

Numéro du rôle : 7431
Arrêt n° 179/2021 du 9 décembre 2021

## ARRÊT

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 74/4bis de la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, des juges J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters et S. de Bethune, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 8 septembre 2020, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 15 septembre 2020, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 74/4*bis* de la loi sur les étrangers viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'une amende est infligée au transporteur qui transporte un citoyen de l'Union qui ne produit pas les documents prévus par l'article 2 de la loi sur les étrangers, mais qui démontre d'une autre manière sa citoyenneté de l'Union, alors que le transporteur qui transporte des citoyens de l'Union disposant des documents prévus par l'article 2 de la loi sur les étrangers ne se voit pas infliger une amende, cependant que l'objectif de l'article 74/4*bis* de la loi sur les étrangers est atteint dans les deux cas ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la société de droit irlandais « Ryanair DAC », assistée et représentée par Me A. Wochenmarkt, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Matteredne, avocat au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 30 juin 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs D. Pieters et T. Detienne, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 14 juillet 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 14 juillet 2021.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 9 décembre 2016, la société de droit irlandais « Ryanair DAC » (ci-après : Ryanair) transporte A. Talmaciu de Bucarest à l'aéroport Brussels South Charleroi. Lorsqu'elle se présente au contrôle aux frontières à l'aéroport, A. Talmaciu, qui est de nationalité roumaine, ne peut présenter ni sa carte d'identité ni son passeport, mais elle peut toutefois prouver son identité sur la base de son permis de conduire. En cours de journée, l'ambassade roumaine à Bruxelles confirme l'identité d'A. Talmaciu. Celle-ci transmet en outre une copie de sa carte d'identité et de son passeport par courrier électronique.

Le 9 décembre toujours, A. Talmaciu reçoit un laissez-passer pour une période de cinq jours.

Sur la base de ces constats, une amende administrative de 2 000 euros est infligée à Ryanair le 21 décembre 2016, en application de l'article 74/4bis, § 1er, alinéa 1er, 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). Cette amende est notifiée à Ryanair par courrier électronique du 2 janvier 2017.

Par requête du 2 février 2017, Ryanair attaque devant le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles la décision d'infliger une amende administrative. Ryanair demande au Tribunal de poser deux questions préjudicielles à la Cour de justice. Par jugement du 17 janvier 2018, le Tribunal rejette la demande de Ryanair, sans poser à la Cour de justice les questions préjudicielles soulevées.

Le 11 octobre 2018, Ryanair interjette appel de ce jugement et demande à la Cour d'appel de Bruxelles de poser des questions préjudicielles tant à la Cour constitutionnelle qu'à la Cour de justice. Selon Ryanair, l'article 74/4bis, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les règles européennes en matière de libre circulation, en ce que cette disposition inflige une amende administrative uniquement au transporteur d'un citoyen de l'Union qui peut prouver son identité par un autre moyen que sur la base des documents visés à l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980, alors que ce citoyen de l'Union jouit du droit à la libre circulation au même titre que le passager qui peut prouver son identité sur la base des documents visés à l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980.

Par arrêt du 8 septembre 2020, le juge *a quo* constate que l'article 74/4bis, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 tend à lutter contre l'immigration illégale, alors que A. Talmaciu est une citoyenne de l'Union et qu'elle peut donc circuler librement au sein de l'Union. Il pose dès lors à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut. Il ne pose pas de question préjudicielle à la Cour de justice.

### III. *En droit*

- A -

A.1.1. Ryanair estime que le litige soumis au juge *a quo* porte sur une double différence de traitement injustifiée.

D'abord, l'article 74/4bis, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 fait une distinction entre le transporteur qui transporte un passager pouvant produire une carte d'identité ou un passeport en cours de validité et le transporteur qui transporte un passager ne pouvant pas produire une carte d'identité ou un passeport en cours de validité mais pouvant faire constater ou prouver son identité par un autre moyen. Bien que le passager concerné bénéficie du droit d'entrée dans les deux hypothèses, le transporteur du passager se voit infliger une amende administrative dans le second cas.

