, Grand Duché du Luxembourg	31
B. Echange de vues	37

*

* *

I. VERGADERING VAN 17 JANUARI 2025

A. Uiteenzetting door de heer Steven Van Hecke, hoogleraar Europese politiek, KU Leuven, België

a) *Schengen is een succes*

Ondanks veel kritiek beschouwen we het tegenwoordig als vanzelfsprekend dat ieder van ons zich vrij en ongehinderd binnen de EU kan verplaatsen. Alleen luchtvaartmaatschappijen vragen ons om een identiteitsbewijs wanneer we reizen. Vanaf 1 januari 2025 wordt het vrije verkeer uitgebreid naar Bulgarije en Roemenië. Het Schengengebied is dus een succes en breidt zich uit.

b) *Schengen is hot*

Toch krijgt het Schengengebied steeds vaker kritiek omdat het vaak in verband wordt gebracht met de migratiekwestie. Aan de andere kant: terwijl sommige lidstaten aan alle strenge voorwaarden voldoen om tot het Schengengebied toe te treden, duurt het bij andere Schengenlidstaten doorgaans erg lang voordat ze daar toestemming voor geven. Met andere woorden: Schengen is een politieke beslissing.

c) *Niet de binnengrenzen zijn het probleem...*

Het probleem doet zich inderdaad vooral voor aan de land- en zee grenzen van de EU, met name vanuit het drievoudige perspectief van controles aan de buitengrenzen, legale arbeidsmigratie en de asielpcedure voor degenen voor wie deze bedoeld is. Het toezicht op de buitengrenzen over zee zal altijd problematisch blijven, wat niet betekent dat er geen inspanningen moeten worden geleverd. Het Europees pact inzake migratie en asiel is zeker een stap in de goede richting, maar een belangrijk aspect van het migratiebeleid van de EU ontbreekt op dit moment nog: een nieuwe richtlijn inzake de terugkeer van personen uit derde landen. Deze leemte heeft gevolgen voor het Schengengebied.

d) *Wel de tijdelijke grenscontroles*

De afgelopen jaren is er sprake van een ware toename van tijdelijke controles aan de binnengrenzen. Hoewel deze controles in principe slechts tijdelijk zijn, valt niet te ontkennen dat ze langdurig blijven bestaan. Dit vormt een probleem: het is onhoudbaar om een tijdelijke maatregel zo lang te laten voortduren. De

I. RÉUNION DU 17 JANVIER 2025

A. Exposé de M. Steven Van Hecke, professeur de politique européenne, KU Leuven, Belgique

a) *Schengen est une réussite*

Malgré de nombreuses critiques, nous tenons aujourd'hui pour acquis que chacun d'entre nous peut se déplacer librement et sans entraves au sein de l'UE. Seules les compagnies aériennes nous demandent une carte d'identité lorsque nous voyageons. Depuis le 1er janvier 2025, la liberté de circulation s'étend à la Bulgarie et la Roumanie. L'espace Schengen est donc un succès et il s'élargit.

b) *Schengen est un sujet brûlant*

Pourtant, l'espace Schengen est de plus en plus souvent critiqué parce qu'il est souvent associé à la question de la migration. D'autre part, alors que certains États membres remplissent toutes les conditions strictes leur permettant d'adhérer à l'espace Schengen, il faut généralement beaucoup de temps aux autres pays membres Schengen pour les y autoriser. En d'autres termes, Schengen est une décision politique.

c) *Ce ne sont pas les frontières intérieures qui posent problème....*

En effet, le problème se situe surtout au niveau des frontières extérieures terrestres et maritimes de l'UE, en particulier dans la triple perspective des contrôles aux frontières extérieures, de la migration légale du travail et de la procédure d'asile pour ceux à qui elle est destinée. La surveillance des frontières extérieures par voie maritime sera toujours problématique, ce qui ne signifie pas qu'aucun effort ne doit être fait. Le Pacte européen sur la migration et l'asile est certes un pas dans la bonne direction, mais un aspect important de la politique migratoire de l'UE fait encore défaut pour le moment : une nouvelle directive sur le retour des personnes en provenance de pays tiers. Cette lacune affecte l'espace Schengen.

d) *Mais bien les contrôles temporaires aux frontières*

Depuis quelques années, on assiste à une véritable inflation des contrôles temporaires aux frontières intérieures. Même si ces contrôles ne sont en principe que temporaires, on ne peut que constater qu'ils perdurent dans le temps. Ceci pose un problème : il est

Europese Commissie houdt het aantal uitzonderingen op de Schengenregels inzake vrij verkeer nauwlettend in de gaten: de teller staat momenteel op 485 grenscontroles, voornamelijk in de West-Europese lidstaten, wat waarschijnlijk verklaart waarom de Europese Commissie geen ingebrekestellingen aan deze staten richt.

Het moet gezegd worden dat sommige lidstaten ook bijzonder creatief zijn als het gaat om het rechtvaardigen van deze tijdelijke controles: Italië, bijvoorbeeld, heeft aangekondigd dat er opnieuw controles zullen worden ingevoerd aan de Italiaans-Slovenese grens ter gelegenheid van het Heilige Jaar 2025.

Veel lidstaten voeren een symboolpolitiek: politici willen hun bevolking bewijzen dat ze “iets” doen. Maar geen enkele lidstaat heeft vandaag de dag de menselijke en financiële capaciteit om zijn binnen grenzen volledig te beschermen.

e) De lidstaten zijn masochistisch

De lidstaten klagen terecht dat een aantal belangrijke problemen niet door de EU wordt opgelost, met name wat betreft doeltreffende controles aan de buitengrenzen. Tegelijkertijd aarzelen ze echter om een deel van hun soevereiniteit aan de EU over te dragen.

Bovendien blijft het beroep op Frontex te vaag en vallen grenswachten onder de nationale bevoegdheid, omdat geen enkele lidstaat waarnemers aan zijn grenzen wil zien. Hetzelfde geldt voor de uitwisseling van inlichtingen.

f) Wat kan de Benelux doen?

De Benelux-landen zijn altijd voorlopers geweest en worden beschouwd als een laboratorium voor samenwerking tussen EU-landen. Ze zouden daarom kunnen kijken naar het oprichten van een gezamenlijke Benelux grens- en kustwacht en grensbewakingsdienst, verantwoordelijk voor controles op de verschillende luchthavens, havens en stations in de drie landen.

B. Uiteenzetting door de heer Peter Van Elsuwege, hoogleraar Europees recht en codirecteur van het Ghent European Law Institute (GELI), UGent, België

Professor Van Elsuwege wijst erop dat Schengen veertig jaar geleden begon als een

insoutenable de permettre à une mesure temporaire de durer si longtemps. La Commission européenne analyse de près le nombre d'exceptions aux règles de la libre circulation de Schengen : le compteur est actuellement à 485 contrôles frontaliers, principalement dans les États membres d'Europe de l'Ouest, ce qui explique probablement pourquoi la Commission européenne ne procède pas à des mises en demeure desdits états.

Force est de constater que certains États membres se montrent en outre particulièrement créatifs lorsqu'il s'agit de justifier ces contrôles temporaires : l'Italie, par exemple, a annoncé que les contrôles seront réintroduits à la frontière italo-slovene à l'occasion de l'année sainte 2025.

De nombreux États membres pratiquent une politique symbolique : les politiques veulent prouver à leur peuple qu'ils font « quelque chose ». Mais aucun État membre n'a aujourd'hui les capacités humaines et financières de protéger pleinement ses frontières intérieures.

e) Les États membres sont masochistes

Les États membres se plaignent à juste titre du fait qu'un certain nombre de problèmes importants ne sont pas résolus par l'UE, en particulier des contrôles effectifs aux frontières extérieures. Mais dans le même temps, ils rechignent à transférer une partie de leur souveraineté à l'UE.

De plus, le recours à Frontex reste trop vague et les gardes-frontières relèvent de la compétence nationale, car aucun État membre ne souhaite voir des observateurs à ses frontières. On peut faire le même constat en ce qui concerne l'échange de renseignements.

f) Que peut faire le Benelux ?

Les pays du Benelux ont toujours été des précurseurs et sont considérés comme un laboratoire de coopération entre les pays de l'UE. Ils pourraient donc examiner la mise en place d'un service mutualisé de garde-côtes et de garde-frontières dans la zone Benelux, chargé des contrôles dans les différents aéroports, ports et gares des trois pays.

B. Exposé de M. Peter Van Elsuwege, professeur de droit européen et codirecteur du Ghent European Law Institute (GELI), UGent, Belgique

Le professeur Van Elsuwege rappelle que Schengen a commencé il y a quarante ans par un accord

intergouvernementele overeenkomst, met de drie Benelux-landen, Frankrijk en Duitsland als drijvende krachten. Vandaag telt het Schengengebied 29 leden, waaronder 25 EU-lidstaten en 4 niet-EU-landen (Zwitserland, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein). Het Schengengebied is volledig geïntegreerd in het rechtssysteem van de EU. Het Schengengebied is één van de belangrijkste verworvenheden van het Europese integratieproces en moet als een succes worden beschouwd.

Deze analyse wordt overigens gedeeld door de Europese burgers: uit de laatste Eurobarometer over Schengen blijkt dat meer dan 70% van de EU-bevolking een zeer positief beeld heeft van het Schengengebied.

We hoeven alleen maar terug te denken aan de coronaperiode, toen de controles aan de binnengrenzen plotseling overall weer werden ingevoerd, om te beseffen dat het niet zo eenvoudig zou zijn om terug te keren naar algemene grenscontroles. De economische en praktische voordelen van het Schengengebied liggen voor de hand. Enkele jaren geleden publiceerde de Europese Commissie een studie waarin de kosten van een niet-Schengengebied werden berekend. De resultaten van deze studie waren veelzeggend.

Toch staat het Schengengebied al meer dan tien jaar onder druk vanwege de problemen rond de controles aan de buitengrenzen van de EU. Het ontbreken van controles aan de binnengrenzen is onlosmakelijk verbonden met een doeltreffend beheer en beleid op het gebied van controles aan de buitengrenzen.

Artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie stelt uitdrukkelijk:

“Art. 3- De Unie biedt haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit.”

Artikel 67.2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt het volgende:

“Art.67.2 De Unie zorgt ervoor dat aan de binnengrenzen geen personencontroles worden verricht en zij ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, dat gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten en dat billijk is ten aanzien van de onderdanen van derde landen. Voor de toepassing van deze titel worden staatlozen gelijkgesteld met onderdanen van derde landen.”

intergouvernemental, les trois pays du Benelux, la France et l'Allemagne en étant les forces motrices. Aujourd'hui, l'espace Schengen compte 29 membres, dont 25 États membres de l'UE et 4 États non-membres (Suisse, Norvège, Islande, Liechtenstein). L'on observe une intégration complète de la zone Schengen dans le système juridique de l'UE. L'espace Schengen est l'une des réalisations les plus importantes du processus d'intégration européenne et doit être considéré comme une réussite.

Cette analyse est d'ailleurs partagée par les citoyens européens : le dernier Eurobaromètre sur Schengen montre que plus de 70% de la population de l'UE a une vision très positive de l'espace Schengen.

Il suffit de se rappeler la période du Covid, lorsque les contrôles aux frontières intérieures ont été soudainement réintroduits partout, pour se rendre compte qu'il ne serait pas si facile de revenir à des contrôles généralisés aux frontières. Les avantages économiques et pratiques de l'espace Schengen sont évidents. Il y a quelques années, la Commission européenne a publié une étude calculant le coût d'une zone non-Schengen. Les résultats de cette étude étaient édifiants.

Pourtant, l'espace Schengen est sous pression depuis plus de 10 ans, en raison de la problématique du contrôle aux frontières extérieures de l'UE. L'absence de contrôles aux frontières intérieures est indissociable d'une gestion et d'une politique efficaces en matière de contrôles aux frontières extérieures.

L'article 3 du Traité sur l'Union européenne stipule expressément :

“Art. 3- L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.”

L'article 67.2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne dispose quant à lui :

“Art.67.2 Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent titre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers.”

Er is echter te zien dat sinds 2015, in de nasleep van de asielcrisis, veel lidstaten hun toevlucht nemen tot unilaterale maatregelen, vaak in het kader van symbolisch beleid. Tijdelijke controles aan de binnengrenzen zijn sindsdien in verschillende lidstaten opnieuw ingevoerd, onder meer ingegeven door terroristische dreiging, illegale migratie, de pandemie, enz.

En de lijst van lidstaten die tijdelijke controles aan de binnengrenzen opnieuw invoeren, wordt steeds langer, vaak op basis van een zeer algemene rechtvaardiging: illegale migratie, de oorlog in Oekraïne ...

Vanuit juridisch oogpunt voorziet de Schengengrenscodex in de mogelijkheid om controles aan de binnengrenzen in te voeren.

De artikelen 25 tot 35 van de Schengengrenscodex (VO 2016/399) bepalen echter dat een grenstoezicht aan de binnengrenzen enkel als uiterste middel kan worden heringevoerd bij ernstige bedreiging van de openbare orde of van de binnenlandse veiligheid. Bovendien moet het grenstoezicht aan de binnengrenzen:

- beperkt zijn in de tijd;
- beperkt tot wat strikt nodig is om op de dreiging te reageren.

We kunnen alleen maar concluderen dat er een kloof bestaat tussen de geest van de bepalingen van de code en de praktische toepassing ervan. In theorie heeft de Europese Unie de bevoegdheid om de lidstaten te dwingen hun verantwoordelijkheid te nemen en hun beslissing om grenscontroles in te voeren effectief te rechtvaardigen.

Overeenkomstig artikel 72 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn de lidstaten bevoegd voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid.

Dit is echter geen “*carte blanche*” voor de lidstaten om te doen wat ze willen. In een arrest van 26 april 2022*, heeft het Hof van Justitie van de EU zich uitgesproken over de maximumtermijn voor de herinvoering van controles aan de binnengrenzen van het Schengengebied in geval van een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. Volgens de Schengengrenscodex is deze periode vastgesteld op zes maanden (verlengd tot twee jaar in geval van een ernstige inbreuk op de controles aan de buitengrenzen). Het Hof wijst erop dat het vrije verkeer het beginsel blijft waarvan de uitzonderingen

Cependant, on observe que depuis 2015, suite à la crise de l’asile, de nombreux États membres recourent à des mesures unilatérales, souvent dans le cadre d’une politique symbolique. Les contrôles temporaires aux frontières intérieures ont depuis été réintroduits dans divers États membres, justifiés par les menaces terroristes, la migration illégale, la pandémie, etc.

Et la liste des États membres qui rétablissent les contrôles temporaires aux frontières intérieures ne fait que s’allonger, souvent sur la base d’une justification très générale : migration illégale, guerre en Ukraine ...

D’un point de vue juridique, le code frontières Schengen prévoit la possibilité d’introduire des contrôles aux frontières intérieures.

Les articles 25 à 35 du code frontières Schengen (Règlement 2016/399) précisent toutefois que ces contrôles ne peuvent être introduits qu’en dernier recours, en cas de menace grave pour l’ordre public ou la sécurité intérieure. De plus, ces contrôles aux frontières intérieures:

- doivent être limités dans le temps;
- ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave.

Nous ne pouvons que conclure qu’il existe un fossé entre l’esprit des dispositions du code et leur application pratique. En théorie, l’Union européenne a le pouvoir d’obliger les États membres à assumer leurs responsabilités et à justifier de manière effective leur décision d’instaurer des contrôles aux frontières.

Conformément à l’article 72 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, les États membres sont responsables du maintien de l’ordre public et de la protection de la sécurité intérieure.

Il ne s’agit toutefois pas d’une carte blanche permettant aux États membres de faire ce qu’ils veulent. Dans un arrêt du 26 avril 2022†, la Cour de justice de l’UE s’est prononcée sur le délai maximal pour réintroduire les contrôles aux frontières intérieures de l’espace Schengen en cas de menace grave à l’ordre public ou à la sécurité intérieure. Dans le code frontières Schengen, cette période est fixée à six mois (portée à deux ans en cas de violation grave des contrôles aux frontières extérieures). La Cour rappelle que la libre circulation reste le principe dont les exceptions doivent être interprétées de manière stricte. Elle statue par

* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62020CJ0368;>

† <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62020CJ0368;>

strikt moeten worden geïnterpreteerd. Het Hof oordeelt dan ook dat de overschrijding van de maximumduur van de controles aan de binnengrenzen onverenigbaar is met de Schengengrenscodes.

Het Hof merkt ook op dat, anders dan de verschillende bij de zaak betrokken regeringen betogen, artikel 72 VWEU niet kan worden ingeroepen om overschrijding van de maximumtermijn van de Schengengrenscodes te rechtvaardigen. Hoewel artikel 72 VWEU bepaalt dat de ontwikkeling van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht “de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet laat”, is het Hof van oordeel dat het evenwicht tussen het vrije verkeer en de bescherming van de openbare orde dat de Europese wetgever met de vaststelling van de relevante bepalingen van afgeleid recht heeft beoogd, moet prevaleren. Met de vaststelling van de in artikel 25 van de Schengengrenscodes neergelegde regel van een maximale totale duur van zes maanden heeft de Uniewetgever naar het oordeel van het Hof naar behoren rekening gehouden met de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten op het gebied van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid.

Tot slot wijst het Hof met een beschuldigende vinger naar de Europese Commissie omdat zij niet genoeg aandacht besteedt aan de toepassing van de Schengengrenscodes.

In 2024, tijdens het Belgische voorzitterschap, werd de Schengengrenscodes aan een reeks ingrijpende wijzigingen onderworpen. De Europese wetgever heeft essentiële lessen getrokken uit de Covid-periode, in een tijd waarin er geen voorzieningen waren getroffen voor het geval van een pandemie en er duidelijk een geharmoniseerde aanpak op EU-niveau ontbrak.

Ze kunnen als volgt samengevat worden:

- Maatregelen aan de buitengrenzen bij een volksgezondheids crisis

De Schengengrenscodes bepaalt voortaan dat de Raad de mogelijkheid heeft om op EU-niveau maatregelen vast te stellen die de toegang tot de EU voor onderdanen van derde landen beperken in geval van een grootschalige nood situatie op het gebied van de volksgezondheid. Tijdens de Covid-19-pandemie kon de EU alleen niet-bindende aanbevelingen doen aan de lidstaten om te proberen de beperkingen voor reizigers die de EU binnenkomen te harmoniseren.

conséquent que le dépassement de la durée maximale des contrôles aux frontières intérieures est incompatible avec le code frontières Schengen.

La Cour relève également que, contrairement aux arguments des différents gouvernements concernés, l'article 72 TFUE ne saurait être invoqué pour justifier un dépassement de la durée maximale du code frontières Schengen. Bien que l'article 72 du TFUE dispose que le développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice « ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités des États membres en ce qui concerne le maintien de l'ordre public et la protection de la sécurité intérieure », la Cour considère que l'équilibre entre la libre circulation et la protection de l'ordre public voulu par le législateur européen en adoptant les dispositions pertinentes du droit dérivé doit prévaloir. En adoptant la règle de la durée totale maximale de six mois figurant à l'article 25 du code des frontières Schengen, le législateur de l'Union, selon la Cour, a dûment tenu compte de l'exercice des responsabilités des États membres en matière d'ordre public et de sécurité intérieure.

Enfin, la Cour pointe du doigt la Commission européenne, lui reprochant de ne pas accorder suffisamment d'attention à l'application du code frontières Schengen

En 2024, sous la présidence belge, le code frontières Schengen a fait l'objet d'une série de modifications importantes. Le législateur européen a tiré des enseignements essentiels de la période Covid, à un moment où rien n'avait été prévu en cas de pandémie et où une approche harmonisée au niveau de l'UE faisait clairement défaut.

