



Cour constitutionnelle

COMMUNIQUÉ DE PRESSE ARRÊT 75/2022

La Cour annule un article du Code belge de la navigation en ce qu'il empêche le débarquement de certains passagers clandestins découverts à bord d'un navire et en ce qu'il ne prévoit pas de garanties pour le maintien à bord

Plusieurs associations demandent l'annulation de dispositions du Code belge de la navigation relatives aux passagers clandestins qui sont découverts à bord d'un navire belge ou d'un navire qui se situe dans un port belge. Ces dispositions prévoient le maintien à bord du navire de tous les passagers clandestins, qui ne peuvent débarquer qu'en cas d'éloignement du territoire. La Cour juge que le recours est en partie fondé. Elle annule l'article 2.4.4.2 du Code en ce qu'il ne permet pas le débarquement de quatre catégories spécifiques de passagers clandestins. Cela concerne les passagers clandestins de nationalité belge ou admis au séjour en Belgique, ceux qui demandent la protection internationale (pendant l'examen de leur demande), les mineurs étrangers non accompagnés et ceux dont l'état de santé requiert un traitement médical urgent. La Cour annule aussi le même article en ce que les passagers clandestins maintenus à bord du navire ne bénéficient pas de plusieurs garanties, telles que la faculté d'introduire un recours concernant la légalité de leur détention ou une durée maximale de détention. Elle rejette le recours pour le surplus.

1. Contexte de l'affaire

Par la loi du 8 mai 2019 « introduisant le Code belge de la navigation », le législateur fédéral a actualisé et coordonné la législation en matière de navigation. Plusieurs ASBL spécialisées dans la défense des droits humains et des droits des étrangers ont introduit un recours en annulation de plusieurs dispositions de ce Code relatives aux passagers clandestins découverts à bord d'un navire belge ou d'un navire qui entre dans un port belge. Le Centre fédéral migration, Myria, intervient dans la procédure en soutien de ce recours.

2. Examen par la Cour

Les ASBL requérantes développent plusieurs critiques contre les dispositions attaquées.

2.1. L'identité de traitement des passagers clandestins (B.20-B.38)

L'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation prévoit que tous les passagers clandestins doivent être maintenus à bord du navire et qu'ils ne peuvent être débarqués qu'en cas d'éloignement du territoire. Les parties requérantes reprochent au législateur de traiter de manière identique tous les passagers clandestins, sans réserver un traitement différent à certaines catégories d'entre eux, à savoir les passagers clandestins belges, ceux qui sont admis au séjour en Belgique, ceux qui ont formulé une demande de protection internationale, les

mineurs étrangers non accompagnés et les passagers clandestins gravement malades. Selon les parties requérantes, ces passagers clandestins devraient être débarqués et pris en charge par l'État belge.

La Cour relève que le maintien des passagers clandestins à bord du navire, sous la responsabilité du commandant, vise à assurer la sécurité du navire et le bien-être des passagers clandestins. L'interdiction générale de débarquement et le maintien à bord des passagers clandestins permettent par ailleurs aux autorités belges d'exercer un contrôle aux frontières.

La Cour examine si l'interdiction de débarquement n'entraîne toutefois pas des effets disproportionnés pour chacune des catégories spécifiques de passagers clandestins.

En ce qui concerne les ressortissants belges et les étrangers autorisés ou admis au séjour en Belgique qui tenteraient de gagner le territoire national comme passagers clandestins sur un navire, la Cour rappelle que nul ne peut être privé du droit d'entrée sur le territoire de l'État dont il est le ressortissant et que l'accès au territoire des personnes admises ou autorisées au séjour en Belgique est réglé par d'autres dispositions. En ce qu'elle ne règle pas le débarquement de ces passagers clandestins, la mesure est disproportionnée aux objectifs poursuivis.

La Cour relève ensuite que tout étranger se situant à une frontière extérieure ou en Belgique a le droit de formuler une demande de protection internationale et qu'il ne peut pas être éloigné aussi longtemps que sa demande n'a pas fait l'objet d'une décision. L'accès à cette procédure n'est pas conciliable avec le maintien du demandeur à bord du navire. La Cour adopte un raisonnement similaire en ce qui concerne les mineurs étrangers non accompagnés, la procédure de prise en charge de ceux-ci n'étant pas davantage conciliable avec leur maintien à bord. S'agissant des passagers clandestins gravement malades, la protection de la dignité humaine requiert que le passager puisse être débarqué à tout le moins temporairement afin de recevoir les soins médicaux urgents lorsque ceux-ci ne peuvent pas être prodigués à bord du navire. En ce qu'elle n'autorise pas le débarquement de ces trois catégories de passagers clandestins, le cas échéant temporairement, la mesure en cause est disproportionnée.