Ensuite, l'article 74/4bis, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 fait une distinction entre, d'une part, le transporteur du passager auquel le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou le Conseil du contentieux des étrangers a reconnu la qualité de réfugié ou octroyé le statut de protection subsidiaire, qui n'est pas en possession des documents visés à l'article 2 et qui a introduit une demande d'asile à la frontière (ci-après : « le réfugié reconnu »), sachant que ce transporteur a droit au remboursement du montant de l'amende administrative, et, d'autre part, le transporteur du passager-citoyen de l'Union qui peut faire constater ou prouver son identité par un autre moyen, sachant que ce transporteur n'a pas droit au remboursement de l'amende administrative. Selon Ryanair, cette inégalité de traitement ne peut s'expliquer, dès lors que, dans les deux cas, ces personnes ont accès au territoire belge et ne sont donc pas des immigrants illégaux.

A.1.2. Selon Ryanair, la disposition en cause poursuit certes un but légitime, à savoir lutter contre l'immigration illégale, mais ce but ne peut être poursuivi par des mesures qui entravent le droit d'accès au territoire belge des citoyens de l'Union si ces personnes peuvent prouver qu'elles bénéficient du droit de circuler et de séjourner librement. Ce but ne justifie pas davantage pourquoi il est moins intéressant pour un transporteur de

transporter un citoyen de l'Union qui peut faire constater ou prouver son identité d'une autre manière qu'un passager visé à l'article 74/4bis, § 2, de la loi du 15 décembre 1980.

A.1.3. Selon Ryanair, tant la différence de traitement contenue dans l'article 74/4bis, § 1er, alinéa 1er, que celle contenue dans l'article 74/4bis, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 reposent sur un critère de distinction objectif, mais ce critère n'est, dans les deux cas, pas pertinent pour atteindre le but poursuivi.

En ce qui concerne la première différence de traitement, Ryanair observe qu'il est parfaitement possible de lutter contre l'immigration illégale en faisant une distinction entre, d'une part, le transporteur d'un citoyen de l'Union qui est en possession des documents visés à l'article 2 ou qui peut faire constater ou prouver d'une autre manière qu'il a le droit de circuler et de séjourner librement et, d'autre part, le transporteur de tout autre passager qu'il transporte à destination de la Belgique, qui n'est pas en possession des documents visés à l'article 2. Ce constat est d'autant plus vrai que le critère distinctif employé à l'article 74/4bis, § 1er, alinéa 1er, s'écarte de la distinction faite à l'article 26 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, à savoir entre les citoyens de l'Union et les étrangers.

Quant à la différence de traitement contenue dans l'article 74/4bis, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, Ryanair fait valoir que, puisque l'objectif du législateur est de lutter contre l'immigration illégale, il aurait aussi fallu prévoir un droit de remboursement pour le transporteur qui transporte un citoyen de l'Union pouvant faire constater ou fournir la preuve de son identité d'une autre manière, parce que ni ce citoyen de l'Union ni le réfugié reconnu ne peuvent être considérés comme des immigrants illégaux.

A.1.4.1. Enfin, aucune des deux différences de traitement en cause ne repose sur un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