Elles peuvent être résumées comme suit :

- Mesures aux frontières extérieures en cas de crise sanitaire

Le code des frontières Schengen prévoit désormais que le Conseil a la possibilité d'adopter des mesures à l'échelle de l'UE qui restreignent l'accès à l'UE des ressortissants de pays tiers en cas d'urgence de santé publique de grande ampleur. Pendant la pandémie de Covid-19, l'UE n'avait pu émettre que des recommandations non contraignantes à l'intention des États membres pour tenter d'harmoniser les restrictions imposées aux voyageurs entrant dans l'UE.

Naast reisbeperkingen kan de Raad ook tests, quarantaine, huisisolatie en andere gezondheidsmaatregelen opleggen aan onderdanen van derde landen die de EU binnenkomen.

Bepaalde categorieën personen, zoals personen die het recht van vrij verkeer genieten, langdurig ingezetenen en personen die internationale bescherming genieten, zijn vrijgesteld van inreisbeperkingen.

- Instrumentalisering van migratiestromen (*hybrid threats*) tegengaan

De gewijzigde Schengengrenscode stelt de lidstaten in staat om maatregelen te treffen aan de buitengrenzen van de EU wanneer migranten voor politieke doeleinden worden geïnstrumentaliseerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het beperken van het aantal grensdoorlaatposten of het verkorten van de openingstijden.

Onder instrumentalisering wordt verstaan: situaties waarin een derde land of niet-statelijke actor onderdanen van derde landen aanmoedigt naar de buitengrens van de EU of een EU-lidstaat te reizen, of deze reis vergemakkelijkt, met het doel de EU of een lidstaat te destabiliseren.

- Een versterkte informatieverplichting en monitoring bij tijdelijke grenscontroles aan binnengrenzen: de lidstaten moeten hun beslissing om tijdelijke grenscontroles herin te voeren voortaan grondig motiveren en monitoren (wat is de bedreiging? Waarop is dit gebaseerd? Hoelang zullen de grenscontroles duren?). De lidstaten moeten ook nagaan of de doelstellingen niet met ander maatregelen, zoals "alternatieve maatregelen" kunnen worden bereikt.

- De overbrengingsprocedure bij secundaire migratie van illegaal verblijvende derdelanders.

Ook zijn er voortaan alternatieve maatregelen voorzien tegen niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen die illegaal in het Schengengebied verblijven. Een nieuwe procedure werd in het leven geroepen waarbij een lidstaat onderdanen van derde landen die in het grensgebied zijn aangehouden en illegaal op zijn grondgebied verblijven, kan overdragen aan de lidstaat van waaruit zij zijn

Outre des restrictions en matière de déplacements, le Conseil peut également imposer des tests, une quarantaine et un isolement à domicile, ainsi que d'autres mesures en matière de santé pour les ressortissants de pays tiers qui entrent sur le territoire de l'UE.

Certaines catégories de personnes, telles que les personnes bénéficiant du droit de libre circulation, les résidents de longue durée et les personnes bénéficiant d'une protection internationale, sont exemptées des restrictions d'entrée.

- Lutter contre l'instrumentalisation des flux migratoires (*hybrid threats*)

Le code frontières Schengen modifié permet aux États membres de prendre des mesures aux frontières extérieures de l'UE lorsque les migrants sont instrumentalisés à des fins politiques. Il s'agit par exemple de limiter le nombre de points de passage frontaliers ou de raccourcir les horaires d'ouverture.

L'instrumentalisation désigne les situations dans lesquelles un pays tiers ou un acteur non étatique encourage ou facilite le déplacement de ressortissants de pays tiers vers la frontière extérieure de l'UE ou d'un État membre de l'UE dans le but de déstabiliser l'UE ou un État membre.

- Une obligation d'information et de surveillance renforcée pour les contrôles temporaires aux frontières intérieures: Les États membres doivent désormais motiver de manière détaillée et assurer le suivi de leur décision de rétablir des contrôles aux frontières à titre temporaire (quelle est la menace? Sur quoi cette décision se fonde-t-elle? Combien de temps ces contrôles aux frontières dureront-ils?). Les États membres doivent également vérifier si les objectifs ne peuvent pas être atteints par d'autres moyens, tels que des « mesures alternatives ».

- La procédure de transfert en cas de migration secondaire de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Des mesures alternatives sont désormais prévues contre les mouvements non autorisés de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'espace Schengen. Une nouvelle procédure a été créée grâce à laquelle un État membre peut transférer les ressortissants de pays tiers appréhendés dans la zone frontalière et séjournant illégalement sur son territoire vers l'État membre d'où ils sont

binnengekomen. Dergelijke aanhoudingen moeten wel plaatsvinden binnen een bilateraal samenwerkingskader.

Professor Van Elsuwege verwelkomt deze verschillende wijzigingen van de Schengengrenscodex. De grootste uitdaging zal zijn om ervoor te zorgen dat ze worden nageleefd en gehandhaafd.

Uit een analyse van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU blijkt dat het probleem ligt in de naleving en handhaving van de Schengen regelgeving. Alle zaken die bij het Hof aanhangig zijn gemaakt met betrekking tot de Schengengrenscodex hadden uitsluitend betrekking op prejudiciële vragen, waarbij het Hof van Justitie zich uitsprekt over de uitlegging van het recht van de Europese Unie naar aanleiding van een verzoek van een rechterlijke instantie van een lidstaat. Er moet worden opgemerkt dat het Hof geen enkel arrest heeft gewezen in het kader van een inbreukprocedure die door de Europese Commissie tegen een lidstaat was ingeleid wegens niet-naleving van de Schengen-code.

Er is dus zeker nog ruimte om de beginselen van deze uitspraken toe te passen en zodoende een sterkere handhaving van de Schengengrenscoderegels te waarborgen.

Een belangrijk element uit de rechtspraak is dat het Hof duidelijk aangeeft dat systematische grenscontroles verboden zijn. Selectieve controles, m.a.w. identiteitscontroles, zijn daarentegen wel toegelaten in het kader van gerichte politiebepalingen tegen menschenhandel, drugsmokkel enz. aan de grenszones.

Tot slot buigt professor Van Elsuwege zich over de toekomst van Schengengebied. Op 2 juni 2021 presenteerde de Commissie een mededeling over een nieuwe strategie voor de toekomst van Schengen.

De strategie is gebaseerd op drie onlosmakelijk verbonden pijlers:

- a) Het afschaffen van de binnengrenzen en de interne versterking van het Schengengebied. In plaats van interne nationale grenscontroles in te voeren, worden de lidstaten aangemoedigd om in te zetten op specifiek gerichte identiteitscontroles in het kader van een versterkte politiebepaling in de grensregio's. In dit opzicht kunnen de Benelux-landen een voortrekkersrol spelen.
- b) Zorgen voor een doeltreffend en modern beheer van de buitengrenzen van de EU: de rol

entrés. Ces arrestations doivent avoir lieu dans un cadre de coopération bilatérale.

Le professeur Van Elsuwege salue ces différentes modifications apportées au code des frontières Schengen. Le défi principal sera de garantir qu'elles soient respectées et appliquées correctement.

A cet égard, l'analyse de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE en matière de respect du code des frontières Schengen est riche en enseignements.

Toutes les affaires portées devant la Cour concernant le code frontières Schengen portaient exclusivement sur des questions préjudicielles dans lesquelles la Cour de justice se prononce sur l'interprétation du droit de l'Union européenne à la suite d'une demande émanant d'une juridiction d'un État membre. Il convient de constater qu'aucun arrêt de la Cour n'a été rendu dans le cadre d'une procédure d'infraction engagée par la Commission européenne à l'encontre d'un État membre pour non-respect du code Schengen.

Il reste donc certainement encore une marge de manœuvre pour appliquer les principes énoncés dans ces arrêts et garantir ainsi une application plus stricte des règles du code frontières Schengen.

Un élément important de la jurisprudence réside dans le fait que la Cour indique clairement que les contrôles systématiques aux frontières sont interdits. Les contrôles sélectifs, c'est-à-dire les contrôles d'identité, sont en revanche autorisés dans le cadre d'opérations policières ciblées visant à lutter contre la traite des êtres humains, le trafic de drogue, etc. dans les zones frontalières.

Pour finir, le professeur Van Elsuwege se penche sur l'avenir de l'espace Schengen. Le 2 juin 2021, la Commission a présenté une communication sur une nouvelle stratégie pour l'avenir de Schengen.

Cette stratégie repose sur trois piliers inextricablement liés :

- a) La suppression des frontières intérieures et le renforcement interne de l'espace Schengen. Au lieu d'introduire des contrôles aux frontières intérieures, les États membres sont encouragés à se concentrer sur des contrôles d'identité spécifiquement ciblés dans le contexte d'une coopération policière renforcée dans les régions frontalières. Les pays du Benelux peuvent jouer un rôle pionnier à cet égard.
- b) Assurer une gestion efficace et moderne des frontières extérieures de l'UE : le rôle de

van Frontex wordt uitgebreid. Bovendien voorziet de nieuwe Schengenstrategie dat de twee nieuwe informatiesystemen voor grens- en migratiebeheer en rechtshandhaving (het inreis-/uitreisysteem (EES) en het Europees reisinformatie en autorisatiesysteem (ETIAS) tegen 2023 in gebruik moeten zijn.

- c) De verdere digitalisering van het Schengengebied- onder meer op gebied van de visumaanvraagprocedure- en het invoeren van een Europees terugkeerbeleid.

Professor Van Elsuwege concludeert als volgt: uit het voorgaande blijkt duidelijk dat er alternatieven bestaan voor controles aan de binnengrenzen. De lidstaten moeten zich op deze alternatieven richten. Ook op het gebied van controles aan de buitengrenzen worden een aantal maatregelen genomen. De uitvoering van het Europees pact inzake migratie en asiel, die voor 2026 is gepland, zal in dit verband een belangrijke rol spelen.

C. Gedachtewisseling

De heer E. Hartog (NL) wenst te weten of de EU kan leren van de *Common Travel Area* (CTA) die Ierland en het Verenigd Koninkrijk hebben opgericht. Hij vindt de CTA veel flexibeler dan Schengen. In hoeverre kan het *cross-border regulatory mechanism* Schengen faciliteren?

De heer H-J. Talsma (NL) zou graag van professor Van Hecke, in zijn hoedanigheid van politicoloog, horen wat er gedaan kan worden om de geest van Schengen nieuw leven in te blazen en de lidstaten aan te moedigen terug te keren naar de beginselen van het Schengenakkoord

Hij wil professor Van Elsuwege de volgende twee vragen stellen: ten eerste, houdt de herziening van de Schengengrenscodes een aanscherping van de informatie- en controleverplichtingen in. Kunnen EU-burgers zich ook rechtstreeks op deze nieuwe bepalingen beroepen voor het Europees Hof van Justitie?

Is er binnen de EU voldoende juridische basis voor een versterkte politiesamenwerking? De Benelux-landen hebben bijvoorbeeld een eigen Benelux-politieverdrag dat tot doel heeft de mogelijkheden voor grensoverschrijdend politieoptreden uit te breiden en politieonderzoeken in buurlanden te vergemakkelijken. Wat is de situatie bij de andere lidstaten?

Frontex est élargi. En outre, la nouvelle stratégie de Schengen prévoit que les deux nouveaux systèmes d'information destinés à la gestion des frontières et des migrations et à l'application des lois (le système d'entrée/sortie (EES) et le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS))

devraient être exploités d'ici 2023.

- c) La poursuite de la numérisation de l'espace Schengen - y compris dans le domaine de la procédure de demande de visa - et l'adoption d'une politique européenne en matière de retour.

Le professeur Van Elsuwege conclut ainsi : il ressort clairement de ce qui précède qu'il existe des alternatives aux contrôles aux frontières intérieures. Les États membres doivent se concentrer sur ces alternatives. Un certain nombre de mesures sont également prises dans le domaine des contrôles aux frontières extérieures. La mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile, prévue pour 2026, jouera un rôle important à cet égard.

C. Echange de vues

M. E. Hartog (NL) souhaite savoir si l'UE peut tirer des leçons de la *Common Travel Area* (CTA) créée entre l'Irlande et le Royaume-Uni. Il trouve la CTA beaucoup plus flexible que Schengen. Dans quelle mesure le *cross-border regulatory mechanism* peut-il faciliter Schengen ?

M. H-J. Talsma (NL) aimerait entendre le professeur Van Hecke, en sa qualité de politologue, sur ce qui peut être fait pour raviver l'esprit de Schengen et encourager les États membres à revenir aux principes de l'accord de Schengen.

Il souhaite poser au professeur Van Elsuwege les deux questions suivantes : premièrement, la révision du code frontières Schengen inclut-elle un renforcement de l'obligation d'information et de contrôle. Les citoyens de l'UE peuvent-ils également se prévaloir directement de ces nouvelles dispositions devant la Cour de justice européenne ?

Existe-t-il une base juridique suffisante au sein de l'UE pour une coopération policière renforcée ? A titre d'exemple, les pays du Benelux ont leur propre Traité Benelux en matière de police, qui vise à élargir les possibilités d'action policière transfrontalière et à faciliter les enquêtes policières dans les pays voisins. Quelle est la situation dans les autres États membres ?

De heer G. Graas (LU) stelt dat het Groothertogdom Luxemburg bijzonder zwaar wordt getroffen door de grenscontroles die enerzijds door Frankrijk en anderzijds door Duitsland zijn ingevoerd. Dit heeft schadelijke gevolgen voor de 225.000 grensarbeiders die dagelijks de grens overschrijden. De Luxemburgse regering is aangespoord om bij het Europees Hof van Justitie beroep in te stellen tegen deze interne grenscontroles. Tot nu toe heeft de regering dit geweigerd.

De spreker zou graag de mening van de deskundigen horen over deze mogelijkheid van een beroep door Luxemburg.

De heer K. Vanlouwe (BE) herinnert eraan dat Hongarije een paar jaar geleden een 4 meter hoog hek heeft gebouwd langs de grens met buurland Servië. In andere lidstaten zijn soortgelijke initiatieven genomen, met name in Polen, toen Rusland en Wit-Rusland illegale migranten toelieten tot de EU. Griekenland en Italië hebben dagelijks te maken met illegale migratie aan hun grenzen.

Zelfs de Benelux-landen hebben buitengrenzen, namelijk hun havens. Rond de haven van Calais zijn op kosten van het Verenigd Koninkrijk hekken gebouwd om illegale immigratie naar de EU te voorkomen. Wat is het standpunt van de experts over dergelijke maatregelen?

De spreker deelt ook de bezorgdheid van professor Van Hecke over het vrijwillige karakter van Frontex. Hoe kan de rol van Frontex worden versterkt? Hoe kan de politieke samenwerking tussen de Benelux-landen, ook rond de havens, verder worden versterkt?

Hij zou ook graag de mening van deskundigen horen over het visumbeleid. Sommige lidstaten, zoals Nederland en België, hanteren zeer strenge regels voor de afgifte van visa, terwijl andere dat veel minder doen. Moeten we niet streven naar een Europese harmonisatie van de regels voor de afgifte van visa?

Professor Van Hecke bevestigt dat de EU-bevolking en de lidstaten de voordelen van de Schengenzone niet altijd ten volle waarderen. Samen met zijn studenten zal hij originele maatregelen bedenken om het publiek bewust te maken van de voordelen van het Schengen-gebied.

Wat betreft een mogelijke klacht van Luxemburg bij het Hof van Justitie van de EU, ziet hij de mogelijkheid om de duur en de rechtvaardiging van de

M. G. Graas (LU) déclare que le Grand-Duché du Luxembourg est particulièrement impacté par les contrôles aux frontières qui ont été introduits d'une part, par la France et d'autre part, par l'Allemagne. Ceci a des effets délétères sur les 225.000 travailleurs frontaliers qui passent quotidiennement les frontières. Le gouvernement luxembourgeois a été exhorté à soumettre un recours auprès de la Cour de justice européenne contre ces contrôles internes aux frontières. Jusqu'à présent, le gouvernement s'y est refusé. L'intervenant aimerait connaître l'avis des experts sur cette possibilité de recours déposé par le Luxembourg.

M. K. Vanlouwe (BE) rappelle que la Hongrie a érigé, il y a quelques années, une clôture de 4 mètres de haut le long de la frontière avec la Serbie voisine. Des initiatives similaires ont été prises dans d'autres États membres, notamment en Pologne, lorsque la Russie et la Biélorussie ont laissé entrer des migrants clandestins dans l'UE. La Grèce et l'Italie sont confrontées quotidiennement à l'immigration clandestine à leurs frontières.

Même les pays du Benelux ont des frontières extérieures, à savoir les ports. Des clôtures ont été construites autour du port de Calais aux frais du Royaume-Uni pour empêcher l'immigration clandestine au sein de l'UE. Quelle est l'opinion des experts sur ce type de mesures ?

L'orateur partage également l'inquiétude du professeur Van Hecke quant au caractère volontaire de Frontex. Comment renforcer le rôle de Frontex ? Comment renforcer encore la coopération policière entre les pays du Benelux, y compris autour des ports ?

Il souhaiterait également connaître l'avis des experts sur la politique des visas. Certains États membres, comme les Pays-Bas et la Belgique, sont très stricts en matière de délivrance de visas, tandis que d'autres le sont beaucoup moins. Ne faut-il pas œuvrer à une harmonisation européenne des règles de délivrance des visas ?

Le professeur Van Hecke confirme que les citoyens européens et les États membres n'apprécient pas toujours à leur pleine valeur les avantages de l'espace Schengen. Avec ses étudiants, il réfléchira à des mesures originales pour sensibiliser la population aux bienfaits de l'espace Schengen.

Concernant une éventuelle plainte du Luxembourg auprès de la Cour de justice de l'UE, il voit la possibilité de contester la durée et la justification des

grenscontroles in de buurlanden aan te vechten. We moeten ons echter geen illusies maken: zolang politici blijven geloven in de doeltreffendheid van symbolisch beleid en de lidstaten elkaar blijven wantrouwen, zal de invoering van controles aan de binnengrenzen altijd een politieke beslissing blijven.

Betreffende de vraag over de *weaponization of migration* - aldus het feit dat migratie, en in het bijzonder massale migratie, doelbewust wordt gebruikt door staten of niet-statelijke actoren als een soort "wapen" om politieke, economische, militaire of andere doelen te bereiken - haalt prof. Van Hecke een ander voorbeeld aan: Aleksandar Vučić, president van Servië, stuurde massaal Afghaanse vluchtelingen naar Boekarest, wat in strijd was met de Europese wetgeving. Alleen al het dreigement van de Europese Commissie om het visumbeleid met Servië aan te passen, kon de gemoearden bedaren. Dit bewijst dat de Europese Unie soms gewoon moet durven.

Frontex heeft weliswaar nog potentieel, maar het feit dat het gebruik ervan vrijwillig is, roept ook vragen op op het gebied van de mensenrechten. Toen Alexis Tsipras met zijn linkse regering aan de macht kwam in Griekenland, dachten velen dat de situatie van de migranten zou verbeteren. Het tegenovergestelde is echter gebeurd. Tsipras weigerde categorisch de hulp van Frontex omdat hij geen pottenkijkers in Griekenland wilde. We moeten af van deze nationalistische mentaliteit en een Europees perspectief aannemen.

Volgens de spreker is het duidelijk dat grenshekken soms nodig zijn. Op het station Brussel-Zuid staan bijvoorbeeld hekken rond het perron van de sneltrein naar Londen en niemand heeft ooit het nut daarvan in twijfel getrokken. Dan rijst de vraag waarom dit niet ook elders in de EU zou kunnen.

Professor Van Elsuwege bevestigt dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde op eigen grondgebied. Het probleem is dat elke lidstaat dit principe vanuit een eigen denkkader invult. Hierdoor ontstaan soms paradoxale situaties.

Het grootste probleem voor de goede werking van het Schengengebied is het gebrek aan een "Europese reflex" tussen de lidstaten. Het Schengengebied is gebaseerd op het principe dat de EU een gemeenschappelijke ruimte zonder grenzen is. Elke maatregel die een lidstaat neemt om beperkingen op dit principe in te voeren, heeft automatisch gevolgen voor de

contrôles aux frontières dans les pays voisins. En revanche, il ne faut pas se faire d'illusions : tant que les responsables politiques continueront de croire à l'efficacité de la politique symbolique et que les États membres continueront de se méfier les uns des autres, la mise en place de contrôles aux frontières intérieures restera toujours une décision politique.