En conséquence, la Cour annule l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation en ce qu'il s'oppose à un débarquement dans les cas précités.

2.2. Le maintien des passagers clandestins à bord du navire (B.39-B.53)

Les parties requérantes soutiennent que le maintien des passagers clandestins à bord du navire est une détention contraire à l'article 12 de la Constitution et à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Selon les parties requérantes, ces passagers clandestins sont privés de leur liberté sans limite dans le temps, sont placés sous la responsabilité d'une personne privée (le commandant du navire) et sont privés de plusieurs garanties (la notification d'une décision relative à la détention rédigée dans une langue qu'ils comprennent, la possibilité d'introduire un recours et l'assistance d'un avocat et d'un interprète).

La Cour relève tout d'abord que les passagers clandestins maintenus à bord d'un navire dans un port belge relèvent de la juridiction de l'État belge au sens de l'article 1er de la CEDH, quel que soit l'État de pavillon du navire. La Cour juge que le maintien forcé des passagers clandestins à bord du navire constitue une restriction à ce point importante de leur liberté de mouvement qu'elle est constitutive d'une privation de liberté au sens de l'article 5 de la CEDH.

La Cour juge que cette privation de liberté n'est pas entourée des garanties requises par l'article 5 de la CEDH. En effet, aucune disposition ne prévoit que les passagers clandestins

sont informés à bref délai des raisons de leur maintien à bord du navire ni qu'une décision en ce sens leur est notifiée dans une langue qu'ils comprennent. Aucun recours n'est organisé pour contrôler la légalité de la détention, sa durée et ses conditions. Aucune assistance juridique n'est prévue au profit des passagers clandestins. En outre, le législateur n'a pas fixé la durée maximale de la mesure. Enfin, l'interdiction de débarquement vaut pour tous les passagers clandestins, y compris pour ceux qui peuvent entrer régulièrement en Belgique.

La Cour juge que le défaut de disposition législative prévoyant de telles garanties viole l'article 12, alinéa 1er, de la Constitution combiné avec l'article 5 de la CEDH. Il appartient au législateur de prendre une telle disposition.

2.3. La différence de traitement entre les passagers clandestins et les personnes refoulées à une frontière terrestre ainsi que les passagers aériens (B.54-B.63)

Les parties requérantes critiquent ensuite la différence de traitement qui existe entre les passagers clandestins étrangers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement et les autres étrangers qui font l'objet d'une telle mesure sur la base de la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (ci-après : la loi du 15 décembre 1980), telles que les personnes appréhendées dans une zone de transit aéroportuaire et celles qui tentent de pénétrer illégalement sur le territoire. À la différence des passagers clandestins, ces étrangers se voient notifier une décision motivée de refus d'entrée sur le territoire et une décision motivée de refoulement, et ils peuvent introduire un recours, en bénéficiant le cas échéant de l'aide juridique gratuite et de l'assistance d'un interprète.

La Cour relève que le Code belge de la navigation ne porte pas atteinte à l'application de la loi du 15 décembre 1980 et des dispositions qui règlent l'accès à l'aide juridique gratuite aux passagers clandestins étrangers se trouvant dans un navire mouillant dans un port belge. Si ces passagers clandestins étrangers ne remplissent pas les conditions d'accès au territoire et s'ils ne demandent pas la protection internationale, ils doivent se voir notifier une décision de refus d'accès au territoire dans une langue qu'ils comprennent, décision qui indique les recours possibles devant un juge. La Cour conclut que la différence de traitement critiquée n'existe pas.

2.4. Le réembarquement du passager clandestin (B.64-B.66)

Les parties requérantes soutiennent que la faculté pour la Police de la navigation d'ordonner le réembarquement du passager clandestin qui a quitté le navire sans autorisation préalable aurait pour effet que la situation de ce passager n'est pas réglée par la loi du 15 décembre 1980.