A.1.4.2. Les effets disproportionnés de l'article 74/4bis, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sont triples. Premièrement, cette disposition a pour conséquence qu'un transporteur se voit infliger une amende alors qu'il transporte un citoyen de l'Union qui peut faire constater ou fournir la preuve de son identité d'une autre manière et qui peut donc entrer légalement sur le territoire belge. Deuxièmement, ce transporteur procédera à un contrôle des voyageurs plus strict que les contrôles prévus par la loi, avec pour conséquence que le citoyen de l'Union ne sera pas transporté, alors que ce dernier a le droit de faire constater par quelque moyen que ce soit qu'il bénéficie du droit de circuler et de séjourner librement. Troisièmement, Ryanair souligne que la majorité des cas dans lesquels une amende est infligée à un transporteur d'un citoyen de l'Union pouvant faire constater ou fournir la preuve de son identité d'une autre manière ne s'expliquent pas par un contrôle défaillant de la part du transporteur, mais par la perte de documents de la part du passager au cours du transport. La disposition concernée a donc pour effet qu'il peut être infligé une amende à un transporteur auquel rien ne peut être reproché, alors qu'il n'existe aucun rapport avec le but poursuivi en matière de lutte contre l'immigration illégale.

A.1.4.3. Selon Ryanair, le raisonnement qui précède doit être étendu à la différence de traitement contenue dans l'article 74/4bis, § 2, de la loi du 15 décembre 1980. Étant donné que ni le passager-citoyen de l'Union pouvant faire constater ou fournir la preuve de son identité d'une autre manière, ni le réfugié reconnu ne peuvent être considérés comme des immigrants illégaux, il est disproportionné d'accorder au seul transporteur du passager-réfugié reconnu un droit au remboursement de l'amende administrative.

A.1.5. Ryanair demande enfin à la Cour de poser deux questions préjudicielles à la Cour de justice, la première portant sur la compatibilité de l'article 74/4bis, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 avec la réglementation européenne en matière de libre circulation des personnes et avec les objectifs spécifiques de l'article 26 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen et de la directive 2001/51/CE et la seconde sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 26 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen et à l'article 5, paragraphe 4, de la directive 2004/38/CE.

A.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir en ordre principal que la question préjudicielle repose sur une prémisse erronée. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle postule à tort qu'il appartient au transporteur de contrôler si le passager peut faire constater ou fournir la preuve de son identité d'une autre manière. Un tel contrôle appartient au seul État membre. Le transporteur peut uniquement vérifier si le passager peut produire les documents exigés par l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980.

A.2.2. Le Conseil des ministres fait valoir en ordre subsidiaire que la question préjudicielle ne porte pas sur des situations comparables. Selon le Conseil des ministres, un transporteur qui transporte un passager qui n'est pas en possession des documents requis par l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980 ne peut être comparé au

transporteur d'un passager qui est en possession de ces documents, dès lors que seul ce dernier transporteur peut respecter son obligation de contrôle. La question préjudicielle ne tient, à tort, pas compte du moment où le citoyen de l'Union se présente à l'embarquement. La sanction contenue dans l'article 74/4*bis* de la loi du 15 décembre 1980 est applicable si le passager, quand bien même serait-il un citoyen de l'Union, ne peut produire à ce moment les documents visés à l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980. Dans ce cas, ce dernier ne peut en effet prouver qu'il est citoyen de l'Union qu'après s'être présenté au contrôle aux frontières de l'État membre de destination, alors que, dans l'autre cas, sa citoyenneté peut déjà être établie lors de l'embarquement.

Le Conseil des ministres rejette la comparaison que Ryanair établit entre le transporteur d'un réfugié reconnu, auquel le montant de l'amende administrative est remboursé, et le transporteur du passager-citoyen de l'Union qui peut faire constater ou fournir la preuve de son identité d'une autre manière, qui n'a pas droit au remboursement de l'amende administrative, en ce que cette comparaison n'est pas évoquée dans la question préjudicielle.

A.2.3. En ordre plus subsidiaire, le Conseil des ministres observe que la différence de traitement poursuit un but légitime, repose sur un critère de distinction objectif et pertinent et est proportionnée à cet objectif.

A.2.4.1. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement repose en premier lieu sur un critère objectif, à savoir la possession matérielle des documents de voyage nécessaires, de sorte que le transporteur puisse respecter son obligation légale de contrôle.