Quant à la question de la militarisation de la migration - c'est-à-dire le fait que la migration, et en particulier la migration de masse, est délibérément utilisée par des États ou des acteurs non étatiques comme une sorte d'« arme » pour atteindre des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres - le professeur Van Hecke cite un autre exemple : Aleksandar Vučić, président de la Serbie, a envoyé en masse des réfugiés afghans à Bucarest, ce qui était contraire au droit européen. La seule menace de la Commission européenne d'ajuster la politique des visas avec la Serbie a suffi à calmer les esprits. Cela prouve que parfois l'Union européenne doit simplement oser.

Frontex a certes encore du potentiel, mais le fait que son recours soit facultatif soulève également des questions en matière de droits de l'homme. Lorsque Alexis Tsipras est arrivé au pouvoir en Grèce avec son gouvernement de gauche, beaucoup pensaient que la situation des migrants allait s'améliorer. Or, c'est tout le contraire qui s'est produit. Tsipras a catégoriquement refusé l'aide de Frontex, car il ne voulait pas de regards indiscrets en Grèce. Nous devons nous défaire de cette mentalité nationaliste et adopter une perspective européenne.

Selon l'orateur, il est évident que les clôtures aux frontières sont parfois nécessaires. À titre d'exemple, à la gare de Bruxelles Midi, il y a des clôtures autour du quai du train express vers Londres et personne n'en a jamais contesté l'utilité. La question se pose dès lors de savoir pourquoi cela ne pourrait pas être fait ailleurs dans l'UE.

Le professeur Van Elsuwege rappelle que les États membres sont responsables du maintien de l'ordre public sur leur propre territoire. Le problème est que chaque État membre met en œuvre ce principe à partir de son propre cadre conceptuel. Cela crée parfois des situations paradoxales.

La difficulté majeure pour le bon fonctionnement de l'espace Schengen est l'absence de « réflexe européen » entre les États membres. L'espace Schengen repose sur le principe selon lequel l'UE est un espace commun sans frontières. Toute mesure prise par un État membre pour introduire des restrictions à ce principe a automatiquement des conséquences sur les autres

andere lidstaten. Voor elke maatregel die de Schengenbeginselen beperkt, zou er idealiter coördinatie moeten zijn tussen de betrokken lidstaten.

Het recht op vrij verkeer van personen is een van de fundamentele bepalingen van de EU-Verdragen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Elke uitzondering op deze regel moet restrictief worden geïnterpreteerd. Een EU-burger kan in principe rechtstreeks een beroep doen op deze burgerrechten.

Dit betekent echter niet dat burgers zich rechtstreeks kunnen beroepen op de nieuwe bepalingen van de Schengengrenscodes inzake de informatieplicht en het toezicht, die bedoeld zijn om de transparantie van de lidstaten te waarborgen. Wanneer een lidstaat besluit controles aan de binnengrenzen in te voeren, moet hij voortaan namelijk een risicoanalyse uitvoeren en aan de Europese Commissie en de andere lidstaten een motivering verstrekken waarin de noodzaak van deze controles wordt aangetoond. Deze lidstaten zullen ook meer speelruimte krijgen om in te grijpen.

Wat betreft de vraag van de heer Graas over de opties die Luxemburg heeft met betrekking tot de grenscontroles in Frankrijk en Duitsland, kan Luxemburg in theorie rechtstreeks een inbreukprocedure aanspannen bij het Hof van Justitie van de EU wegens niet-naleving van de Europese wetgeving. In principe wordt een inbreukprocedure ingeleid door de Europese Commissie na een klacht van een lidstaat. De Commissie stuurt vervolgens een ingebrekestelling naar de betrokken lidstaat. Als de situatie niet wordt gecorrigeerd, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Niettemin kan een lidstaat, hoewel dit uitzonderlijk is, een inbreukprocedure rechtstreeks bij het HvJEU aanhangig maken, met name wanneer de Europese Commissie passief blijft. Luxemburg zou zijn verzoek kunnen baseren op een aantal juridische argumenten, waaronder de impact van de controles op het recht op vrij verkeer van personen en goederen en het ontbreken van een onderbouwde rechtvaardiging voor de controles. Een procedure voor het HvJEU mag echter alleen in laatste instantie worden overwogen. Er zijn andere mechanismen voor overleg tussen lidstaten in de Europese wetgeving.

Een aantal bepalingen in de Verdragen verwijst al naar versterkte politieke samenwerking. Bovendien is er geen rechtsregel die de lidstaten belet te besluiten deze

États membres. Pour toute mesure restreignant les principes de Schengen, il devrait idéalement y avoir une coordination entre les États membres concernés.

Le droit à la libre circulation des personnes est l'une des dispositions fondamentales des traités de l'UE et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Toute exception à cette règle doit être interprétée de manière restrictive. Un citoyen de l'UE peut en principe se prévaloir directement de ces droits de citoyenneté.

Cela ne signifie pas pour autant que les citoyens peuvent se prévaloir directement des nouvelles dispositions du code frontières Schengen relatives à l'obligation d'information et au monitoring, qui sont des instruments destinés à garantir la transparence dans le chef des États membres. En effet, lorsqu'un État membre décide d'instaurer des contrôles aux frontières intérieures, il doit dorénavant procéder à une analyse des risques et fournir, à destination de la Commission européenne et des autres États membres, une justification attestant de la nécessité de ces contrôles. Ces derniers auront aussi plus de latitude pour intervenir.

Concernant la question de M. Graas sur les possibilités qui s'offrent au Luxembourg face aux contrôles en France et en Allemagne, une procédure en infraction pourrait en théorie être intentée directement par le Luxembourg auprès de la Cour de justice de l'UE pour non-respect du droit européen. En principe, la procédure d'infraction est déclenchée par la Commission européenne à la suite d'une plainte d'un État membre. La Commission met alors l'État membre concerné en demeure. Si la situation n'est pas corrigée, la Commission peut porter l'affaire devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Néanmoins, bien que cela soit exceptionnel, un État membre peut tenter directement une procédure d'infraction auprès de la CJUE, en particulier lorsque la Commission européenne reste passive. Le Luxembourg pourrait fonder sa demande sur plusieurs arguments juridiques, notamment l'impact des contrôles sur le droit à la libre circulation des personnes et des biens et l'absence de justification fondée des contrôles. Une procédure devant la CJUE ne doit toutefois être envisagée qu'en dernier recours. Il existe d'autres mécanismes de concertation entre États membres dans le droit européen.

Concernant la coopération policière renforcée, un certain nombre de dispositions dans les traités y font déjà référence. Par ailleurs, aucune règle juridique ne

samenwerking te versterken.

Spreker bevestigt voorts dat het *cross-border regulatory mechanism* van de EU Schengen inderdaad zal vergemakkelijken.

De *Common Travel Area* (CTA) is daarentegen tot stand gekomen in een andere historische en politieke context dan Schengen. De CTA betreft slechts twee landen, terwijl Schengen 29 leden telt. Het is dan ook moeilijk om ze met elkaar te vergelijken.

Ten slotte stelt hij dat de harmonisatie van de regels voor de afgifte van visa in de verschillende lidstaten een echte uitdaging vormt. De recente versterking van het Schengen *governance* zou hiervoor een oplossing moeten bieden. Sinds maart 2022 komen de ministers van de Schengenruimte bijeen in een nieuwe Schengenraad om te zorgen voor strategische en operationele sturing. In juni 2022 is een Schengencoördinator aangesteld om dit nieuwe *governance* kader te ondersteunen.

Harmonisatie van de voorwaarden voor de afgifte van visa zal ongetwijfeld een van de onderwerpen zijn die door de nieuwe Schengenraad worden besproken.

II. VERGADERING VAN 14 FEBRUARI 2025

A. Uiteenzetting door de heer Tom Snels, adjunct-directeur-generaal voor Schengen en binnenlandse veiligheid/ Schengen-coördinator, Directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse zaken van de Europese Commissie

De heer Snels is verheugd dat het Benelux parlement de tijd neemt om stil te staan bij de vele verworvenheden van de Schengenakkoorden.

Op 14 juni 1985 werd het Akkoord van Schengen, dat de basis legde voor het vrije verkeer in Europa, ondertekend door Frankrijk, Duitsland en de Beneluxlanden op de boot “Princesse Marie-Astrid” aan de oever van de Moezel bij Schengen, waar de Duitse, Luxemburgse en Franse grens samenkomen. De locatie van de ondertekening was zeer symbolisch, aangezien Schengen een condominium is, d.w.z. een gebied waarover meerdere soevereine staten gezamenlijke soevereiniteit uitoefenen op grond van een formele overeenkomst onder internationaal publiek recht.

In 1985 besloten vijf Europese landen dus om de controles aan de binnengrenzen van hun grondgebied af

s’oppose à ce que les États membres décident de renforcer cette coopération.

L’orateur confirme que le *cross-border regulatory mechanism* de l’UE permettra effectivement de faciliter Schengen.

La *Common Travel Area* (CTA) a, quant à elle, été adoptée dans un contexte historique et politique différent de Schengen. La CTA ne concerne que deux pays, alors que Schengen compte 29 membres. Il est donc difficile de les comparer.

Enfin, il affirme que l’harmonisation des règles relatives à la délivrance des visas dans les différents États membres constitue un véritable défi. Le renforcement récent de la gouvernance Schengen devrait permettre d’y apporter une solution. Depuis mars 2022, un nouveau Conseil Schengen réunit les ministres de l’espace Schengen afin d’assurer une orientation stratégique et opérationnelle. En juin 2022, un coordinateur Schengen a été nommé pour soutenir ce nouveau cadre de gouvernance.

L’harmonisation des conditions de délivrance des visas fera sans conteste partie des dossiers qui seront débattus au sein du nouveau Conseil Schengen

II. RÉUNION DU 14 FEVRIER 2025

A. Exposé de M. Tom Snels, directeur-général adjoint à la sécurité intérieure/coordonateur Schengen, Direction générale de la Migration et des Affaires intérieures de la Commission européenne

Monsieur Snels se réjouit que le Parlement Benelux prenne le temps de s’arrêter sur les nombreux acquis des accords Schengen.

Le 14 juin 1985, l’Accord de Schengen, qui a jeté les bases de la libre circulation en Europe, a été signé par la France, l’Allemagne et les pays du Benelux à bord du bateau « Princesse Marie-Astrid », amarré sur les rives de la Moselle à Schengen, là où se rejoignent les frontières allemande, luxembourgeoise et française. Le lieu de la signature avait une haute valeur symbolique, étant donné que Schengen est un condominium, c’est-à-dire un territoire sur lequel plusieurs États souverains exercent une souveraineté conjointe au terme d’un accord formel selon le droit international public.

En 1985, cinq pays européens ont donc décidé de supprimer les contrôles aux frontières intérieures de leurs

te schaffen en te vervangen door een versterkte bescherming aan de buitengrenzen van dit gebied.

Het Schengengebied heeft de afgelopen 40 jaar veel veranderingen ondergaan. De Europese Unie van 1985 zag er natuurlijk anders uit dan nu: in 1985 lagen de buitengrenzen van het Schengengebied in Spanje, Oostenrijk en Denemarken.

Tegenwoordig telt het Schengengebied 29 Schengenlidstaten, met de recente toetreding van Roemenië en Bulgarije. De buitengrenzen van het Schengengebied liggen nu in Marokko, Turkije, Rusland en elders. De intensiteit en reikwijdte van de samenwerking tussen Schengenlanden om een goede uitvoering te waarborgen is nu veel groter dan in 1985 en is complexer geworden.

De spreker wil graag een paar belangrijke feiten over het Schengengebied benadrukken: in 2024 zijn ongeveer 550 miljoen mensen de buitengrenzen van het Schengengebied legaal gepasseerd. Ongeveer 40 % van het internationale personenverkeer verloopt via het Schengengebied.

In datzelfde jaar werden ongeveer 350 000 onregelmatige grensoverschrijdingen ontdekt aan de buitengrenzen van Europa, 38% minder dan het jaar daarvoor. Deze daling is het resultaat van de inspanningen van de lidstaten, gesteund door de EU, om de controles aan de buitengrenzen van de EU te verbeteren. Vergeleken met de hierboven genoemde legale binnenkomsten in het Schengengebied vormen illegale grensoverschrijdingen dan ook een minderheid van ongeveer 0,06%.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft een studie uitgevoerd onder de titel "*The cost of non-membership of the Schengen area for the single market/Bulgaria and Romania*", en de bevindingen zijn verhelderend. Het niet-lidmaatschap van Schengen betekent een economisch verlies van meer dan 2,5 miljard euro per jaar voor Roemenië, met name door extra kosten van 5 tot 20% voor transportbedrijven als gevolg van wachttijden aan de binnengrenzen. Hieruit blijkt de aanzienlijke impact die het Schengengebied kan hebben op de economieën van de lidstaten.

De Europese Commissie zal binnenkort een studie uitvoeren naar de grote economische voordelen van het

territoires et de les remplacer par une protection renforcée aux frontières extérieures de cet espace.

Au cours des 40 dernières années, de nombreuses évolutions ont eu lieu au niveau de l'espace Schengen. L'Union européenne de 1985 n'avait évidemment pas le même visage qu'aujourd'hui : les frontières extérieures de l'espace Schengen de 1985 se trouvaient en Espagne, en Autriche ou encore au Danemark.

Aujourd'hui, l'espace Schengen compte 29 membres. Les frontières extérieures de l'espace Schengen se trouvent à présent au Maroc, en Turquie, en Russie et ailleurs. L'intensité et la portée de la coopération entre pays Schengen pour en garantir la bonne mise en œuvre est aujourd'hui beaucoup plus importante qu'en 1985 et elle s'est complexifiée.

L'orateur souhaite épingler quelques faits importants au sujet de l'espace Schengen : en 2024, environ 550 millions de personnes ont légalement traversé les frontières extérieures de l'espace Schengen. Environ 40 % de la circulation internationale de personnes passe par l'espace Schengen.

Au cours de cette même année, environ 350 000 franchissements irréguliers des frontières ont été détectés aux frontières extérieures de l'Europe, soit 38 % de moins que l'année précédente. Cette baisse résulte des efforts déployés par les États membres, avec le soutien de l'UE, pour améliorer les contrôles aux frontières extérieures de l'UE. Par rapport aux entrées légales dans l'espace Schengen mentionnées ci-dessus, les franchissements illégaux de frontières ne représentent donc qu'une minorité d'environ 0,06 %.

Le Comité économique et social européen (CESE) a réalisé une étude intitulée « Le coût de la non-appartenance à l'espace Schengen pour le marché unique/Bulgarie et Roumanie »* et ses résultats sont édifiants. Ainsi, la non-appartenance à Schengen s'élève à une perte économique de plus de 2,5 milliards d'EUR par an pour la Roumanie, liée notamment aux coûts supplémentaires de 5 % à 20 % pour les entreprises de transport en raison des temps d'attente aux frontières intérieures. Ceci démontre l'impact considérable que l'espace Schengen peut avoir sur l'économie de ses États membres.

La Commission européenne s'attèlera prochainement à une étude sur les avantages économiques majeurs de

* <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/cost-non-schengen-single-market-impact-bulgaria-and-romania>;

Schengengebied voor alle burgers en bedrijven in de lidstaten.

De Schengenovereenkomsten zijn essentieel voor het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal binnen de Europese Unie. Ze ondersteunen het concurrentievermogen van de Unie, dat een dringende politieke prioriteit is geworden, zoals wordt onderstreept in de recente verslagen van Enrico Letta "*Much more than a market*" en Mario Draghi.

Naar analogie is het Schengengebied volgens de spreker "*much more than an area*". Het belichaamt de grondbeginselen van de Europese Unie, met de afwezigheid van grenzen tussen de lidstaten en intensieve onderlinge samenwerking op veel gebieden. Voor Europese burgers is het Schengengebied synoniem met veiligheid, vrijheid en welvaart.

Volgens de spreker zijn de belangrijkste uitdagingen waar het Schengengebied momenteel voor staat de volgende: ten eerste moet de gezamenlijke *governance* van Schengen worden versterkt. Er is momenteel een aanzienlijke versnippering tussen de verschillende diensten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Schengenovereenkomsten. In 2022 hebben de 27 Europese ministers van Binnenlandse Zaken de oprichting van een Schengenraad goedgekeurd. Deze raad komt vier keer per jaar bijeen en analyseert de door de Commissie gepubliceerde evaluatieverslagen over het Schengengebied. Op basis van deze analyses moeten de lidstaten beleidsrichtsnoeren voorstellen om sneller te kunnen reageren op mogelijke crises die de ruimte van vrij verkeer beïnvloeden. Maar volgens de spreker komt de Schengenraad niet vaak genoeg bijeen om het dagelijks beheer van het Schengengebied te waarborgen.

Nederland heeft er herhaaldelijk voor gepleit om deze Schengenraad te versterken en in lijn te brengen met het model van de eurozone, die dagelijks wordt bestuurd door de Eurogroep en haar voorzitter.

Als we kijken naar het probleem van het opvoeren van de controles aan de binnengrenzen in de EU, is het duidelijk dat de betrokken lidstaten deze maatregel eenzijdig nemen, zonder echt voorafgaand overleg met de buurlanden. Er zijn andere oplossingen voor het probleem van de controles aan de binnengrenzen, zoals versterkte samenwerking bij het terugkeerbeleid voor mensen die illegaal in het Schengengebied verblijven, of versterkte samenwerking aan de buitengrenzen. Deze laatste maatregel bestaat al, aangezien zo'n 120.000 Europese grenswachten onze grenzen

l'espace Schengen pour l'ensemble des citoyens et pour les entreprises des États membres.

En effet, les accords de Schengen sont essentiels à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux au sein de l'Union européenne. Ils soutiennent la compétitivité de l'Union qui est devenue une priorité politique urgente, comme le soulignent les récents rapports d'Enrico Letta '*Much more than a market*' et de Mario Draghi.

Par analogie, l'orateur estime que l'espace Schengen est « *much more than an area* ». Il personnifie les principes fondateurs de l'Union européenne, avec l'absence de frontières entre les États membres et une coopération intense entre eux dans de nombreux domaines. L'espace Schengen est, pour les citoyens européens, synonyme de sécurité, de liberté et de prospérité.

Selon l'orateur, les grands défis auxquels l'espace Schengen est actuellement confronté sont les suivants : premièrement, il faut renforcer la gouvernance commune de Schengen. On observe actuellement une fragmentation importante entre les différents services en charge de la mise en œuvre des accords Schengen. En 2022, les 27 ministres européens de l'Intérieur ont approuvé la création d'un Conseil Schengen. Ce conseil se réunit quatre fois par an et analyse les rapports d'évaluation de l'espace Schengen publiés par la Commission. A partir de ces analyses, les États membres doivent proposer des orientations politiques afin de réagir plus vite aux potentielles crises qui toucheraient l'espace de libre circulation. Mais la fréquence à laquelle le Conseil Schengen se réunit est, selon l'orateur, insuffisante pour garantir une gestion quotidienne de l'espace Schengen.

Les Pays-Bas ont plaidé à de multiples reprises pour que ce Conseil Schengen soit renforcé et aligné sur le même modèle que celui de la zone euro, qui est dirigée au quotidien par l'Eurogroupe et son président.

Si l'on s'attarde sur le problème de la multiplication des contrôles intérieurs aux frontières dans l'UE, force est de constater que les États membres concernés prennent cette mesure de manière unilatérale, sans réelle concertation préalable avec les pays voisins. Or, il existe d'autres solutions que celle des contrôles aux frontières intérieures, notamment une coopération renforcée en matière de politique de retour pour les personnes qui résident illégalement dans l'espace Schengen ou encore une coopération renforcée aux frontières extérieures. Cette dernière mesure existe

bewaken namens alle leden van het Schengengebied.