La Cour rejette cette critique. La loi du 15 décembre 1980 s'applique à la situation des passagers clandestins, qu'ils se trouvent à bord du navire ou qu'ils l'aient quitté sans autorisation.

2.5. L'éloignement des passagers clandestins par l'armateur (B.67-B.71)

Les parties requérantes critiquent le fait que l'éloignement du passager clandestin est effectué par l'armateur et non par des autorités publiques.

La Cour relève que l'éloignement a lieu à la demande de la Police de la navigation et donc des autorités publiques compétentes. Elle relève aussi que l'éloignement est entouré des garanties prévues par la loi du 15 décembre 1980.

2.6. Les informations communiquées aux autorités par le commandant (B.72-B.79)

Selon les parties requérantes, l'article 2.4.4.2, § 1er, alinéa 2, du Code belge de la navigation exclut l'obligation, pour le commandant, de transmettre aux autorités les informations relatives à la situation personnelle des passagers clandestins.

La Cour juge que cette interprétation est erronée. Une obligation d'information repose sur le commandant du navire et participe au respect de la CEDH et de la Convention internationale de Genève sur les réfugiés. La Cour précise qu'il appartient toutefois aux autorités belges, et plus précisément à la Police de la navigation, de s'assurer qu'elles sont effectivement informées d'une éventuelle demande de protection internationale émanant des passagers clandestins ou encore du fait que leur état de santé nécessite une intervention médicale urgente.

Les parties requérantes critiquent encore le fait que l'Office des étrangers n'intervient pas pour examiner les besoins et le respect des droits fondamentaux des passagers clandestins.

La Cour rejette cette critique. La législation applicable prévoit la transmission des informations pertinentes aux autorités concernées, dont l'Office des étrangers.

2.7. L'intervention de la Police de la navigation (B.80-B.82)

Les parties requérantes critiquent le fait que l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation prévoit seulement l'intervention de la Police de la navigation et non celle de l'Office des étrangers.

La Cour juge que le Code belge de la navigation n'empêche pas l'application d'autres législations, comme la loi du 15 décembre 1980, et qu'elle ne fait donc pas obstacle, le cas échéant, à l'intervention de l'Office des étrangers.

2.8. Les délégations au Roi (B.83-B.86)

Les parties requérantes critiquent enfin le fait que l'article 2.1.1.3, § 2, du Code belge de la navigation confère plusieurs habilitations au Roi.

La Cour rejette également cette critique. La disposition attaquée ne concerne pas une matière réservée par la Constitution au législateur. Par ailleurs, les habilitations données au Roi ne violent pas les règles répartitrices de compétences et le principe de la sécurité juridique.

3. Conclusion

La Cour annule l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation (1) en ce qu'il ne règle pas le débarquement des passagers clandestins de nationalité belge et des passagers clandestins autorisés ou admis au séjour en Belgique, (2) en ce qu'il n'autorise pas le débarquement des passagers clandestins qui demandent la protection internationale, pendant l'examen de leur demande, (3) en ce qu'il n'autorise pas, ne fût-ce que temporairement, le débarquement des passagers clandestins qui peuvent être qualifiés de mineur étranger non accompagné, (4) en ce qu'il n'autorise pas, ne fût-ce que temporairement, le débarquement des passagers clandestins dont l'état de santé requiert un traitement médical urgent qui ne peut être fourni à bord d'un navire et (5) en ce qu'il n'accompagne la détention à bord du navire d'aucune des garanties énumérées plus haut. La Cour rejette le recours pour le surplus.

La Cour constitutionnelle est la juridiction qui veille au respect de la Constitution par les différents législateurs en Belgique. La Cour peut annuler, déclarer inconstitutionnels ou suspendre des lois, des décrets ou des ordonnances en raison de la violation d'un droit fondamental ou d'une règle répartitrice de compétence.

Ce communiqué de presse, rédigé par la cellule « médias » de la Cour, ne lie pas la Cour constitutionnelle. Le [texte de l'arrêt](#) est disponible sur le site web de la Cour constitutionnelle.

Contact presse : [Martin Vrancken](#) | 02/500.12.87 | [Romain Vanderbeck](#) | 02/500.13.28

Suivez la Cour via Twitter [@ConstCourtBE](#)