La référence que Ryanair fait à l'article 26 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen n'est pas pertinente à cet égard, dès lors que la disposition en cause est antérieure à l'approbation de cette Convention et qu'elle n'a donc pas pour objectif de la transposer en droit national. Par ailleurs, cette Convention a uniquement un caractère intergouvernemental. Aucune norme du droit européen n'interdit aux États membres d'infliger une amende au transporteur d'un citoyen de l'Union qui franchit la frontière Schengen sans pouvoir produire une carte d'identité ou un passeport en cours de validité. Par ailleurs, l'article 26, paragraphe 2, de la Convention d'application de l'Accord de Schengen ne contient pas non plus une telle interdiction, ce que confirme le considérant 4 de la directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 « complétant le prescrit de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 », qui précise en effet qu'il convient de ne pas affecter la liberté des États membres de maintenir ou d'introduire des mesures ou sanctions supplémentaires pour les transporteurs. Ce n'est donc pas parce que la disposition en cause va plus loin que l'article 26 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen que cette disposition est illégale.

A.2.4.2. Par ailleurs, la disposition en cause poursuit aussi un but légitime. Contrairement à ce que Ryanair fait valoir, il découle des travaux préparatoires de la disposition en cause que l'amende administrative vise non seulement à éviter que des étrangers illégaux soient transportés vers la Belgique, mais également à inciter les transporteurs à respecter leur obligation de contrôle.

A.2.4.3. Enfin, la différence de traitement repose sur un critère de distinction pertinent, dès lors qu'elle s'applique à toutes les nationalités sans distinction et qu'elle est justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général. Du reste, la disposition en cause ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour satisfaire à ces exigences.

Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à un arrêt de la Cour de cassation, dont il ressort que l'amende prévue à l'article 74/4*bis* de la loi du 15 décembre 1980 est due dès qu'un passager est transporté vers la Belgique sans qu'il soit en possession du document requis pour y séjourner ou pour transiter vers un pays tiers, même si, à son arrivée en Belgique, le ministre ou son délégué lui remet une déclaration en vertu de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 ou d'une disposition de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

A.2.4.4. Selon le Conseil des ministres, il n'est pas nécessaire de poser à la Cour de justice les questions préjudicielles suggérées par Ryanair.

- B -

B.1. Le litige au fond porte essentiellement sur la question de savoir si le transporteur aérien en cause a respecté ou non, lors de l'embarquement pour un vol du 9 décembre 2016 de Bucarest vers Brussels South Charleroi, l'obligation de contrôle imposée par l'article 74/4bis 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) à l'égard d'une passagère qui, lors du contrôle aux frontières à l'aéroport de Brussels South Charleroi, a prouvé sa nationalité roumaine en produisant son permis de conduire et une confirmation par l'ambassade de Roumanie.

B.2.1. L'article 74/4bis de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il est applicable au litige soumis au juge *a quo*, dispose :

« § 1er. Le ministre ou son délégué peut infliger une amende administrative de 5.000 EUR au :

1° transporteur aérien public ou privé, pour tout passager qu'il transporte à destination de la Belgique, qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2;

[...]

L'amende administrative peut être réduite conformément à un protocole d'accord préalablement conclu entre le transporteur et le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, ou son délégué.

Le ministre ou son délégué, fixe le montant de l'amende administrative dans le procès-verbal par lequel l'infraction est constatée.

La décision par laquelle une amende administrative est infligée est immédiatement exécutoire, nonobstant tout recours.

[...]

§ 2. Le montant de l'amende administrative est remboursé lorsque le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou le Conseil du Contentieux des étrangers reconnaît la qualité de réfugié ou octroie le statut de protection subsidiaire à l'étranger qui n'est pas en possession des documents requis à l'article 2 et qui a introduit une demande d'asile à la frontière.

Le montant de l'amende administrative est également remboursé si l'intéressé jouit de la protection temporaire conformément aux dispositions du chapitre IIbis.