Tijdens het Belgische voorzitterschap van de EU werd een routekaart goedgekeurd die gericht is op een veerkrachtig Schengengebied en de versterking van de buitengrenzen.

Ten tweede is het rechtskader van het Schengengebied complex en is het al dertig jaar niet echt hervormd. Maar de wereld is veranderd. De Europese Commissie is daarom van plan deze kwestie te onderzoeken.

Ten derde is de politie- en douanesamenwerking tussen de lidstaten een essentiële factor voor de goede werking van het Schengengebied.

Het Benelux-politieverdrag is in dit opzicht een model en wordt in de EU vaak als voorbeeld genoemd. Nu het Schengengebied aanzienlijk is gegroeid, is het duidelijk dat er alle reden is om de regionale samenwerking tussen politie- en douanediensten te versterken.

Tot slot moeten we de externe dimensie van Schengen noemen. Het Schengengebied gaat niet alleen over interne maar ook over externe veiligheid. Het geïntegreerde beheer van de Europese grenzen is gebaseerd op het vierledige toegangscontrolemodel dat is vastgelegd in Verordening 2019/1896. Dit model omvat maatregelen in derde landen, samenwerking met buurlanden, grenscontrolemaatregelen en controlemaatregelen binnen de ruimte van vrij verkeer om illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit binnen het Schengengebied te voorkomen. De Beneluxlanden hebben ook goede praktijken op dit gebied ontwikkeld, met Benelux-verbindingsofficieren die in derde landen werken om terrorisme, drugshandel, enz. te bestrijden.

B. Uiteenzetting door de heer Pieter Cleppe, politiek analist en hoofdredacteur van BrusselsReport.eu, België

Het Schengengebied is van vitaal belang voor de Europese samenwerking. In zijn presentatie zal de spreker daarom ingaan op de controles aan de binnengrenzen, de lekkende buitengrenzen van de EU en het economische belang van Schengen voor de lidstaten.

Zoals professor Van Elsuwege tijdens de vorige vergadering heeft uitgelegd, kan alleen in zeer specifieke en voor de hand liggende omstandigheden (binnenlandse veiligheid, gezondheids crisis, terrorisme enz.)

déjà puisqu'environ 120.000 garde-frontières européens surveillent, au nom de tous les membres de l'espace Schengen, nos frontières extérieures.

Sous la présidence belge de l'UE, une feuille de route visant à garantir la résilience de l'espace Schengen et à renforcer les frontières extérieures a été adoptée.

Deuxièmement, le cadre juridique de l'espace Schengen est complexe et n'a pas vraiment été réformé depuis trente ans. Or, le monde a changé. La Commission européenne a donc l'intention d'examiner cette question.

Troisièmement, la coopération policière et douanière entre les États membres est un facteur essentiel au bon fonctionnement de l'espace Schengen.

Le traité de police du Benelux fait figure de modèle à cet égard et est souvent cité en exemple au sein de l'UE. L'espace Schengen s'étant considérablement étendu, il est évident qu'il y a tout lieu de renforcer la coopération régionale entre les services de police et les services douaniers.

En dernier lieu, il y a lieu de mentionner la dimension extérieure de Schengen. L'espace Schengen ne concerne pas que la sécurité intérieure mais aussi extérieure. La gestion intégrée des frontières européennes repose sur le modèle de contrôle d'accès à quatre niveaux définis dans le règlement 2019/1896, qui comporte des mesures dans les pays tiers, une coopération avec les pays voisins, des mesures de contrôle aux frontières et des mesures de contrôle au sein de l'espace de libre circulation de manière à éviter l'immigration clandestine et la criminalité transfrontière au sein de l'espace Schengen. Le Benelux a ici aussi développé de bonnes pratiques puisque des officiers de liaison Benelux travaillent dans des pays tiers en matière lutte contre le terrorisme, trafic de drogue etc.

B. Exposé de M. Pieter Cleppe, analyste politique et rédacteur en chef de BrusselsReport.eu, Belgique

L'espace Schengen est d'une importance vitale pour la coopération européenne. Dans son exposé, l'intervenant se penchera par conséquent sur les contrôles aux frontières intérieures, sur les frontières extérieures peu étanches de l'UE et sur l'importance économique de Schengen pour les États membres.

Comme le professeur Van Elsuwege l'a exposé lors de la précédente réunion, il n'est possible de déroger aux principes de la libre circulation de Schengen que dans des hypothèses bien déterminées et évidentes (sécurité

worden afgeweken van de Schengenbeginselen inzake vrij verkeer. De lidstaten, die zich bewust zijn van de economische voordelen die het Schengengebied biedt, hebben getracht deze afwijkingsbeginselen op redelijke wijze toe te passen.

Duitsland wordt sinds kort geconfronteerd met een groeiend probleem van terugkeerbeleid van illegale immigranten en met aanvallen op zijn grondgebied. De Duitse kanselierskandidaat Friedrich Merz heeft tijdens zijn campagne aangekondigd dat hij een wet zou indienen om opnieuw permanente controles in te stellen aan de Duitse grenzen, met een verhoogde politieaanwezigheid. De heer Cleppe is echter van mening dat de economische kosten van een dergelijk voorstel voor Duitsland zo hoog zijn dat het waarschijnlijk geen kans van slagen heeft.

Men kan ook vraagtekens zetten bij de relevantie ervan: in september 2024 werden controles aan de Duitse binnengrenzen opnieuw ingevoerd. Tussen die datum en midden januari 2025 werden in de deelstaat Nedersaksen ongeveer 560 illegale grensoverschrijdingen ontdekt. 386 mensen werden teruggestuurd, waaronder smokkelaars. 166 mensen werden gearresteerd omdat ze gesignaleerd stonden.

Dit wijst erop dat het effect van controles aan de binnengrenzen op verschijnselen als georganiseerde criminaliteit en illegale immigratie zeer bescheiden is. Het is in ieder geval geen duurzame oplossing.

Dit geldt des te meer omdat uit een in 2016* uitgevoerde studie blijkt dat de economische belangen die voortvloeien uit het Schengengebied aanzienlijk zijn. Wat zouden bijvoorbeeld de economische gevolgen voor Frankrijk zijn van een permanent herstel van de grenscontroles in het Schengengebied?

Op korte termijn zou deze maatregel vooral gevolgen hebben voor toeristen voor kort verblijf uit buurlanden, niet-Europese toeristen die verschillende landen in Europa bezoeken, grensarbeiders en het vrachtvervoer. De directe kosten voor Frankrijk zouden tussen de 1 en 2 miljard euro liggen, afhankelijk van de intensiteit van de grenscontroles (exclusief de begrotingskosten van deze controles). De helft van deze geraamde kosten kan worden verklaard door een daling van het aantal toeristen, 38% door de gevolgen

intérieure, crise sanitaire, terrorisme ...). Les États membres, conscients des avantages économiques qu'offre l'espace Schengen, se sont efforcés d'appliquer ces principes dérogatoires de manière raisonnable.

L'Allemagne est confrontée depuis peu à un problème croissant lié à la politique de retour des immigrants clandestins et à des attaques sur son territoire.

Le candidat à la chancellerie allemande, Friedrich Merz, a annoncé au cours de sa campagne qu'il présenterait un projet de loi visant à rétablir des contrôles permanents aux frontières allemandes, accompagnés d'un renforcement de la présence policière. M. Cleppe estime toutefois que le coût économique d'une telle proposition pour l'Allemagne est si élevé qu'elle n'a probablement aucune chance d'aboutir.

Il faut cependant en tirer des enseignements. Les contrôles aux frontières intérieures de l'Allemagne ont été instaurés en septembre 2024. Entre cette date et la mi-janvier 2025, dans le Land de Basse-Saxe (Niedersachsen), environ 560 passages frontaliers illégaux ont été détectés. 386 individus ont été refoulés, parmi lesquels 22 trafiquants. 166 personnes ont été arrêtées parce qu'elles faisaient l'objet d'un signalement.

On peut en déduire que l'effet des contrôles aux frontières intérieures sur des phénomènes tels que le crime organisé et l'immigration illégale est très modéré. Il ne s'agit en tout état de cause pas d'une solution durable sur le long terme.

C'est d'autant plus vrai qu'à la lumière d'une étude réalisée en 2016[†], il apparaît que les intérêts économiques résultant de l'espace Schengen sont considérables. Quelles seraient par exemple les conséquences économiques pour la France d'une restauration permanente des contrôles aux frontières dans l'espace Schengen?

À court terme, les plus touchés par cette mesure seraient les touristes de court séjour en provenance des pays voisins, les touristes non européens visitant plusieurs pays en Europe, les travailleurs frontaliers et le trafic routier de marchandises. Le coût direct pour la France serait de 1 à 2 milliards d'euros selon l'intensité des contrôles aux frontières (sans compter le coût budgétaire de ces contrôles). La moitié de ce coût évalué s'explique par une baisse de la fréquentation touristique, 38 % par l'impact sur les travailleurs

* https://www.strategie.gouv.fr/files/files/Publications/2016/NA%2039/note_danalyse_ndeg39.pdf;

† https://www.strategie.gouv.fr/files/files/Publications/2016/NA%2039/note_danalyse_ndeg39.pdf;

voor grensarbeiders en 12% door ontmoedigingen voor het vrachtvervoer.

Op langere termijn zou de algemene invoering van permanente controles neerkomen op een heffing van 3 % op de handel tussen landen van het Schengengebied, die structureel met 10 % tot 20 % zou afnemen. Dit zou voor Frankrijk een verlies van minstens een half procentpunt van het bbp betekenen, oftewel zo'n tien miljard euro. Daarnaast zouden er mogelijke gevolgen zijn voor buitenlandse investeringen en de mobiliteit van werknemers. Deze resultaten kunnen worden geëxtrapoleerd naar de andere lidstaten van het Schengengebied. Waarschijnlijk zou men tot vergelijkbare conclusies komen.

Hetzelfde jaar voerde het Europees Parlement* een soortgelijke studie uit. Het kwam tot dezelfde conclusies als de Franse studie: de totale herinvoering van grenscontroles zou tussen de 5 en 18 miljard euro per jaar kosten. Jaarlijks worden er meer dan één miljard reizen binnen het Schengengebied gemaakt. De afschaffing van het Schengengebied zou dus een aanzienlijke impact hebben op het leven van de Europese burgers.

Volgens de spreker zijn er alternatieven voor controles aan de binnengrenzen: als we het beleid inzake de afgifte van Schengenvisa in de verschillende lidstaten vergelijken, zien we dat België en Nederland zeer strenge voorwaarden hanteren. Malta is het strengste land en heeft in 2023 37 % van de visumaanvragen afgewezen, gevolgd door Estland en België (26 % afwijzingen). Luxemburg heeft in 2023 slechts 12 % van de visumaanvragen afgewezen. Harmonisatie van het visumbeleid tussen de lidstaten zou kunnen bijdragen aan het tegengaan van illegale immigratie.

Het meest acute probleem is echter het gebrek aan waterdichtheid aan de buitengrenzen van de EU. In 2024 staken ongeveer 231.000 mensen illegaal de grenzen van het Schengengebied over, voornamelijk via de Canarische Eilanden.

Het Europees Pact inzake migratie en asiel bevindt zich momenteel in een verkennende fase: de Raad van de Europese Unie heeft de lidstaten uitgenodigd om innovatieve oplossingen te zoeken met derde landen om illegale migratie te bestrijden. In Italië is de overeenkomst tussen Italië en Albanië over het uitbesteden

frontaliers et 12 % par les freins au transport de marchandises.

À plus long terme, la généralisation des contrôles permanents serait équivalente à une taxe de 3 % sur le commerce entre pays de l'espace Schengen, qui diminuerait structurellement de 10 % à 20 %. Cela se traduirait par une perte d'au moins un demi-point de PIB pour la France, soit une dizaine de milliards d'euros. S'y ajouteraient d'éventuels effets sur l'investissement étranger et la mobilité des travailleurs. Ces résultats peuvent être extrapolés aux autres états membres de l'espace Schengen. L'on arriverait probablement à des conclusions similaires.

La même année, le Parlement européen† a réalisé une étude comparable. Il est parvenu aux mêmes conclusions que l'étude française : la réintroduction totale des contrôles aux frontières coûterait entre 5 et 18 milliards d'euros par an. Plus d'un milliard de voyages sont effectués chaque année au sein de l'espace Schengen. La suppression de l'espace Schengen aurait donc un impact considérable sur la vie des citoyens européens.

Selon l'orateur, il existe des solutions alternatives aux contrôles aux frontières intérieures : lorsque l'on compare la politique de délivrance de visas Schengen au sein des différents États membres, on constate que la Belgique et les Pays-Bas appliquent des conditions de délivrance très strictes. Malte est le pays le plus strict puisqu'il a rejeté 37 % des demandes de visa en 2023, suivi de l'Estonie et de la Belgique (26 % de refus). En 2023, le Luxembourg n'a refusé que 12 % des demandes de visa. L'harmonisation des politiques de délivrance des visas entre les États membres pourrait contribuer à mettre un terme à l'immigration clandestine.

Le problème le plus aigu réside toutefois dans la perméabilité des frontières extérieures de l'UE. En 2024, environ 231.000 personnes ont franchi illégalement les frontières de l'espace Schengen, notamment via les îles Canaries.

Le Pacte européen sur la migration et l'asile est actuellement dans une phase exploratoire : le Conseil de l'Union européenne a invité les États membres à chercher des solutions innovantes avec des pays tiers en vue de lutter contre la migration illégale. En Italie, l'accord entre l'Italie et l'Albanie sur l'externalisation

* [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581392/EPRS_BRI\(2016\)581392_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581392/EPRS_BRI(2016)581392_FR.pdf);

† [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581392/EPRS_BRI\(2016\)581392_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581392/EPRS_BRI(2016)581392_FR.pdf);

van asielaanvragen op een nieuw obstakel gestuit nadat een rechtbank in Rome oordeelde dat het sturen van migranten naar Albanië in strijd is met een uitspraak van het HvJEU dat lidstaten de algemene veiligheid van een land van herkomst moeten beoordelen om het als “veilig” te bestempelen. De Italiaanse regering lijkt daarom bereid om van het project af te zien, maar onderzoekt de mogelijkheid om afgewezen asielzoekers in externe centra in Albanië te plaatsen. Als dit wordt bevestigd, komt het Italiaanse model dichterbij de buurt van het Australische model, dat vaak als voorbeeld wordt genoemd. Australië is het enige westerse land dat erin geslaagd is om illegale migratie de laatste 20 jaar uit te roeien.

Het Australische model werkt als volgt: elke opgespoorde boot met migranten wordt onderschept en vervolgens overgebracht naar detentiecentra op Nauru, in Papoea-Nieuw-Guinea of op Christmas Island, gebieden die ver van het Australische vasteland liggen. Vanuit deze centra wordt de asielprocedure in gang gezet. Hoewel een minderheid uiteindelijk het recht krijgt om zich in Australië te vestigen, keert de meerderheid terug naar het land van herkomst. Er zijn echter tekortkomingen, met name wat betreft de detentieomstandigheden in de centra.

Maar het aantal sterfgevallen als gevolg van illegale migratie naar Australië is drastisch gedaald; het is namelijk vrijwel tot 0% teruggebracht. Als we dit resultaat vergelijken met de 30.000 migranten die de afgelopen tien jaar in de Middellandse Zee zijn omgekomen, moeten we wel toegeven dat het Australische model zijn waarde heeft bewezen.

De spreker is dan ook voorstander van een invoering van het Australische model op EU-niveau, wat een aanpassing van een aantal internationale verdragen vereist.

Dit is echter niet de weg die het Europees migratiepact volgt: het bepaalt dat asielzoekers en personen die internationale bescherming genieten via overplaatsingen van hun huidige Europese gastland, normaal gezien hun eerste land van binnenkomst in de EU, naar een ander Europees land worden overgebracht. Als een asielzoeker wordt overgeplaatst, is het nieuwe gastland verantwoordelijk voor de behandeling van zijn asielverzoek. De betrokkenen blijven dus binnen het Schengengebied. Zolang mensen zich vrij kunnen bewegen binnen het Schengengebied, zijn sommige lidstaten, waaronder Polen, geen voorstander van dit Europese mechanisme. Het Australische model, waarbij de procedure voor de behandeling van asielaanvragen naar derde landen wordt verplaatst, zou volgens de

des demandes d’asile s’est heurté à un nouvel obstacle après qu’un tribunal de Rome ait estimé que l’envoi de migrants en Albanie contrevenait à un arrêt de la CJUE selon lequel pour targuer un pays d’origine de « sûr », les États membres doivent évaluer sa sécurité dans son ensemble. Le gouvernement italien semble dès lors prêt à abandonner le projet mais il examine la possibilité de placer les demandeurs d’asile déboutés dans des centres externes en Albanie. Si cela devait se confirmer, le modèle italien se rapprocherait du modèle australien souvent cité en exemple. L’Australie est en effet le seul pays occidental qui est parvenu à éradiquer la migration illégale au cours des 20 dernières années.

Le modèle australien se présente comme suit : chaque bateau de migrants détecté est intercepté, puis transféré dans des centres de détention situés à Nauru, en Papouasie-Nouvelle-Guinée ou sur l’île Christmas, des territoires à l’écart du continent australien. C’est à partir de ces centres que la procédure d’asile est initiée. Si une minorité obtient finalement le droit de s’installer en Australie, la majorité retourne dans son pays d’origine. Des défaillances existent toutefois, notamment au niveau des conditions de détention dans les centres.

Mais le nombre de décès liés à la migration illégale vers l’Australie a drastiquement baissé, puisqu’il est pratiquement retombé à 0%. Lorsque l’on compare ce résultat aux 30.000 migrants décédés dans la mer Méditerranée au cours de la dernière décennie, il faut bien admettre que le modèle australien a fait ses preuves.

L’orateur est dès lors partisan d’une transposition du modèle australien au niveau de l’UE, ce qui nécessitera une adaptation d’un certain nombre de traités internationaux.

Ce n’est toutefois pas la voie suivie dans le Pacte européen sur la migration : il prévoit que par le biais des relocalisations, les demandeurs d’asile et les bénéficiaires d’une protection internationale seront transférés de leur pays d’accueil européen actuel, normalement leur premier pays d’entrée dans l’UE, vers un autre pays européen. Si un demandeur d’asile est relocalisé, le nouveau pays d’accueil prendra en charge l’examen de sa demande d’asile. Les intéressés resteront donc sur le territoire de l’espace Schengen. Dès lors que les personnes circulent librement au sein de Schengen, certains États membres dont la Pologne ne sont pas favorables à ce mécanisme européen. Le modèle australien, qui délocalise la procédure d’examen de la demande d’asile dans des pays tiers, offrirait plus

spreker meer garanties bieden.

C. Gedachtewisseling

De heer P. van Ballekom (NL) vraagt om meer details over de verdragen die aangepast zouden moeten worden als de EU besluit het Australische model te volgen.

De heer E. Hartog (NL) merkt op dat het visumbeleid van de lidstaten uiteenloopt. Welke oplossingen zijn denkbaar? Kunnen er maatregelen worden overwogen om het *European Cross-Border Mechanism* te vergemakkelijken?

De heer A. van Hattem (NL) komt terug op de uitspraken van de heer Snels over het juridische kader van Schengen, dat al 30 jaar niet is hervormd. 29 landen zijn nu lid van het Schengengebied en de buitengrenzen van de EU zijn aanzienlijk uitgebreid. Houdt de Europese Commissie rekening met deze ontwikkeling? Welke specifieke bepalingen van de Schengenovereenkomsten moeten worden aangepast om rekening te houden met deze nieuwe realiteit?

Mevrouw F. Belhirsch (NL) merkt op dat het aantal controles aan de binnengrenzen de afgelopen jaren is toegenomen, wat in strijd is met het beginsel van vrij verkeer van personen dat is vastgelegd in de Schengenakkoorden. Ze merkt ook op dat de redenen voor deze controles niet alleen verband houden met illegale migratie.

Het Australische model is vooral gericht op de asiel-aanvraagprocedure, die slechts een klein deel van het migratievraagstuk vormt. Naast asielaanvragen is er ook arbeidsmigratie, die niet kan worden opgelost door relocatie, maar wel door bijvoorbeeld mechanismen voor circulaire migratie.

Zij stelt vast dat het Schengengebied een belangrijke bijdrage levert aan de economische welvaart van de EU. Hoe kan de Benelux dit specifieke aspect van de Schengenakkoorden benadrukken en onder de aandacht brengen?

De heer H-J Talsma (NL) merkt op dat de heer Snels het Benelux-politieverdrag aanhaalde als model voor politiesamenwerking. Welke juridische of politieke obstakels zijn er voor soortgelijke politiesamenwerking in andere EU-lidstaten?

De heer K. Vanlouwe (BE) wenst een verduidelijking over de rol van Frontex in het gehele Schengenproces.

de garantie, estime l'orateur.

C. Echange de vues

M. P. van Ballekom (NL) souhaite avoir plus de détails sur les traités qu'il faudra adapter si l'UE décide de suivre le modèle australien.

M. E. Hartog (NL) constate que les politiques de délivrance des visas des États membres sont divergentes. Quelles solutions peut-on envisager ? Au niveau du *European Cross-Border Mechanism*, peut-on envisager des mesures pour le faciliter ?

M. A. van Hattem (NL) revient sur les déclarations de M. Snels relatives au cadre juridique de Schengen qui n'a pas été réformé depuis 30 ans. Aujourd'hui, 29 pays sont membres de l'espace Schengen et les frontières extérieures de l'UE se sont considérablement élargies. La Commission européenne tient-elle compte de cette évolution ? Quelles dispositions spécifiques des accords Schengen devraient être adaptées, compte tenu de cette nouvelle réalité ?

Mme F. Belhirsch (NL) constate que les contrôles aux frontières intérieures se sont multipliés au cours des dernières années, dérogeant ainsi au principe de la libre circulation des personnes inscrit dans les Accords de Schengen. Elle note d'ailleurs que les motivations à l'origine de ces contrôles ne concernent pas uniquement la migration illégale.

Le modèle australien vise principalement la procédure des demandes d'asile, qui ne constitue qu'une part infime de la question migratoire. À côté des demandes d'asile, il y a aussi la migration du travail qui ne peut être résolue par la délocalisation mais bien par des mécanismes de migration circulaire, par exemple.

Elle constate que Schengen participe en grande partie à la prospérité économique de l'UE. Comment le Benelux peut-il davantage mettre l'accent et conscientiser sur cet aspect spécifique des accords de Schengen ?

M. H-J Talsma (NL) constate que M. Snels a cité le Traité de Police Benelux comme modèle à suivre en matière de coopération policière. Quelles sont les barrières juridiques ou politiques qui empêchent d'instaurer une coopération policière similaire dans d'autres États membres de l'UE ?

M. K. Vanlouwe (BE) souhaite obtenir des précisions sur le rôle de Frontex dans l'ensemble du processus de Schengen.

De heer K. Moons (BE) merkt op dat de buitengrenzen van het Schengengebied de afgelopen decennia spectaculair zijn uitgebreid, maar dat ze helaas niet waterdicht zijn. Het nieuwe Europese migratiepact is weliswaar bedoeld om het probleem van illegale migratie op het grondgebied van de EU aan te pakken, maar men kan zich afvragen of het ver genoeg gaat. Het feit dat steeds meer lidstaten controles aan hun binnengrenzen invoeren, wijst erop dat de controles aan de buitengrenzen van de EU ontoereikend zijn. Is de Europese Unie zich bewust van deze situatie en overweegt zij maatregelen? Kan enerzijds worden overwogen de rol van Frontex uit te breiden en anderzijds een migratiemodel aan te nemen dat vergelijkbaar is met dat van Australië?

De heer Tom Snels wijst erop dat het migratiepact niet bedoeld is om migranten over de EU-lidstaten te verdelen, maar wel om de buitengrenzen van de EU te versterken.

Hij is het niet eens met de stelling dat de buitengrenzen van de EU niet waterdicht zouden zijn. We mogen niet vergeten dat de meeste mensen die het grondgebied van de EU binnenkomen, dit doen via de grote luchthavens, zoals Charles De Gaulle of Schiphol. Juist op deze twee locaties doen zich de meeste problemen voor wat betreft de kwaliteit van de controles aan de buitengrenzen. In verschillende rapporten is dit probleem al aan de kaak gesteld en zijn aanbevelingen gedaan voor verbetering.

Frontex heeft de ambitie en de verplichting om zijn personeelsbestand uit te breiden tot 10.000 agenten. In juli 2024 verklaarde de voorzitter van de Commissie, Ursula von der Leyen, aan het Parlement dat Frontex zijn personeelsbestand zou kunnen uitbreiden tot 30.000 medewerkers. Maar we moeten niet uit het oog verliezen dat Frontex een ondersteunende rol heeft: het is niet de bedoeling dat het de nationale douane- en politiediensten van elke lidstaat vervangt.

Een van de belangrijkste prerogatieven van Frontex is ook de uitvoering van het beleid inzake terugkeer en herintegratie van migranten. De helft van de terugkeeroperaties van de lidstaten wordt uitgevoerd met de hulp van Frontex. Hier ligt ook het probleem: er zijn zo'n 30 verschillende terugkeerprocedures binnen de EU, wat het migratievraagstuk nog complexer maakt.

Het Belgische regeerakkoord bepaalt overigens dat een nationaal uitzettingsbesluit in het gehele Schengengebied geldig moet zijn en dat België de terugkeerbesluiten van andere lidstaten zal respecteren. Mensen die in een andere lidstaat gearresteerd worden, moeten

M. K. Moons (BE) observe que les frontières extérieures de l'espace Schengen ont connu une extension spectaculaire au cours des dernières décennies mais qu'elles ne sont malheureusement pas étanches. Le nouveau pacte migratoire européen vise certes à contraindre le problème de la migration illégale sur le territoire de l'UE mais l'on peut se demander s'il va assez loin. Le fait que de plus en plus d'États membres instaurent des contrôles à leurs frontières intérieures indique que les contrôles aux frontières extérieures de l'UE sont insuffisants. L'Union européenne est-elle consciente de cette situation et envisage-t-elle des mesures? Peut-on envisager d'une part, une extension du rôle de Frontex et d'autre part, d'adopter un modèle migratoire similaire à celui de l'Australie?

M. Tom Snels rappelle que le pacte migratoire ne vise pas à redistribuer les migrants entre les États membres de l'UE mais bien à renforcer les frontières extérieures de l'UE.

Il ne souscrit pas à l'analyse selon laquelle les frontières extérieures de l'UE ne seraient pas étanches. Il ne faut pas oublier que la plupart des personnes qui entrent sur le territoire de l'UE le font via les grands aéroports, comme Charles De Gaulle ou Schiphol. C'est précisément à ces deux endroits que l'on observe le plus de problèmes en matière de qualité des contrôles aux frontières extérieures. Plusieurs rapports ont déjà épinglé le problème et formulé des recommandations en vue d'une amélioration.

Frontex a l'ambition et l'obligation d'augmenter ses effectifs à 10.000 agents. En juillet 2024, la Présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a déclaré au Parlement que Frontex pourrait encore augmenter son personnel jusqu'à 30 000 agents. Mais il ne faut pas perdre de vue que Frontex a un rôle de soutien : il n'est pas destiné à remplacer les effectifs douaniers et policiers nationaux de chaque État membre.

Une des prérogatives principales de Frontex consiste aussi à mettre en œuvre la politique des retours et de réintégration de migrants. La moitié des opérations de retour mises en œuvre par les États membres se fait avec l'aide de Frontex. C'est aussi là que le bât blesse: il existe environ 30 procédures de retour différentes au sein de l'UE, ce qui complexifie la problématique migratoire.

L'accord de gouvernement belge prévoit d'ailleurs qu'une décision nationale d'éloignement doit être valable dans l'ensemble de l'espace Schengen et que la Belgique respectera les décisions de retour prises par d'autres États membres. Les personnes arrêtées

van daaruit teruggestuurd worden naar hun land van herkomst. Dit moet verdedigd en nageleefd worden op Europees niveau.

Het regelgevend kader van de Schengenovereenkomsten moet worden herzien. Zo stelt elke Schengenlidstaat zijn eigen voorwaarden voor het verkrijgen van een visum voor verblijf van langere duur, buiten het kader van de Schengenovereenkomsten om. Het Schengenvisummechanisme heeft alleen betrekking op korte verblijven (maximaal drie maanden). Houders van een visum voor lang verblijf van een lidstaat kunnen echter vrij reizen binnen het Schengengebied. De afgifte van deze nationale visa heeft dus gevolgen voor het Schengengebied. Het zou raadzaam zijn om het kader van de Schengenovereenkomsten uit te breiden door gemeenschappelijke regels voor langlopende visa op te nemen en te harmoniseren.

De heer P. van Ballekom (NL) trekt een parallel met de Europese blauwe kaart voor hooggekwalificeerde werknemers uit derde landen, die zich binnen de Europese Unie kunnen verplaatsen. Zou het niet mogelijk zijn om houders van een visum voor lang verblijf van een lidstaat te verplichten om ook een Europese kaart te verkrijgen waarmee ze zich vrij kunnen bewegen binnen het Schengengebied? Hij vreest dat de lidstaten weinig geneigd zullen zijn om de regels voor de afgifte van visa voor lang verblijf te harmoniseren, aangezien dit een nationale bevoegdheid blijft.

Voor **de heer T. Snels** ligt het grootste probleem in het feit dat de lidstaten de Europese IT-tools en databases, moeten implementeren en gebruiken. Het *Entry/Exit System* (EES), bijvoorbeeld, is een gepland geautomatiseerd IT-systeem voor de registratie van onderdanen van derde landen die voor een kort verblijf reizen, telkens wanneer ze de buitengrenzen van één van de Europese landen overschrijden. Het zal het beheer van de buitengrenzen van de EU moderniseren door personen die de toegestane verblijfsduur overschrijden te identificeren en betrouwbare gegevens te verstrekken over binnenkomst, vertrek en weigering van toegang. Het systeem is ook ontworpen om identiteitsfraude effectief te bestrijden door biometrische gegevens te verzamelen. Dit zal de veiligheid binnen de EU vergroten door betere grenscontroles, het gebruik van elektronische registers en biometrische gegevens. Het ESS zal de uitwisseling van informatie in *realtime* bevorderen, zodat grensautoriteiten in de hele EU op het juiste moment over de juiste informatie beschikken.

Helaas is het ESS-systeem nog niet operationeel

dans un autre État membre doivent être renvoyées dans leur pays d'origine à partir de celui-ci. Ceci doit être défendu et respecté au niveau européen.

Le cadre réglementaire des accords de Schengen doit effectivement être adapté. A titre d'exemple, chaque pays membre de Schengen fixe ses propres conditions pour obtenir un visa de longue durée, en dehors du cadre des accords de Schengen. Le mécanisme de visa Schengen ne concerne en effet que les séjours de courte durée (maximum trois mois). Les titulaires d'un visa longue durée d'un État membre peuvent toutefois circuler librement dans l'espace Schengen. La délivrance de ces visas nationaux de longue durée a par conséquent un impact sur l'espace Schengen. Il serait indiqué d'élargir le cadre des accords de Schengen en y intégrant et en harmonisant des règles communes en matière de visa de longue durée.

M. P. van Ballekom (NL) fait le parallèle avec le mécanisme européen des cartes bleues à destination des travailleurs hautement qualifiés originaires de pays tiers, qui permettent à ces derniers de se déplacer dans l'Union européenne. Ne pourrait-on envisager d'imposer aux détenteurs d'un visa longue durée d'un État membre d'obtenir en plus une carte européenne lui permettant de circuler librement dans l'espace Schengen ? Il craint que les États membres seront peu enclins à vouloir harmoniser les règles en matière de délivrance de visas de longue durée, qui demeure une compétence nationale.

M. T. Snels estime que le problème principal réside surtout dans le fait que les États membres doivent mettre en œuvre et utiliser les outils et banques de données informatiques que l'UE veut implémenter. Le système d'entrée/sortie (EES), par exemple, est un système informatique automatisé en projet permettant d'enregistrer les ressortissants de pays tiers voyageant pour un court séjour, chaque fois qu'ils franchissent les frontières extérieures de l'un des pays européens. Il modernise la gestion des frontières extérieures de l'UE, en identifiant les personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisée et fournit des données fiables sur les entrées, les sorties et les refus d'entrée. Ce système a pour vocation de lutter efficacement contre la fraude à l'identité en recueillant des données biométriques. La sécurité au sein de l'UE en sera renforcée grâce à l'amélioration des contrôles aux frontières, à l'utilisation d'enregistrements électroniques et de données biométriques. L'EES favorisera le partage d'informations en temps réel, en veillant à ce que les autorités frontalières de l'ensemble de l'UE disposent des bonnes informations au bon moment.

Malheureusement, le système ESS n'est toujours pas

omdat een aantal lidstaten achterloopt. Hetzelfde geldt voor het ETIAS-systeem (*European Travel Information and Authorisation System*), dat enige vertraging heeft opgelopen.

Dit is een bestuursprobleem voor de lidstaten, die de mechanismen moeten toepassen die in het kader van de Schengenovereenkomsten zijn ontwikkeld.

De heer E. Hartog (NL) vraagt om nadere toelichting over de EU-blauwe kaarten en de Schengenvisa. Wie is waarvoor bevoegd?

De heer T. Snels wijst erop dat legale arbeidsmigratie binnen de EU veel omvangrijker is dan illegale migratie. De Europese blauwe kaart is een werk- en verblijfsvergunning die niet-Europese burgers in staat stelt om in een EU-land te werken en te wonen, op voorwaarde dat zij beschikken over een diploma of een gelijkwaardige kwalificatie, en een baanaanbod dat voldoet aan een minimumloondrempel. Het mechanisme van de blauwe kaarten valt niet onder het toepassingsgebied van het Schengenacquis. Het betreft een gedeelde bevoegdheid op EU-niveau.

Wat betreft de politieke samenwerking tussen de lidstaten wijst hij erop dat het niet nodig is de EU-verdragen te wijzigen om deze samenwerking mogelijk te maken. Er zijn dus geen echte juridische belemmeringen. De Commissie moedigt de lidstaten aan om deze vorm van samenwerking te versterken, waardoor met name de noodzaak van controles aan de binnengrenzen zou kunnen worden verminderd, bijvoorbeeld in geval van een terroristische dreiging of illegale migratie.

De heer P. Cleppe wijst erop dat het Verenigd Koninkrijk gedwongen was zijn plan om de asielprocedure naar Rwanda uit te besteden te staken vanwege juridische obstakels die rechtstreeks verband hielden met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Europees recht. Marc Bossuyt, deskundige op het gebied van migratie, deelt de analyse van het Britse Hoogerechtshof niet: hij is van mening dat het vooral een kwestie is van jurisprudentiële interpretatie van het Verdrag, aangezien dit in werkelijkheid geen bepalingen inzake asiel bevat.

Het is dan ook aan de parlementen om wetten of verdragen aan te nemen die de rechtbanken en gerechtshoven minder ruimte voor beoordeling en interpretatie laten. Tot op heden voorziet geen enkel EU-verdrag in de mogelijkheid om asiel aan te vragen buiten het grondgebied van de EU. Een Australisch uitbestedingsmodel is alleen mogelijk als de verdragen voorzien in dergelijke uitbesteding.

opérationnel parce qu'un certain nombre d'États membres sont à la traîne. Il en va de même pour le système ETIAS (*European Travel Information and Authorisation System*) qui encourt un certain retard.

Il s'agit d'un problème de gouvernance des États-membres, qui doivent mettre en œuvre les mécanismes développés en exécution des Accords Schengen.

M. E. Hartog (NL) souhaite des précisions sur les cartes bleues de l'UE et les visas Schengen. Qui est compétent pour quoi ?

M. T. Snels indique que la migration légale de main d'œuvre dans l'UE est bien plus importante que la migration illégale. La carte bleue européenne est un permis de travail et de séjour qui permet aux citoyens non européens de travailler et de vivre dans un pays de l'UE, à condition qu'ils aient un diplôme ou une qualification équivalente, et une offre d'emploi qui respecte un seuil de salaire minimum. Le mécanisme des cartes bleues ne tombe pas sous le champ d'application de l'acquis de Schengen. Il s'agit d'une compétence partagée au niveau de l'UE.

Revenant sur la coopération policière entre États membres, il rappelle qu'il n'est pas nécessaire de modifier les traités de l'UE pour permettre cette coopération. Il n'y a donc pas de réels obstacles juridiques. La Commission encourage les États membres à renforcer cette forme de coopération qui permettrait notamment de réduire le besoin de recourir aux contrôles aux frontières intérieures, par exemple en cas de menace terroriste ou de migration illégale.

M. P. Cleppe rappelle que le Royaume-Uni a été contraint d'avorter son projet d'externalisation de la procédure d'asile au Rwanda en raison d'obstacles juridiques en lien direct avec la Convention européenne des droits de l'homme et le droit européen. Marc Bossuyt, expert sur la question migratoire, ne partage pas l'analyse de la Cour suprême du Royaume-Uni : il estime qu'il s'agit surtout d'une question d'interprétation jurisprudentielle de la Convention, cette dernière ne contenant en réalité aucune disposition relative à l'asile.

Il appartient dès lors aux parlements d'adopter des lois ou des traités qui laissent moins de marge d'appréciation et d'interprétation aux cours et tribunaux. A ce jour, aucun traité européen ne prévoit la possibilité d'introduire une demande d'asile en dehors du territoire de l'UE. Un modèle australien d'externalisation ne sera possible qu'à la condition que les traités prévoient cette externalisation.

Bovendien merkt hij op dat de Europese regels op het gebied van migratie niet in alle lidstaten op dezelfde manier worden toegepast. Griekenland bijvoorbeeld voert op illegale en systematische wijze terugsturingen van asielzoekers uit. Ook zijn de voorwaarden voor het verlenen van visa niet in alle lidstaten gelijk, en lijkt een harmonisatie zeer wenselijk.

Terugkomend op de cijfers voor illegale migratie, merkt hij op dat op basis van recente cijfers blijkt dat ongeveer 100.000 mensen illegaal in Brussel wonen, een stad met 1,2 miljoen inwoners. Dit is niet onbelangrijk. Onregelmatige nieuwkomers maken de bestaande situatie alleen maar erger.

Geconfronteerd met het probleem van illegale migratie stelt Duitsland de Schengenakkoorden ter discussie, wat rampzalig zou zijn voor de Benelux-landen, voor wie deze akkoorden van essentieel economisch belang zijn.

Zoals mevrouw Belhirsch benadrukt, bestaat er een fundamenteel verschil tussen illegale en legale immigratie. Hoewel deze laatste in principe onder de nationale bevoegdheid valt, oefent het Europese recht niettemin een grote invloed uit, met name op het gebied van gezinshereniging. Hetzelfde geldt voor andere interne beleidsmaatregelen van de lidstaten: op verzoek van een Deense rechtbank onderzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie momenteel of de Deense wet die de concentratie van etnische minderheden in bepaalde wijken beperkt (de getto-wet), in strijd is met de Europese wetgeving inzake de bestrijding van discriminatie en met de Europese richtlijn van 2000 inzake rassengelijkheid. De invloed van de EU-wetgeving op het nationale immigratiebeleid staat dus buiten kijf.