§ 3. Si le transporteur ou son représentant reste en défaut de payer ou de consigner immédiatement l'amende administrative, le ministre, ou son délégué, peut décider la retenue du moyen de transport utilisé pour le transport ou d'un autre moyen de transport appartenant au même transporteur.

Les frais et risques entraînés par la retenue du moyen de transport sont à charge du transporteur.

§ 4. Le moyen de transport reste retenu jusqu'au moment où :

1° le transporteur ou son représentant paye l'amende administrative;

2° le transporteur ou son représentant consigne la somme de l'amende administrative à la Caisse des dépôts et consignations;

3° le tribunal de première instance décide que l'amende administrative n'est pas due;

4° le ministre, ou son délégué, donne l'autorisation de débloquer le moyen de transport de sorte qu'il puisse repartir.

§ 5. Le transporteur qui conteste la décision du ministre, ou de son délégué, forme appel, à peine de déchéance, dans un délai d'un mois de la notification de la décision devant le tribunal de première instance par voie de requête.

Si le tribunal de première instance déclare recevable et fondé le recours du transporteur, la somme payée ou consignée est restituée ou le moyen de transport retenu est débloqué de sorte qu'il puisse repartir.

Le tribunal de première instance doit statuer dans le mois du dépôt de la requête visée au premier alinéa.

Le texte du premier alinéa est reproduit dans la décision par laquelle une amende administrative est infligée.

§ 6. Si le transporteur reste en défaut de payer l'amende, la décision du fonctionnaire compétent ou la décision coulée en force de chose jugée du tribunal de première instance est notifiée à l'administration de la Taxe sur la valeur ajoutée, de l'Enregistrement et des Domaines en vue du recouvrement du montant de l'amende administrative.

§ 7. Si le transporteur ou son représentant a consigné la somme de l'amende administrative à la Caisse des dépôts et consignations et que celui-ci n'a pas introduit de recours auprès du tribunal de première instance dans le délai susmentionné, la somme consignée est dévolue à l'État ».

B.2.2. L'article 2 de la loi du 15 décembre 1980 dispose :

« Est autorisé à entrer dans le Royaume, l'étranger porteur :

1° soit des documents requis en vertu d'un traité international, d'une loi ou d'un arrêté royal;

2° soit d'un passeport valable ou d'un titre de voyage en tenant lieu, revêtu d'un visa ou d'une autorisation tenant lieu de visa, valable pour la Belgique, apposé par un représentant diplomatique ou consulaire belge ou par celui d'un Etat partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant la Belgique.

Le Ministre ou son délégué peut autoriser à pénétrer en Belgique l'étranger qui n'est porteur d'aucun des documents prévus par l'alinéa précédent, sur la base de modalités déterminées par arrêté royal ».

B.2.3. En ce qui concerne les citoyens de l'Union européenne, l'article 2, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 doit être lu en combinaison avec l'article 41, § 1er, de la même loi, qui fixe les conditions d'entrée qui leur sont applicables.

L'article 41, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 dispose :

« Le droit d'entrée est reconnu au citoyen de l'Union sur présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport, en cours de validité ou s'il peut faire constater ou prouver d'une autre façon sa qualité de bénéficiaire du droit de circuler ou de séjourner librement.

Lorsque le citoyen de l'Union ne dispose pas des documents requis, le ministre ou son délégué lui accorde tous les moyens raisonnables afin de lui permettre d'obtenir ou de se procurer, dans un délai raisonnable, les documents requis ou de faire confirmer ou prouver par d'autres moyens sa qualité de bénéficiaire du droit de circuler et de séjourner librement, avant de procéder à son refoulement ».