Mevrouw F. Belhirsch (NL) is van mening dat de heer Cleppe een aantal zaken door elkaar haalt. Ze stelt dat we heel voorzichtig moeten zijn met cijfers en concepten. Circulaire migratie heeft bijvoorbeeld niets te maken met gezinshereniging. Circulaire migratie zou personen die in een derde land wonen in staat kunnen stellen tijdelijk naar de EU te komen om daar te werken, te studeren, een opleiding te volgen of een combinatie van deze activiteiten te verrichten, op voorwaarde dat zij aan het einde van de periode waarvoor hun toegang is verleend, hun hoofdverblijfplaats en hun hoofdactiviteit weer in hun land van herkomst vestigen. De circulariteit kan worden verbeterd door migranten de kans te geven om, zodra ze zijn teruggekeerd, een vorm van bevoorrechte mobiliteit te

Par ailleurs, il constate qu'en matière migratoire, les règles européennes ne sont appliquées uniformément par les États membres. La Grèce, par exemple, effectue illégalement et systématiquement des *pushbacks* des demandeurs d'asile. De même, les conditions d'octroi des visas ne sont pas similaires dans tous les États membres et une uniformisation paraît hautement souhaitable.

Revenant sur les chiffres de la migration illégale, l'orateur signale que sur la base de chiffres récents, il apparaît qu'environ 100.000 personnes vivent en séjour illégal à Bruxelles, une ville d'1,2 million d'habitants. Ce n'est pas anodin. Les nouvelles arrivées irrégulières ne font qu'aggraver la situation existante.

Face au problème de la migration illégale, l'Allemagne remet en cause les accords de Schengen, ce qui serait catastrophique pour les pays du Benelux pour qui ces accords sont d'une importance essentielle en termes économiques.

Comme le souligne Mme Belhirsch, il existe une différence fondamentale entre l'immigration illégale et l'immigration légale. Bien que cette dernière relève en principe de la compétence nationale, le droit européen exerce néanmoins une grande influence, notamment en matière de regroupement familial. Il en va de même pour d'autres mesures politiques internes des États membres : à la demande d'un tribunal danois, la Cour de justice de l'Union européenne examine actuellement si la loi danoise limitant la concentration des minorités ethniques dans certains quartiers (loi sur les ghettos) est contraire à la législation européenne en matière de lutte contre la discrimination et à la directive européenne de 2000 sur l'égalité raciale. L'influence de la législation de l'UE sur les politiques nationales en matière d'immigration est donc incontestable.

Mme F. Belhirsch (NL) a le sentiment que M. Cleppe confond un certain nombre de choses. Elle plaide pour que l'on fasse preuve d'une grande prudence avec les chiffres et les concepts. La migration circulaire par exemple n'a aucun rapport avec le regroupement familial. La migration circulaire pourrait permettre aux personnes résidant dans un pays tiers de venir temporairement dans l'UE pour y travailler, y étudier, y suivre une formation ou une combinaison de ces activités, à condition qu'à la fin de la période pour laquelle l'entrée leur a été accordée, elles rétablissent leur résidence principale et leur activité principale dans leur pays d'origine. La circularité peut être renforcée en donnant aux migrants la possibilité, une fois qu'ils sont rentrés, de conserver une forme de mobilité privilégiée

behouden van en naar de EU-lidstaten waar ze eerder woonden, bijvoorbeeld in de vorm van vereenvoudigde toelatings- en overnameprocedures.

De heer T. Snels is het daarmee eens. Beleidsontwikkeling moet *evidence-based* zijn en vertrouwen op geloofwaardige en relevante feiten en gegevens voor besluitvorming in plaats van op politieke meningen of theorieën. Dit is essentieel om een goed bestuur van het Schengengebied te waarborgen. Daarom bereidt de Europese Commissie regelmatig Schengenbarometers voor, die uitsluitend tot doel hebben de Europese leiders nauwkeurige cijfers te verstrekken. Tegelijkertijd ontwikkelt het een Schengen scorebord, die een overzicht geeft van het uitvoeringsniveau van de aanbevelingen die voortvloeien uit de Schengen-evaluaties en de voortgang van de maatregelen in de follow-upfase van de Schengen-evaluaties.

De heer A. van Hattem (NL) merkt op dat de twee experts uiteenlopende cijfers hebben aangehaald in termen van illegale binnenkomst in het Schengengebied: 231.000 voor de ene en 350.000 voor de andere. Is het mogelijk dit punt te verduidelijken? Wat betreft de slechte kwaliteit van de controles op de luchthavens van Schiphol en Charles de Gaulle, kunnen we het aantal illegale binnenkomsten via deze twee toegangspunten kwantificeren? Hoe kunnen de oorzaken van het probleem worden uitgelegd?

De heer T. Snels stelt dat Frontex, in 2024, 350.000 onregelmatige binnenkomsten aan de buitengrenzen van Schengen telde. Dit betekent een daling van 38% ten opzichte van het voorgaande jaar. Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met personen uit derde landen die regelmatig het EU-grondgebied binnenkomen maar de toegestane verblijfsduur overschrijden. Vaak zullen deze mensen dan asiel aanvragen in een andere lidstaat.

III. VERGADERING VAN 4 APRIL 2025

A. Uiteenzetting door de heer Stefan Salomon, Universitair docent Europees recht aan de afdeling Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam, Nederland

De heer Stefan Salomon stelt zich de vraag of de verjaardag van 40 jaar Schengen aanleiding moet geven tot een feest, dan wel tot een begrafenisstemming.

Met de oprichting van het Schengengebied in 1995

vers et depuis les États membres de l'UE où ils résidaient auparavant, par exemple sous la forme de procédures simplifiées d'admission et de réadmission.

M. T. Snels se rallie à ce propos. L'élaboration de politiques doit être fondée sur des données probantes, en s'appuyant sur des faits et des données crédibles et pertinentes pour prendre des décisions, plutôt que sur des opinions politiques ou des théories. C'est indispensable pour assurer la bonne gouvernance de l'espace Schengen. C'est pourquoi la Commission européenne prépare à intervalles réguliers des baromètres Schengen qui ont pour seul objectif de fournir des données chiffrées exactes aux dirigeants européens. En parallèle, elle élabore un tableau de bord Schengen (*Schengen scoreboard*) qui permet de visualiser le niveau de mise en œuvre des recommandations résultant des évaluations Schengen et de mesurer les progrès réalisés dans la phase de suivi des évaluations Schengen.

M. A. van Hattem (NL) constate que les deux experts ont cité des chiffres divergents en termes d'entrées illégales dans l'espace Schengen : 231.000 pour l'un et 350.000 pour l'autre. Est-il possible d'éclaircir ce point ? Quant à la mauvaise qualité des contrôles dans les aéroports de Schiphol et Charles de Gaulle, peut-on quantifier le nombre d'entrées illégales via ces deux points d'entrée ? Comment expliquer les causes du problème ?

M. T. Snels répond qu'en 2024, Frontex a comptabilisé 350.000 franchissements irréguliers des frontières extérieures de Schengen. C'est une diminution de 38% par rapport à l'année précédente. Par ailleurs, il faut aussi tenir compte des personnes de pays tiers qui entrent régulièrement sur le territoire de l'UE mais qui dépassent la durée du séjour autorisé. Souvent, ces personnes réclameront ensuite l'asile dans un autre État membre.

III. RÉUNION DU 4 AVRIL 2025

A. Exposé de M. Stefan Salomon, professeur adjoint de droit européen au département d'études européennes de l'Université d'Amsterdam, Pays-Bas

M. Stefan Salomon déclare d'emblée qu'il se demande si le 40e anniversaire de Schengen doit donner lieu à une fête ou plutôt à une ambiance funèbre.

Avec la création de l'espace Schengen en 1995, les

werden de controles aan de binnengrenzen van de EU afgeschaft.

Staten behouden evenwel het recht om opnieuw tijdelijke controles in te voeren in geval van ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid.

Sinds 2015 hebben verschillende Schengenlanden deze controles opnieuw ingevoerd vanwege de migratiecrisis en de toename van grensoverschrijdende terroristische dreigingen.

In december 2021 stelde de Europese Commissie een herziening van de regels voor het Schengegebied voor, om ervoor te zorgen dat herinvoering van controles aan de binnengrenzen een laatste redmiddel blijft. Alternatieve maatregelen zijn mogelijk, zoals gerichte politiecontroles en versterkte politiewerking.

Grenstoezicht kan voor zes maanden worden ingevoerd, deze periode mag ten hoogste driemaal met een lengte van zes maanden worden verlengd. Sinds 2015 stellen we vast dat Frankrijk, Duitsland, Denemarken en Oostenrijk van deze maatregel hebben gebruik gemaakt (en verlengd).

Er kunnen kanttekeningen geplaatst worden bij de wettelijkheid en de economische efficiëntie van dergelijke maatregelen. De verlenging van de grenscontroles is immers in strijd met het EU-recht.

Controles aan de grenzen zijn bovendien niet effectief. De Nederlandse minister voor Migratie heeft bovendien erkend dat grenscontroles de criminele netwerken niet tegenhouden. De controles zijn duur. In Oostenrijk werd de jaarlijkse kost begroot op 90 miljoen euro. De politiediensten moeten hierbij overuren kloppen. De indirecte kost wordt weerspiegeld in lange wachttijden aan de grenzen en extra kosten voor de werknemers (ongeveer 200 miljoen euro per jaar, volgens berekeningen in Oostenrijk).

Wie handhaaft de regels?

De Europese Commissie is de hoedster van de verdragen en kan inbreukprocedures inleiden als de lidstaten hun verplichtingen niet nakomen. De burgers kunnen voor de nationale rechtbanken een klacht indienen van de lidstaten.

contrôles aux frontières intérieures de l'UE ont été supprimés.

Les États conservent toutefois le droit de réintroduire des contrôles temporaires en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

Depuis 2015, plusieurs pays Schengen ont réintroduit ces contrôles en raison de la crise migratoire et de l'augmentation des menaces terroristes transfrontalières.

En décembre 2021, la Commission européenne a proposé une révision des règles applicables à l'espace Schengen afin de garantir que la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures reste une mesure de dernier recours. D'autres mesures sont possibles, telles que des contrôles policiers ciblés et une coopération policière renforcée.

Des contrôles aux frontières peuvent être mis en place pour une durée de six mois ; cette période peut être prolongée au maximum trois fois pour une durée de six mois chacune. Depuis 2015, nous constatons que la France, l'Allemagne, le Danemark et l'Autriche ont eu recours à cette mesure (et l'ont prolongée).

On peut émettre des réserves quant à la légalité et à l'efficacité économique de telles mesures. En effet, la prolongation des contrôles aux frontières est contraire au droit européen.

De plus, les contrôles aux frontières ne sont pas efficaces. Le ministre néerlandais chargé des migrations a d'ailleurs reconnu que les contrôles aux frontières n'empêchaient pas les réseaux criminels d'agir. Les contrôles sont coûteux. En Autriche, leur coût annuel a été estimé à 90 millions d'euros. Les services de police doivent effectuer des heures supplémentaires. Le coût indirect se traduit par de longs délais d'attente aux frontières et des coûts supplémentaires pour les travailleurs (environ 200 millions d'euros par an, selon les calculs effectués en Autriche).

Qui veille au respect des règles ?

La Commission européenne est la gardienne des traités et peut engager des procédures d'infraction si les États membres ne respectent pas leurs obligations. Les citoyens peuvent introduire une plainte contre les États membres devant les tribunaux nationaux.

Hoe kan men de regels handhaven?

Op grond van artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie brengt de Europese Commissie een met redenen omkleed advies uit wanneer zij van mening is dat een EU-lidstaat een van zijn verplichtingen uit hoofde van de Verdragen niet is nagekomen. In de afgelopen tien jaar heeft de Europese Commissie in dit verband geen enkele inbreukprocedure ingeleid.

De handhaving door de Europese Commissie

De Europese Commissie heeft wel *guidelines* gepubliceerd. Overeenkomstig artikel 27 bis van de Schengengrenzencode is er een procedure van kennisgeving ingeval van de tijdelijke herinvoering of verlenging van grenstoezicht aan de binnengrenzen. Dit is “*soft law*”.

De lidstaten gaan *in casu* over tot de kennisgeving aan de Europese Commissie van de herinvoering of de verlenging van grenstoezicht aan de binnengrenzen.

Wanneer uit de kennisgeving blijkt dat de lidstaat van plan is grenstoezicht in te voeren of dit te verlengen, zal de Commissie een beoordeling uitvoeren op basis van de informatie opgenomen in de kennisgeving en er mogen opmerkingen worden geformuleerd over de noodzaak of het proportioneel karakter van de maatregel.

Een dergelijke vergaande juridische beoordeling (*legal opinion*) door de Europese Commissie is er nog niet geweest, hoewel de Juridische dienst van de Europese Commissie van mening is dat grenscontroles ingaan tegen het EU-recht.

In 2015 werd naar aanleiding van Duitse en Oostenrijkse controles een juridische beoordeling uitgebracht door de Europese Commissie, maar dit was ingevolge een wettelijke verplichting van de Europese Commissie om advies uit te brengen in het kader van de zaak C-368/20. De Europese Commissie is van oordeel dat een advies overeenkomstig art. 27 bis, lid 4, Schengengrenzencode pas tegen einde van de 12 maanden durende periode wordt uitgebracht.

En kan zich evenmin van de indruk ontdoen dat de Europese Commissie haar rol van hoedster van de Verdragen niet naar behoren invult en dat er bijgevolg sprake is van een ineffectief supranationaal toezicht op de praktijken van de lidstaten.

*De handhaving door de burgers voor de nationale**Comment faire respecter les règles ?*

En vertu de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, si la Commission européenne estime qu'un État membre de l'UE a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet. Au cours des dix dernières années, la Commission européenne n'a engagé aucune procédure d'infraction à cet égard.

L'application par la Commission européenne

La Commission européenne a publié des lignes directrices. Conformément à l'article 27 bis du code frontières Schengen, il existe une procédure de notification en cas de réintroduction temporaire ou de prolongation des contrôles aux frontières intérieures. Il s'agit de « *soft law* ».

Dans ce cas, les États membres notifient à la Commission européenne la réintroduction ou la prolongation des contrôles aux frontières intérieures.

Lorsque la notification indique que l'État membre a l'intention d'introduire ou de prolonger les contrôles aux frontières, la Commission procède à une évaluation sur la base des informations contenues dans la notification et peut formuler des observations sur la nécessité ou la proportionnalité de la mesure.

La Commission européenne n'a encore jamais rendu d'avis juridique (*legal opinion*) aussi radical, bien que son service juridique estime que les contrôles aux frontières sont contraires au droit européen.

En 2015, à la suite des contrôles effectués par l'Allemagne et l'Autriche, la Commission européenne a rendu un avis juridique, mais cela résultait d'une obligation légale de la Commission européenne de rendre un avis dans le cadre de l'affaire C-368/20. La Commission européenne estime qu'un avis conformément à l'article 27 bis, paragraphe 4, du code frontières Schengen ne sera rendu qu'à la fin de la période de 12 mois.

L'on ne peut se défaire de l'impression que la Commission européenne ne remplit pas correctement son rôle de gardienne des traités et qu'il existe par conséquent un contrôle supranational inefficace des pratiques des États membres.

Le recours des citoyens devant les juridictions

rechtbanken

De Franse Raad van State heeft in vier arresten gesteld dat de Franse grenscontroles in overeenstemming waren met het EU-recht. Als kritische kanttekening kan men opwerpen dat de Franse Raad van State hier geen prejudiciële vraag heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de EU aangaande de verenigbaarheid van de Franse beslissingen met het EU-recht. Dit is merkwaardig want als hoogste administratieve rechtscollege heeft zij de plicht om een prejudiciële vraag te stellen.

Het Administratief Gerechtshof te München heeft zich verschuild achter strikte interpretatie van de vereisten inzake ontvankelijkheid en procesbevoegdheid in het Duits administratief procesrecht om op die manier geen inhoudelijke beoordeling te moeten doen. Hierdoor is het voor burgers onmogelijk dat rechtbanken de onwettige controles beoordelen en controle uitvoeren op discretionaire bevoegdheden van de lidstaten die leiden tot een reëel risico op misbruik.

Enkele administratieve rechtbanken stellen uitdrukkelijk dat de Duitse grenscontroles ingaan tegen het EU-recht. Dit is het geval met de Administratieve rechtbank te Stiermarken. Het *Verwaltungsgericht* van Bayern bevestigt dit in een arrest van 18 maart 2025.

Wat nu?

Vanuit het perspectief van de fundamentele rechten en vrijheden is de veertigste verjaardag van Schengen geen reden om een feest te vieren. De langdurige grenscontroles zijn nog steeds van kracht en de systemische schending van EU-wetgeving door verschillende lidstaten gedurende langere periode (8 jaar) doen de vraag rijzen in welke mate de Europese Commissie haar rol van hoedster van de verdragen ernstig neemt.

Bovendien is er slechts een beperkte toegang van burgers tot de rechter voor nationale rechtbanken.

Als niemand van de institutionele actoren zijn verplichtingen ernstig neemt, wat kan er dan nog ondernomen worden?

Professor Salomon schuift 2 oplossingen naar voor.

De bedrijven zijn een grote afwezige in dit verhaal. Geen enkel bedrijf dagvaardt de Staat omwille van grenscontroles. Bedrijven kunnen evenwel

nationales

Le Conseil d'État français a estimé, dans quatre arrêts, que les contrôles aux frontières français étaient conformes au droit de l'Union européenne. On peut toutefois émettre une réserve critique en soulignant que le Conseil d'État français n'a pas saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle concernant la compatibilité des décisions françaises avec le droit européen. C'est d'autant plus surprenant, qu'en tant que plus haute juridiction administrative, le Conseil d'État a l'obligation de saisir la Cour d'une question préjudicielle.

La Cour administrative de Munich s'est retranchée derrière une interprétation stricte des exigences en matière de recevabilité et de capacité d'ester en justice dans le droit administratif allemand afin de ne pas avoir à procéder à une appréciation au fond. Il est donc impossible pour les citoyens que les tribunaux évaluent les contrôles illégaux et contrôlent les pouvoirs discrétionnaires des États membres qui entraînent un risque réel d'abus.

Certaines juridictions administratives affirment explicitement que les contrôles aux frontières allemandes sont contraires au droit européen. C'est le cas du tribunal administratif de Styrie. Le *Verwaltungsgericht* de Bavière le confirme dans un arrêt rendu le 18 mars 2025.

Et maintenant ?

Du point de vue des droits et libertés fondamentaux, le quarantième anniversaire de Schengen n'est pas une raison de se réjouir. Les contrôles aux frontières sont toujours en vigueur et la violation systématique de la législation européenne par plusieurs États membres pendant une longue période (huit ans) soulève la question de savoir dans quelle mesure la Commission européenne prend au sérieux son rôle de gardienne des traités.

En outre, l'accès des citoyens aux tribunaux nationaux est limité.

Si aucun des acteurs institutionnels ne prend ses obligations au sérieux, que peut-on encore entreprendre ?

Le professeur Salomon propose deux solutions.

Les entreprises sont les grandes absentes de cette affaire. Aucune entreprise ne poursuit l'État en justice au sujet des contrôles aux frontières. Les entreprises

vorderingen instellen wegens overheidsaansprakelijkheid voor de schade die zij hebben geleden door onrechtmatige grenscontroles. Het advies dat de Commissie zou kunnen uitbrengen op grond van artikel 27 bis, lid 3, zou de juridische kosten en onzekerheid voor bedrijven helpen verminderen.

Een lidstaat kan overeenkomstig art. 258 VWEU een vordering instellen tegen een lidstaat die langdurige controles aan de binnengrenzen handhaaft. Dit is een hypothese die zich in de praktijk nooit voordoet.

B. Gedachtewisseling

De heer E. Hartog (NL) stelt vast dat er politieke redenen zijn om niet te procederen, zowel bij de Europese Commissie, als bij de lidstaten. Wat is de context? Kan het Europees Parlement een procedure opstarten?

Professor Salomon antwoordt dat binnen de Europese Commissie de ambtenaren er een andere zienswijze op nahouden dan het senior management of de politieke verantwoordelijken. Het gevoel bestaat dat wanneer men tegen de belangen van de grootste lidstaten durft in te gaan, dit andere beleidsdomeinen in gevaar kan brengen. Het Europees Parlement heeft niet zozeer macht in deze materie, maar kan de Europese Commissie wel ertoe bewegen om werk te maken van de “*legal opinion*”.