B.2.4. La situation de la Roumanie en ce qui concerne les règles relatives à l'espace Schengen est régie par l'article 4 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (ci-après : l'Acte d'adhésion), qui dispose :

« 1. Les dispositions de l'acquis de Schengen qui a été intégré dans le cadre de l'Union européenne par le protocole annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne (ci-après dénommé ' protocole Schengen '), et les actes fondés sur celles-ci ou qui s'y rapportent, énumérés à l'annexe II, ainsi que tout nouvel acte de cette nature pris avant la date d'adhésion, sont contraignants et s'appliquent en Bulgarie et en Roumanie à compter de la date d'adhésion.

2. Les dispositions de l'acquis de Schengen qui a été intégré dans le cadre de l'Union européenne et les actes fondés sur celles-ci ou qui s'y rapportent et qui ne sont pas visés au paragraphe 1, bien qu'ils soient contraignants pour la Bulgarie et la Roumanie à compter de la date d'adhésion, ne s'appliquent dans chacun de ces États qu'à la suite d'une décision du Conseil à cet effet, après qu'il a été vérifié, conformément aux procédures d'évaluation de Schengen applicables en la matière, que les conditions nécessaires à l'application de toutes les parties concernées de l'acquis sont remplies dans l'État en question.

Le Conseil, après consultation du Parlement européen, statue à l'unanimité de ses membres représentant les gouvernements des États membres pour lesquels les dispositions du présent paragraphe ont déjà pris effet et du représentant du gouvernement de l'État membre pour lequel ces dispositions doivent prendre effet. Les membres du Conseil représentant le gouvernement de l'Irlande et celui du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord participent à la prise de cette décision dans la mesure où elle a trait aux dispositions de l'acquis de Schengen et aux actes fondés sur celui-ci ou qui s'y rapportent, auxquels ces États membres sont parties ».

Le considérant 44 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 « concernant un Code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) » (ci-après : code frontières Schengen) expose :

« En ce qui concerne la Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie, l'article 1er, premier alinéa, l'article 6, paragraphe 5, point a), le titre III, et les dispositions du titre II et de ses annexes faisant référence au SIS et au VIS constituent des dispositions fondées sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapportent, au sens, respectivement, de l'article 3, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2003, de l'article 4, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2005 et de l'article 4, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2011 ».

Sous le titre III du Code frontières Schengen, figure notamment l'article 22, qui prévoit le principe de l'absence de contrôle aux frontières intérieures. Faute d'une décision prise à cet effet par le Conseil sur la base de l'article 4, paragraphe 2, de l'Acte d'adhésion, cette disposition ne s'applique pas à la Roumanie.

B.3.1. La disposition en cause impose aux transporteurs aériens l'obligation de contrôler, lors de l'embarquement, si le passager concerné est en possession des documents requis pour être autorisé à entrer en Belgique et elle prévoit qu'une sanction est infligée en cas de non-respect de cette obligation de contrôle.

Au cours de la discussion du projet de loi qui a abouti à la loi du 8 mars 1995 « modifiant l'article 74/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement

et l'éloignement des étrangers et y insérant un article 74/4bis nouveau » (ci-après : la loi du 8 mars 1995), laquelle a inséré la disposition en cause dans la loi du 15 décembre 1980, le ministre compétent a précisé :

« Le ministre souligne que le projet de loi ne charge pas les transporteurs d'une mission de police. Les transporteurs doivent simplement contrôler les documents de voyage lorsqu'un passager désire utiliser leur moyen de transport pour un voyage international. Lorsque le passager refuse de présenter les documents requis ou ne peut les présenter, il est attendu du transporteur qu'il lui refuse l'accès au moyen de transport » (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1272/2, p. 3).

Et encore :

#### « 6. Nature des contrôles effectués par les sociétés de transport

Le contrôle en question n'est pas d'ordre policier mais bien administratif, ainsi qu'il est précisé dans l'exposé des motifs du projet de loi. Les sociétés de transport sont liées par contrat avec leurs passagers. On peut considérer qu'en s'assurant que les passagers sont effectivement en possession des documents de voyage imposés par la loi, le transporteur exécute une partie du contrat (*Doc. parl.*, Chambre, 1994-1995, DOC 48-1709/2, p. 9) ».

Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi du 8 mars 1995 que cette nouvelle disposition a été dictée par le constat qu'« il est très difficile d'amener les sociétés de transport à prendre les précautions nécessaires pour éviter que des immigrants illégaux soient transportés à destination de la Belgique » (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1272/1, p. 3). Le législateur a ainsi prévu un « régime d'amendes administratives immédiatement exécutoires, afin de mettre à la disposition des pouvoirs publics, outre la possibilité de poursuites pénales, un moyen effectif afin d'inciter les transporteurs à respecter leur obligation d'ordre administratif déjà existante - qui consiste dans le contrôle des passagers - et d'éviter que des étrangers illégaux soient transportés à destination du Royaume et introduits dans le pays » (*ibid.*, p. 4).

Il ressort de ces mêmes travaux préparatoires que l'amende administrative poursuit avant tout un but préventif : « le fait que les transporteurs courent le risque de devoir payer pour leurs manquements doit les inciter à prendre les précautions nécessaires pour éviter que des passagers qui ne possèdent pas les documents d'entrée requis soient transportés à destination

de la Belgique » (*ibid.*, p. 6). Toujours selon ces mêmes travaux préparatoires, cette disposition poursuit par ailleurs un autre but : « en second lieu, elle vise à réparer les préjudices subis par les autorités suite à l'introduction d'un étranger illégal. À cet égard, l'amende administrative peut être comparée avec un dédommagement forfaitaire. Il est également évité qu'un flux d'argent illégal se crée, résultant du transport d'étrangers illégaux » (*ibid.*, p. 7). Le ministre compétent a ajouté que cette initiative « vise avant tout les sociétés de transport organisant systématiquement le transport de clandestins dans un but lucratif » (*Doc. parl.*, Chambre, 1994-1995, DOC 48-1709/2, p. 2).

B.3.2. La disposition en cause prévoit la possibilité d'infliger une amende administrative pour tout « passager » que le transporteur aérien transporte à destination de la Belgique et qui n'est pas en possession des documents visés à l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980. La notion de « passager » n'est pas définie dans la loi du 15 décembre 1980. La disposition en cause figure toutefois sous le titre *IIIbis* de la loi du 15 décembre 1980 « Obligations des transporteurs relatives à l'accès des étrangers au territoire ». À l'article 1er, 1<sup>o</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 la notion d'« étranger » est définie comme qualifiant « quiconque ne fournit pas la preuve qu'il possède la nationalité belge ». La disposition en cause s'applique donc également aux transporteurs aériens qui transportent des citoyens de l'Union.

En ce qui concerne les citoyens de l'Union, il ressort de la lecture combinée des articles 2, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, 41, § 1er, et 74/4*bis* de la loi du 15 décembre 1980, cités en B.2.1 à B.2.3, qu'un transporteur aérien satisfait à l'obligation imposée par la disposition en cause lorsque, lors de l'embarquement, un passager lui présente une carte d'identité ou un passeport en cours de validité attestant qu'il est un citoyen de l'Union ou toute autre preuve établissant qu'il bénéficie du droit de circuler ou de séjourner librement.

Il appartient au juge *a quo* d'examiner, dans le cadre du litige qui lui est soumis, si le transporteur aérien a respecté ou non cette obligation.

B.4. Il résulte de ce qui précède que l'interprétation de la disposition en cause par le juge *a quo*, selon laquelle un passager ne pourrait pas, lors de l'embarquement, fournir au

transporteur aérien la preuve qu'il est un citoyen de l'Union au moyen de n'importe quel document attestant qu'il bénéficie du droit de circuler ou de séjourner librement, est manifestement erronée.

La question préjudicielle n'appelle dès lors pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 9 décembre 2021.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut,

L. Lavrysen