De heer T. van Kesteren (NL) vraagt of er een goede balans is te vinden in het EU-recht tussen de belangen van de lidstaten en de belangen van de economie.

Professor Salomon antwoordt dat bij een meting van de schade men niet enkel de kosten voor de lidstaten vaststelt, maar ook de kosten voor de bedrijven, de werknemers en de consumenten. De Schengenovereenkomst bepaalt zelf dat de grenscontroles tijdelijk moeten zijn en men moet de ernstige bedreiging bestuderen. Interne grenscontroles kunnen geen lange termijnoplossing zijn.

De Raad heeft gestemd tegen de zienswijze als zouden terroristische bedreigingen een bedreiging op lange termijn zouden zijn.

Het wettelijk kader biedt al een afdoend antwoord op wat de passende balans moet zijn tussen belangen van de lidstaten en de economie.

peuvent toutefois intenter une action en responsabilité civile de l'État pour les préjudices qu'elles ont subis du fait de contrôles aux frontières illégaux. L'avis que la Commission pourrait rendre en vertu de l'article 27 bis, paragraphe 3, contribuerait à réduire les frais de justice et l'incertitude juridique pour les entreprises.

Un État membre peut, conformément à l'article 258 du TFUE, intenter une action contre un État membre qui maintient des contrôles prolongés aux frontières intérieures. Il s'agit là d'une hypothèse qui ne se produit jamais dans la pratique.

B. Echange de vues

M. E. Hartog (NL) observe qu'il existe des raisons politiques de ne pas engager de procédure, tant auprès de la Commission européenne que des États membres. Quel est le contexte ? Le Parlement européen peut-il engager une procédure ?

Le professeur Salomon répond qu'au sein de la Commission européenne, les fonctionnaires ont un point de vue différent de celui des cadres supérieurs ou des responsables politiques. Il existe un sentiment selon lequel le fait d'oser aller à l'encontre des intérêts des plus grands États membres pourrait mettre en péril d'autres domaines politiques. Le Parlement européen n'a pas vraiment de pouvoir en la matière, mais il peut inciter la Commission européenne à se pencher sur l'avis juridique.

M. T. van Kesteren (NL) demande s'il est possible de trouver un juste équilibre dans le droit communautaire entre les intérêts des États membres et ceux de l'économie.

Le professeur Salomon répond que, pour évaluer les dommages, il ne faut pas seulement tenir compte des coûts pour les États membres, mais aussi des coûts pour les entreprises, les travailleurs et les consommateurs. L'accord de Schengen stipule lui-même que les contrôles aux frontières doivent être temporaires et qu'il convient d'étudier la gravité de la menace. Les contrôles aux frontières intérieures ne peuvent constituer une solution à long terme.

Le Conseil a rejeté l'idée selon laquelle les menaces terroristes constitueraient une menace à long terme.

Le cadre juridique offre déjà une réponse adéquate à la question de l'équilibre approprié entre les intérêts des États membres et l'économie.

IV. VERGADERING VAN 25 APRIL 2025

A. Uiteenzetting van mevrouw Eleftheria NEFRAMI, hoogleraar Europees recht aan de Universiteit van Luxemburg, Groothertogdom Luxemburg

Het Schengengebied maakt deel uit van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Het omvat momenteel 29 landen, die niet allemaal lidstaten van de Europese Unie zijn, aangezien ook Zwitserland, IJsland, Liechtenstein en Noorwegen er deel van uitmaken. Twee EU-lidstaten maken overigens geen deel uit van het Schengengebied: Ierland, dat een uitzondering geniet, en Cyprus, dat op weg is naar toetreding.

Het Schengengebied is ontstaan uit een multilaterale overeenkomst die in 1985 werd gesloten, aangevuld met een uitvoeringsovereenkomst waarin werd voorzien in de afschaffing van grenscontroles binnen de Benelux-landen, Frankrijk en Duitsland.

Sinds het Verdrag van Amsterdam van 1997 is het Schengenacquis een integraal onderdeel van het recht van de Europese Unie, waartoe alle lidstaten behalve Ierland en Cyprus zijn toegetreden.

Het Schengengebied omvat de afschaffing van fysieke controles aan de binnengrenzen, met als hoofddoel het vrije verkeer van werknemers en, sinds 2004, van burgers te vergemakkelijken. De afwezigheid van controles aan de binnengrenzen moet echter gepaard gaan met de invoering van een gemeenschappelijk systeem van controles aan de buitengrenzen van de EU. Dit houdt in dat de wetgeving van de lidstaten inzake het visum- en asielbeleid onderling moet worden aangepast om de negatieve gevolgen van illegale immigratie te voorkomen en de veiligheid van de interne ruimte van de EU te bevorderen.

Een harmonisatie van de wetgeving inzake controles aan de buitengrenzen van de EU betekent echter niet dat de lidstaten geen discretionaire bevoegdheid en soevereine bevoegdheid meer hebben als het gaat om het beheer van hun nationale grenzen. Het gaat hier immers niet om een exclusieve bevoegdheid van de EU.

Deze harmonisatie is gebaseerd op het beginsel van uniformiteit binnen het kader van de nationale

IV. RÉUNION DU 25 AVRIL 2025

A. Exposé de Mme Eleftheria NEFRAMI, professeure en droit européen à l'Université du Luxembourg, Grand-Duché de Luxembourg

L'espace Schengen fait partie de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice. Il comprend actuellement 29 États, qui ne sont pas tous des États membres de l'Union européenne, puisqu'en font également partie la Suisse, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. Deux États membres de l'UE ne font par ailleurs pas partie de l'espace Schengen : l'Irlande qui bénéficie d'une exception et Chypre qui est sur la voie de l'adhésion.

L'espace Schengen est né d'un accord multilatéral conclu en 1985, complété par une convention d'application prévoyant une abolition des contrôles aux frontières au sein des pays du Benelux, de la France et de l'Allemagne.

Depuis le Traité d'Amsterdam de 1997, l'acquis Schengen fait partie intégrante du droit de l'Union européenne auquel l'ensemble des États membres, à l'exception de l'Irlande et de la Chypre, ont adhéré.

L'espace Schengen implique l'abolition de contrôles physiques aux frontières intérieures dans l'objectif premier de faciliter la libre circulation des travailleurs et, depuis 2004, celle des citoyens. En revanche, l'absence de contrôle aux frontières intérieures doit être accompagnée de l'établissement d'un régime commun de contrôle aux frontières extérieures de l'UE. Ceci implique un rapprochement des législations des États membres en matière de politique des visas et de politique d'asile, avec pour objectif d'éviter les conséquences négatives de l'immigration irrégulière et de favoriser la sécurité de l'espace intérieur de l'UE.

Un rapprochement des législations en matière de contrôle aux frontières extérieures de l'UE ne signifie pas pour autant une absence de discrétion et de compétence souveraine dans le chef des États membres lorsqu'il s'agit de la gestion de leurs frontières nationales. Il ne s'agit en effet pas d'une compétence exclusive de l'UE.

Ce rapprochement est opéré sur la base du principe d'uniformité dans le cadre de compétences nationales,

bevoegdheden, waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van alle partijen. Zo ontstond een gemeenschappelijk Europees visum- en asielbeleid, gebaseerd op Europese richtlijnen.

Wat betreft het vrije verkeer en verblijf op het grondgebied van de EU, zoals vastgelegd in de Burger­schapsrichtlijn van 2004, geldt dit voor alle onderdanen van de EU-lidstaten, ongeacht of zij deel uitmaken van het Schengengebied. Ieren en Cyproten genieten dus ook van dit recht.

Dit geldt echter niet voor onderdanen van Schengen­lidstaten die geen deel uitmaken van de EU, met name Zwitserland. In dit specifieke geval kunnen alleen Zwitserse werknemers profiteren van het vrije verkeer in de EU, niet de niet-werkende Zwitserse burgers. Het is dus belangrijk om een onderscheid te maken tussen de afschaffing van grenscontroles en de vrijheid van verkeer en verblijf, die beperkt is tot EU-burgers..

De rechtsgrondslag van het Schengensysteem is vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU), op grond waarvan de instellingen secundaire wetgeving, d.w.z. verordeningen en richtlijnen, kunnen aannemen om het systeem uit te voeren. Titel V, getiteld “*Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht*”, heeft betrekking op grenscontrole, migratie en asiel­controle, alsmede politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

Het Schengeninformatiesysteem (SIS) wordt in Europa niet alleen gebruikt voor grensbeveiliging en -beheer, maar ook voor de uitvoering van Europese aanhoudingsbevelen in strafzaken.

Artikel 67, lid 2, van het VWEU waarborgt de afschaf­fing van controles aan de binnengrenzen en de ontwik­keling van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, migratie en controles aan de buitengrenzen. Lid 3 van dat artikel heeft betrekking op de doelstelling van veiligheid en lid 4 op een betere toegang tot de rechter.

Artikel 77 van het VWEU heeft betrekking op het beleid inzake het ontbreken van enige controle op personen, ongeacht hun nationaliteit, wanneer zij de binnengrenzen overschrijden, en op het beleid inzake de controle van personen en het doeltreffende toezicht op het overschrijden van de buitengrenzen. Het artikel beoogt tevens de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen, onder de verantwoordelijkheid van het agent­schap Frontex, dat samenwerkt met de nationale auto­riteiten om de veiligheid en de toegangscontroles van

en tenant compte des intérêts de toutes les parties. Il existe donc une politique européenne commune en matière de visa et d’asile, fondée sur des directives européennes.

Concernant la liberté de circulation et de séjour sur le territoire intérieur de l’UE, prévue par la directive Citoyenneté de 2004, elle s’applique à tous les ressortissants des États membres de l’UE, indépendamment de leur participation à l’espace Schengen. Les Irlandais et les Chypriotes en bénéficient donc également.

Cependant, elle ne s’applique pas aux ressortissants des États membres de Schengen qui ne font pas partie de l’UE, notamment la Suisse. Dans ce cas particulier, seuls les travailleurs suisses peuvent bénéficier de la libre circulation dans l’UE, pas les citoyens suisses inactifs. Il est donc important de faire une distinction entre l’abolition des contrôles aux frontières et la liberté de circulation et de séjour qui se limite aux citoyens de l’UE.

La base juridique du régime Schengen est inscrite dans le Traité sur le fonctionnement de l’UE (TFUE) qui prévoit la possibilité pour les institutions de prendre des actes de droit dérivé, c’est-à-dire des règlements et des directives, pour sa mise en œuvre. Le Titre V, intitulé « *Espace de liberté, de sécurité et de justice* » comprend le contrôle aux frontières, le contrôle de la migration et de l’asile ainsi que la coopération poli­cière et judiciaire en matière pénale.

Ainsi, le système d’information Schengen (SIS) est non seulement utilisé en Europe pour la sécurité et la gestion des frontières mais aussi pour la mise en œuvre des mandats d’arrêt européens en matière pénale.

L’article 67, § 2 du TFUE garantit l’absence de contrôle aux frontières intérieures et le développement d’une politique commune en matière d’asile, de migration et de contrôle aux frontières extérieures. Le §3 de l’article vise l’objectif de sécurité et le §4 l’accès facilité à la justice.

L’article 77 du TFUE concerne les politiques d’absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu’elles franchissent les frontières intérieures et celle des contrôles des personnes et de la surveillance efficace du franchissement aux frontières extérieures. Il vise également à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures, sous la responsabilité de l’agence Frontex qui travaille avec les autorités nationales pour assurer la sécurité et les contrôles d’entrée de migrants et de demandeurs d’asile aux frontières

migranten en asielzoekers aan de buitengrenzen te waarborgen.

In punt 2 van hetzelfde artikel wordt beschreven welke secundaire wetgeving de EU-instellingen kunnen aannemen om het Schengenacquis uit te voeren. De belangrijkste daarvan is de Schengengrenscodex, die is ingevoerd bij de verordening van 2006 en vervolgens is vervangen door de verordening van 2016, die onlangs is gewijzigd in 2024.

De Schengengrenscodex voorziet in de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen, maar ook in bepaalde afwijkingen van dit beginsel door in uitzonderlijke gevallen opnieuw controles aan de binnengrenzen in te voeren. De code heeft echter geen betrekking op het gemeenschappelijk beleid inzake het overschrijden van de buitengrenzen van de EU, aangezien dit beleid wordt geregeld door andere Europese teksten (Schengenvisumverordening, SIS-verordening, Verordening 2025 inzake het verzamelen en vooraf te verstrekken passagiersgegevenspassagiers - *Advance passenger information*). Het doel van al deze teksten is om de veiligheid aan de buitengrenzen te waarborgen.

De Schengengrenscodex heeft twee belangrijke onderdelen: de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen en de afwijkingen van dit beginsel.

Het eerste deel is dan ook gericht op de afschaffing van de fysieke controles aan de binnengrenzen en op alle maatregelen die een gelijkwaardig effect hebben als dergelijke controles en daarom verboden zijn. De afwezigheid van controles aan de binnengrenzen betreft alle personen in het Schengegebied, niet alleen EU-burgers die onder de burgerschapsrichtlijn vallen. Als een gelijkwaardige maatregel verboden is, moet deze als dusdanig worden gekwalificeerd.

Artikel 23 van de code bepaalt echter het volgende: "*De afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen doet geen afbreuk aan:*

- a) *de uitoefening van de politiebevoegdheid door de bevoegde instanties van de lidstaten overeenkomstig het nationale recht, voor zover de uitoefening van die bevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles; dit geldt ook in de grensgebieden. Voor de toepassing van de eerste zin kan met name niet worden gesteld dat de uitoefening van de politiebevoegdheid hetzelfde effect heeft als de uitoefening van grenscontroles wanneer de politieke maatregelen:*
 - i) *niet grenstoezicht tot doel hebben;*

extérieures.

Le point 2 du même article indique les actes de droit dérivé qui peuvent être pris par les institutions de l'UE, afin de mettre en œuvre l'acquis Schengen. Le plus important est le Code frontières Schengen, introduit par le règlement de 2006, puis remplacé par le règlement de 2016 qui a récemment été modifié en 2024.

Le code frontières Schengen prévoit l'abolition des contrôles aux frontières intérieures mais aussi certaines dérogations à ce principe par la réinstauration de contrôles aux frontières intérieures dans des cas exceptionnels. Ce code ne concerne toutefois pas la politique commune de franchissement des frontières extérieures de l'UE, cette politique relevant d'autres textes européens (règlement relatif aux visas Schengen, règlement SIS, règlement 2025 relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passagers-*Advance Passenger Information*). ...). Tous ces textes ont pour objectif de garantir la sécurité aux frontières extérieures.

Le code frontières Schengen comporte deux volets importants : l'abolition des contrôles aux frontières intérieures, d'une part, et les dérogations à ce principe, d'autre part.

Le premier volet vise donc l'abolition de contrôles physiques aux frontières intérieures, ainsi que de toute mesure ayant un effet équivalent à ces contrôles et qui sont par conséquent interdites. L'absence de contrôles aux frontières intérieures concerne toutes les personnes qui sont dans l'espace Schengen et pas uniquement les citoyens de l'UE visés par la directive citoyenneté. En cas de mesure équivalente interdite, il est impératif de la qualifier. L'article 23 du code prévoit toutefois que :

« *L'absence de contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte :*

- a) *à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'État membre en vertu du droit national, dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières ; cela s'applique également dans les zones frontalières. Au sens de la première phrase, l'exercice des compétences de police ne peut, en particulier, être considéré comme équivalent à l'exercice des vérifications aux frontières lorsque les mesures de police :*
 - i) *n'ont pas pour objectif le contrôle aux*

- ii) *gebaseerd zijn op algemene politie-informatie en -ervaring met betrekking tot mogelijke bedreigingen van de openbare veiligheid en met name bedoeld zijn ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit;*
- iii) *worden gepland en uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van de systematische controles van personen aan de buitengrenzen;*
- iv) *op basis van controles ter plaatse worden uitgevoerd;*
- b) *de uitoefening van de veiligheidscontroles bij personen door de overeenkomstig het recht van elke lidstaat bevoegde instanties, de verantwoordelijke instanties in de havens of luchthavens of de vervoerders, voor zover deze controles ook worden verricht bij personen die binnen de lidstaat reizen;*
- c) *de mogelijkheid voor de lidstaten om personen wettelijk te verplichten in het bezit te zijn van bepaalde titels of documenten en deze bij zich te dragen;*
- d) *de mogelijkheid voor de lidstaten om onderdanen van derde landen rechtens te verplichten om hun aanwezigheid op hun grondgebied te melden overeenkomstig artikel 22 van de Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (hierna „de Schengenuitvoeringsovereenkomst” genoemd).”.*

Het Hof van Justitie van de EU is bevoegd om een gelijkwaardige controlemaatregel te verbieden wanneer deze door een nationale rechter wordt aangevochten. Zo werd een Duitse maatregel die busmaatschappijen verplichtte om de verblijfsvergunningen en identiteitsdocumenten van passagiers te controleren wanneer zij de Duitse grens overstaken, beschouwd als een maatregel van gelijke werking als een grenscontrole. Deze verplichting ging gepaard met de dreiging van een dwangsom bij niet-naleving. Het Hof oordeelde dat dit geen occasionele controlemaatregel was, maar een systematische maatregel met een gelijkwaardig effect als een controle aan de binnengrenzen.

- frontières ;*
- ii) *sont fondées sur des informations générales et l'expérience des services de police relatives à d'éventuelles menaces pour la sécurité publique et visent, notamment, à lutter contre la criminalité transfrontalière ;*
- iii) *sont conçues et exécutées d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques effectuées sur les personnes aux frontières extérieures ;*
- iv) *sont réalisées sur la base de vérifications réalisées à l'improviste ;*
- b) *à l'exercice des contrôles de sûreté dans les ports ou aéroports, effectués sur les personnes par les autorités compétentes en vertu du droit de chaque État membre, par les responsables portuaires ou aéroportuaires ou par les transporteurs, pour autant que ces contrôles soient également effectués sur les personnes voyageant à l'intérieur d'un État membre ;*
- c) *à la possibilité pour un État membre de prévoir dans son droit national l'obligation de détention et de port de titres et de documents ;*
- d) *à la possibilité pour un État membre de prévoir dans son droit national l'obligation pour les ressortissants de pays tiers de signaler leur présence sur son territoire conformément aux dispositions de l'article 22 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (ci-après dénommée «convention d'application de l'accord de Schengen»). »*

La Cour de justice de l'UE, lorsqu'elle est saisie par un tribunal national, est compétente pour frapper d'interdiction une mesure de contrôle équivalente. Ainsi, a été considérée comme une mesure d'effet équivalent à un contrôle aux frontières, la mesure allemande contraignant les entreprises de transport par autocar de vérifier les titres de séjour et les documents d'identité des passagers au moment du franchissement de la frontière allemande. Cette obligation de contrôle était assortie d'une menace d'astreinte en cas de non-exécution. La Cour a jugé qu'il ne s'agissait pas d'une mesure occasionnelle de contrôle mais bien d'une mesure systématique ayant un effet équivalent à un contrôle aux frontières intérieures.

De nationale maatregel die de politiediensten van een lidstaat toestaat om incidentele identiteitscontroles uit te voeren bij passagiers aan boord van een trein, werd daarentegen niet als verboden beschouwd.

Het tweede deel van de Schengengrenscodex, dat in 2024 is hervormd, heeft betrekking op uitzonderingen op het beginsel van de afschaffing van controles.

Zij maken het mogelijk om grenscontroles opnieuw in te voeren in geval van een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. De code geeft een aantal specifieke, niet-uitputtende voorbeelden om de lidstaten een beoordelingskader te bieden. De herinvoering van controles aan de binnengrenzen moet een uitzonderlijk en afwijkend karakter hebben en strikt worden geïnterpreteerd. Voor deze herinvoering is een specifieke procedure vastgesteld: kennisgeving aan de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement, alsmede aan de andere lidstaten. De herinvoering moet ook in de tijd beperkt zijn. Afhankelijk van de aard van de bedreiging varieert deze periode tussen 3 maanden en twee jaar.

Wat moet er gebeuren als de dreiging na deze termijnen blijft bestaan? Is het mogelijk af te wijken van de bepalingen van de code en de lidstaat die de controles opnieuw heeft ingevoerd toe te staan deze te verlengen? In een arrest van 26 april 2022 oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie dat een dergelijke maatregel, met inbegrip van eventuele verlengingen, de maximale totale duur die in de Schengengrenscodex is vastgesteld, niet mag overschrijden, zelfs in geval van aanhoudende ernstige dreiging. Het Hof preciseerde echter dat een lidstaat een dergelijke maatregel zelfs onmiddellijk na het verstrijken van de vastgestelde termijn opnieuw kan toepassen wanneer hij wordt geconfronteerd met een nieuwe ernstige bedreiging van zijn openbare orde of binnenlandse veiligheid, die verschilt van de aanvankelijk vastgestelde bedreiging en die moet worden beoordeeld in het licht van de specifieke omstandigheden en gebeurtenissen.

Op de vraag of een lidstaat die besluit om tijdelijk opnieuw controles aan de binnengrenzen in te voeren, uitsluitend op basis van de Schengengrenscodex een beslissing tot weigering van toegang kan nemen ten aanzien van een onderdaan van een derde land die zonder geldige verblijfsvergunning wordt aangetroffen bij een op zijn grondgebied gelegen aangewezen grensdoorlaatpost waar dergelijke controles worden verricht, zonder dat de gemeenschappelijke normen en procedures van de terugkeerrichtlijn in acht hoeven te worden genomen, heeft het Hof in 2023 geoordeeld

En revanche, la mesure nationale qui permet aux services de police d'un État membre d'effectuer des contrôles d'identité occasionnels des passagers à bord d'un train n'a pas été jugée comme interdite.

Le second volet du code des frontières Schengen, réformé en 2024, concerne les dérogations au principe de l'abolition des contrôles.

Elles permettent de réintroduire des contrôles aux frontières en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Le code en donne quelques exemples concrets non exhaustifs afin d'encadrer la marge d'appréciation des États membres.

La réintroduction du contrôle aux frontières intérieures doit présenter un caractère exceptionnel et dérogatoire, d'interprétation stricte. Une procédure spécifique est prévue pour cette réintroduction : notification au Conseil, à la Commission et au Parlement européens ainsi qu'aux autres États membres. Par ailleurs, cette réintroduction doit être limitée dans le temps. Selon le caractère de la menace, cette durée varie entre 3 mois et deux ans.

Que faire si la menace persiste au-delà de ces délais ? Peut-on déroger aux dispositions du code et permettre à l'État membre qui a réintroduit des contrôles de les prolonger ? Dans un arrêt du 26 avril 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a décidé qu'une telle mesure, y compris toutes les prolongations éventuelles, ne peut pas dépasser la durée totale maximale prévue par le code frontières Schengen, même en cas de menace grave continue. La Cour précise toutefois qu'un État membre peut à nouveau appliquer une telle mesure, même directement après la fin de la période prévue, lorsqu'il est confronté à une nouvelle menace grave affectant son ordre public ou sa sécurité intérieure, qui est distincte de celle initialement identifiée, ce qui doit être apprécié par rapport aux circonstances et événements concrets.

Interrogée sur la question de savoir si, lorsqu'un État membre décide de réintroduire temporairement des contrôles aux frontières intérieures, il peut adopter à l'égard d'un ressortissant de pays tiers qui est intercepté, sans titre de séjour valable, à un point de passage frontalier autorisé situé sur son territoire et où s'exercent de tels contrôles, une décision de refus d'entrée sur la seule base du code frontières Schengen, sans devoir respecter les normes et procédures communes prévues par la directive « retour », la Cour a jugé en 2023 que, dans une telle situation, une décision

dat in een dergelijke situatie een besluit tot weigering van toegang kan worden genomen op basis van de Schengengrenscodes, maar dat met het oog op de verwijdering van de betrokkene nog steeds moet worden voldaan aan de gemeenschappelijke normen en procedures van de terugkeerrichtlijn, waardoor het nemen van een dergelijk besluit tot weigering van toegang veel van zijn nuttig effect kan verliezen. In principe is de terugkeerrichtlijn van toepassing wanneer een onderdaan van een derde land illegaal het grondgebied van een lidstaat is binnengekomen en zich op dat grondgebied bevindt zonder te voldoen aan de voorwaarden voor toegang, verblijf of vestiging, en dus illegaal in de EU verblijft. Dit geldt ook wanneer, zoals in het onderhavige geval, de betrokkene is aangehouden aan een grensdoorlaatpost op het grondgebied van de betrokken lidstaat. Een persoon kan het grondgebied van een lidstaat zijn binnengekomen zelfs voordat hij een grensdoorlaatpost heeft overschreden. Het Hof herinnert eraan dat de terugkeerrichtlijn de lidstaten slechts in uitzonderlijke omstandigheden toestaat om onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, van de werkingssfeer van de richtlijn uit te sluiten. Dit is met name het geval wanneer onderdanen van derde landen de toegang wordt geweigerd aan de buitengrens van een lidstaat, maar niet wanneer, zoals *in casu*, dergelijke onderdanen de toegang wordt geweigerd aan de binnengrens van een lidstaat, zelfs wanneer daar opnieuw controles zijn ingevoerd.

Tot slot verwijst de professor naar het geval van het Groothertogdom Luxemburg, dat in het bijzonder wordt getroffen door de herinvoering van controles aan de Duitse grenzen sinds september 2024. Dit levert aanzienlijke problemen op voor de vele Duitse grensarbeiders. In februari 2025 dienden leden van de Luxemburgse *Chambre des Députés* een verzoek in om een rechtstreekse vordering in te stellen tegen Duitsland. Dit verzoek werd afgewezen door de Luxemburgse regering, die niettemin de mogelijkheid overweegt om een klacht in te dienen bij de Europese Commissie om een procedure tegen Duitsland te starten.

In zijn antwoord aan de Luxemburgse leden van het Europees Parlement stelt de heer Gloden, minister van Binnenlandse Zaken, voor om de samenwerking tussen de politieautoriteiten van de Benelux te versterken als alternatief voor de herinvoering van controles aan de binnengrenzen. Het is een interessante idee, maar wel één dat nieuwe problemen kan opleveren op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft bepaald dat wanneer niet kan worden vastgesteld of

de refus d'entrée peut être adoptée sur la base du code frontières Schengen mais que, en vue de l'éloignement de l'intéressé, les normes et procédures communes prévues par la directive « retour » doivent tout de même être respectées, ce qui peut aboutir à priver d'une large partie de son utilité l'adoption d'une telle décision de refus d'entrée. En effet, la directive « retour » s'applique, en principe, dès qu'un ressortissant de pays tiers est, à la suite de son entrée irrégulière sur le territoire d'un État membre, présent sur ce territoire sans remplir les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence, et se trouve donc en séjour irrégulier. Cela vaut également lorsque, comme dans l'hypothèse en question, l'intéressé a été appréhendé à un point de passage frontalier qui se situe sur le territoire de l'État membre concerné. En effet, une personne peut être entrée sur le territoire d'un État membre avant même d'avoir franchi un point de passage frontalier. La Cour précise que ce n'est qu'à titre exceptionnel que la directive « retour » permet aux États membres d'exclure les ressortissants de pays tiers qui séjournent irrégulièrement sur leur territoire du champ d'application de cette directive. Si tel est notamment le cas lorsque des ressortissants de pays tiers font l'objet d'une décision de refus d'entrée à une frontière extérieure d'un État membre, il n'en va pas de même lorsque ces ressortissants font l'objet, comme en l'occurrence, d'une décision de refus d'entrée à une frontière intérieure d'un État membre, même lorsque des contrôles y ont été réintroduits.

En guise de conclusion, la professeure renvoie au cas du Grand-Duché du Luxembourg qui est particulièrement concerné par la réintroduction de contrôles aux frontières allemandes depuis septembre 2024. Cela pose des problèmes considérables pour les nombreux travailleurs transfrontaliers allemands. En février 2025, des membres de la *Chambre des Députés* ont déposé une demande visant à introduire un recours direct contre l'Allemagne. Cette demande a été rejetée par le gouvernement luxembourgeois qui réfléchit néanmoins à la possibilité de déposer une plainte auprès de la Commission européenne afin que cette dernière initie une procédure contre l'Allemagne.

Dans sa réponse aux députés luxembourgeois, M. Gloden, ministre des Affaires intérieures, propose de renforcer les dispositifs de coopération entre les autorités policières du Benelux en lieu et place de la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures. C'est une piste de réflexion intéressante qui peut néanmoins poser de nouveaux problèmes en termes de protection des données personnelles. La Cour de justice de l'UE a en effet considéré que lorsqu'il est impossible d'identifier si une violation des données

een inbreuk in verband met persoonsgegevens is veroorzaakt door een Europees agentschap of een nationale autoriteit van een lidstaat, de betrokken lidstaten hoofdelijk aansprakelijk zijn. Deze uitspraak kan gevolgen hebben voor grensoverschrijdende politiesamenwerking en roept op om na te denken over de naleving van mechanismen voor de bescherming van persoonsgegevens.

B. Gedachtewisseling

De heer A. van Hattem (NL) blikt terug op de uitspraak van het HvJEU over buscontroles bij het overschrijden van de grens met Duitsland. Het Hof oordeelde dat het niet ging om occasionele controles, maar om systematische controles. Maar hoe maakt men een onderscheid tussen occasionele en systematische controles? Wat gebeurt er als deze controles niet aan de grens zelf worden uitgevoerd, maar verder in het binnenland?

Professor E. Neframi wijst erop dat de Schengen-grenscode duidelijke bepalingen bevat: om als gelijkwaardig met een grenscontrole te worden beschouwd, moet de maatregel binnen een straal van 20 tot 30 km van de grens plaatsvinden. De criteria voor de wettelijke classificatie van een “occasionele” of “systematische” controle zijn gebaseerd op de verplichte en systematische aard van de maatregel. In de rechtszaak over de autobussen werd het vervoersbedrijf bedreigd met een dwangsom als het de controles niet uitvoerde. Duitsland ging dus verder dan wat nodig was om het hoofd te bieden aan een incidentele bedreiging of aan informatie die de politie had verkregen over een illegale migrant. Het belangrijkste punt in de uitspraak van het HvJEU was het verplichte en systematische karakter van de controles op bussen, onder dreiging van boetes voor vervoersbedrijven.

De heer H-J Talsma (NL) merkt op dat professor Neframi de Europese systemen SIS (*Schengen Information System*) en API (*Advance passenger information*) heeft genoemd. Hoe beoordeelt zij de effectiviteit van deze informatie-uitwisselingssystemen? De professor noemde ook de negatieve gevolgen voor Luxemburg van de controles aan de Duitse grenzen. Hij zou graag willen weten wat de lidstaten in een dergelijke situatie wettelijk kunnen doen. Moet er op bilateraal niveau een oplossing worden gevonden, of kunnen zij zich tot het Hof van Justitie van de EU wenden, en zo ja, op welke rechtsgrondslag?

personnelles vient d'une agence européenne ou d'une autorité nationale d'un État membre, il y a une responsabilité solidaire des États membres concernés. Cet arrêt peut avoir un impact sur la coopération policière transfrontalière et invite à réfléchir sur le respect des dispositifs de protection des données personnelles.

B. Echange de vues

M. A. van Hattem (NL) revient sur l'arrêt de la CJEU relatif aux contrôles dans les autobus lors du franchissement de la frontière allemande. La Cour a considéré qu'il ne s'agissait pas d'une mesure de contrôle occasionnelle mais bien systématique. Mais comment distinguer les contrôles occasionnels et systématiques? Qu'en est-il lorsque ces contrôles ont lieu non pas à la frontière même, mais plus loin dans l'arrière-pays?

La professeure E. Neframi signale qu'il existe des dispositions claires dans le code des frontières Schengen : pour être considérée comme équivalente à un contrôle aux frontières, la mesure doit avoir lieu dans un rayon de 20 à 30 km des frontières. Concernant les critères pour la qualification juridique d'un contrôle « occasionnel » ou « systématique », ils reposent sur le caractère obligatoire et systématique de la mesure. Dans l'affaire des autobus, l'entreprise de transports était menacée de sanctions si elle n'exécutait pas le contrôle. L'Allemagne est par conséquent allée au-delà du nécessaire pour faire face à une menace occasionnelle ou à une information que la police aurait obtenue sur un migrant irrégulier. Le point clé dans l'arrêt de la CJUE a été le caractère obligatoire et systématique des contrôles dans les autobus, sous menace de sanctions pour les entreprises de transport.

M. H-J Talsma (NL) constate que la professeure Neframi a fait mention des systèmes européens SIS (*Schengen Information System*) et API (*Advance passenger information*). Comment juge-t-elle l'efficacité de ces systèmes d'échanges d'informations? La professeure a également fait état des effets négatifs pour le Luxembourg des contrôles instaurés aux frontières allemandes. L'intervenant aimerait savoir ce que les États membres peuvent juridiquement entreprendre dans une telle hypothèse. S'agit-il de trouver une solution de manière bilatérale ou peuvent-ils s'adresser à la Cour de justice de l'UE et si oui, sur quelle base juridique?

Tot slot, wat zijn de toekomstperspectieven voor de Schengenakkoorden en welke aanbevelingen kan het Benelux Parlement doen om ze in de toekomst te versterken?

Professor E. Neframi merkt op dat het SIS-systeem sterk ontwikkeld is en goed lijkt te werken. De EU heeft haar eigen agentschap dat verantwoordelijk is voor het beheer van deze informatie.

Vanuit juridisch oogpunt moeten twee opmerkingen worden gemaakt: ten eerste de mogelijkheid voor betrokkenen om de uitwisseling van informatie aan te vechten vanuit het oogpunt van bescherming van persoonsgegevens. Deze bescherming is niet absoluut, en het SIS vormt een uitzondering op het beginsel. Desalniettemin moeten de betrokkenen de mogelijkheid hebben om de vermeende schending van hun persoonsgegevens te laten controleren/sanctioneren wanneer het SIS wordt toegepast. De lidstaten zijn daarom verplicht om in hun nationale wetgeving de mogelijkheid op te nemen om een vordering in te stellen bij de nationale autoriteiten, zodat deze toezicht kunnen houden op de uitwisseling van persoonsgegevens van personen in het SIS. Het doel van deze controle is ervoor te zorgen dat het evenredigheidsbeginsel wordt nageleefd wanneer persoonsgegevens worden verstrekt tijdens een uitwisseling van informatie.

Anderzijds was er een concreet geval waarin Duitsland op basis van informatie van de Nederlandse autoriteiten weigerde een visum af te geven aan bepaalde personen. Welke rechtsmiddelen zijn er in een dergelijk geval? Duitsland kon niet aansprakelijk worden gesteld, aangezien het de informatie van Nederland had gevolgd. Het HvJEU heeft geoordeeld dat de Duitse autoriteiten in een dergelijk geval de betrokken personen moeten wijzen op de rechtsmiddelen die in Nederland beschikbaar zijn om de beslissing aan te vechten van de Nederlandse autoriteit die de informatie aan Duitsland heeft doorgegeven. Dit maakt de zaken erg complex voor de betrokkenen en het zou wenselijk zijn dat dit proces wordt vereenvoudigd en verbeterd.

Wat betreft de actiemogelijkheden van een lidstaat in het geval van de herinvoering van grenscontroles - die als onevenredig worden beschouwd en verder gaan dan wat is voorzien in de Schengencode - door een andere staat, is het inderdaad mogelijk om de zaak voor te leggen aan het Hof van Justitie van de EU. Naast de verordening is Schengen ook gebaseerd op het rechtsbeginsel van solidariteit tussen de lidstaten, en in recente arresten van het Hof wordt steeds vaker een schending van het solidariteitsbeginsel aangevoerd. Het is dan ook heel goed denkbaar dat het Hof,

Enfin, quelles sont, selon elle, les perspectives pour les accords de Schengen et quelles recommandations le Parlement Benelux pourrait-il formuler pour le renforcer à l'avenir ?

La professeure E. Neframi observe que le système SIS est très développé et semble bien fonctionner. L'UE dispose d'une agence propre, chargée de la gestion de ces informations.

D'un point de vue juridique, deux observations s'imposent : d'abord, la possibilité pour les personnes concernées de contester l'échange d'informations du point de vue de la protection des données personnelles. Cette protection n'est pas absolue et le SIS constitue une dérogation à son principe. Néanmoins, les intéressés doivent disposer de la possibilité de faire contrôler/sanctionner la prétendue violation de leurs données personnelles lors de l'application du SIS. Les États membres ont par conséquent été amenés à prévoir dans leur législation nationale la possibilité d'un recours devant les autorités nationales afin que ces dernières contrôlent l'échange de données personnelles de personnes dans le SIS. L'objectif de ce contrôle est de garantir le respect du principe de proportionnalité de la divulgation de données personnelles lors d'un échange d'informations.

D'autre part, il y a eu un cas concret où l'Allemagne a refusé d'accorder un visa à des personnes sur la base d'informations reçues des autorités néerlandaises. Quelles sont les possibilités de recours dans un tel cas ? La responsabilité de l'Allemagne ne pouvait pas être mise en cause car elle avait suivi les informations des Pays-Bas. La CJUE a jugé que dans un tel cas, les autorités allemandes doivent indiquer aux personnes concernées les voies de droit possibles aux Pays-Bas pour contester la décision de l'autorité néerlandaise qui a transmis les informations à l'Allemagne. Ceci rend les choses très complexes pour les personnes concernées et il serait souhaitable que ce processus soit simplifié et amélioré.

Quant aux possibilités d'action dont dispose un État membre en cas de réintroduction de contrôles aux frontières - jugés disproportionnés et allant au-delà de ce qui est prévu par le code Schengen - par un autre État, il est en effet possible de saisir la Cour de justice de l'UE. Outre le règlement, Schengen est aussi fondé sur le principe juridique de la solidarité entre États membres et dans les arrêts récents de la Cour, la violation du principe de solidarité est de plus en plus souvent invoquée. L'on pourrait donc parfaitement imaginer qu'en cas de saisine, la Cour estime que

indien de zaak aanhangig wordt gemaakt, oordeelt dat Duitsland het solidariteitsbeginsel ten opzichte van Luxemburg niet naleeft. Een beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Unie kan worden ingesteld door een lidstaat – wat diplomatiek gezien vaak gevoelig ligt – of door de Europese Commissie.

Wat ten slotte de ruimte voor verbetering van het Schengensysteem betreft, voorziet de nieuwe Schengengrenscodex in meer controle over de discretionaire bevoegdheden van de lidstaten. Dit kader kan echter nooit volledig zijn, aangezien de beoordelingsmarge van de lidstaten moet worden gewaarborgd. Nationale rechters moeten vrij blijven om het begrip “bedreiging”, “veilig derde land van terugkeer”, enz. te beoordelen. Ze pleit er daarom voor om de dialoog tussen nationale gerechtelijke autoriteiten binnen de EU te intensiveren om de interpretatie van de concepten en criteria die worden gebruikt om de Schengengrenscodex te definiëren, te harmoniseren.

l’Allemagne ne respecte pas le principe de solidarité envers le Luxembourg. Un recours devant la CJUE peut être introduit soit par un État membre -ce qui est souvent délicat d’un point de vue diplomatique-, soit par la Commission européenne.

Enfin, concernant la marge d’amélioration du système Schengen, le nouveau code frontières Schengen prévoit certes plus d’encadrement du pouvoir discrétionnaire des États. Mais cet encadrement ne pourra jamais être total, la marge discrétionnaire dans le chef des États membres devant être sauvegardée. Les juges nationaux doivent rester libres d’apprécier la notion de « menace », de « pays tiers sûr pour le retour » ... L’oratrice préconise dès lors un renforcement du dialogue entre les autorités judiciaires nationales au sein de l’UE afin d’harmoniser l’interprétation des notions et des critères de définition du code frontières Schengen.