

Rolnummer 7431
Arrest nr. 179/2021 van 9 december 2021

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 74/4bis van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen », gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters en S. de Bethune, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 8 september 2020, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 15 september 2020, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt art. 74/4bis van de Vreemdelingenwet art. 10 en 11 van de Grondwet, doordat een boete opgelegd wordt aan de vervoerder die een Unieburger vervoert zonder overlegging van de in art. 2 Vreemdelingenwet opgesomde stukken maar op andere wijze zijn unieburgerschap aantoont, terwijl de vervoerder die Unieburgers vervoert die voorzien zijn van de in art. 2 Vreemdelingenwet opgesomde stukken geen boete opgelegd krijgt, terwijl in beide gevallen de doelstelling van art. 74/4bis van de Vreemdelingenwet wordt bereikt ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de vennootschap naar Iers recht « Ryanair DAC », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Wochmarkt, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Matteredne, advocaat bij de balie te Brussel.

De Ministerraad heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 30 juni 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers D. Pieters en T. Detienne te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 14 juli 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 14 juli 2021 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

Op 9 december 2016 vervoerde de vennootschap naar Iers recht « Ryanair DAC » (hierna : Ryanair) A. Talmaciu vanuit Boekarest naar de luchthaven Brussels South Charleroi. Toen zij zich aanbood aan de grenscontrole in de luchthaven, kon A. Talmaciu, die van Roemeense nationaliteit is, noch haar identiteitskaart noch haar paspoort voorleggen, maar kon zij haar identiteit evenwel aantonen aan de hand van haar rijbewijs. Diezelfde dag nog bevestigde de Roemeense ambassade te Brussel de identiteit van A. Talmaciu. Tevens heeft zij via een e-mail een kopie van haar identiteitskaart en van haar paspoort laten verzenden.

Eveneens op 9 december 2016 verkreeg A. Talmaciu een doorlaatbewijs voor een periode van vijf dagen.

Op basis van die vaststellingen werd op 21 december 2016 aan Ryanair een administratieve geldboete van 2 000 euro opgelegd met toepassing van artikel 74/4bis, § 1, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen » (hierna : de Vreemdelingenwet). Daarvan werd aan Ryanair kennisgegeven per e-mail van 2 januari 2017.

Met een verzoekschrift van 2 februari 2017 heeft Ryanair de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete aangevochten voor de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Daarbij verzocht zij de Rechtbank om twee prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie. Bij vonnis van 17 januari 2018 heeft de Rechtbank de vordering van Ryanair afgewezen, zonder de opgeworpen prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie.

Op 11 oktober 2018 heeft Ryanair tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld. Zij verzocht het Hof van Beroep te Brussel om prejudiciële vragen te stellen aan zowel het Grondwettelijk Hof als aan het Hof van Justitie. Volgens Ryanair is artikel 74/4bis, § 1, eerste lid, van de Vreemdelingenwet strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de Europese regels inzake het vrij verkeer, doordat het enkel een administratieve geldboete oplegt aan de vervoerder van een Unieburger die zijn identiteit op een andere wijze dan aan de hand van de in artikel 2 van de Vreemdelingenwet vermelde documenten kan aantonen, hoewel die Unieburger, net als de passagier die zijn identiteit aan de hand van de in artikel 2 van de Vreemdelingenwet vermelde documenten kan aantonen, het vrij verkeer van personen geniet.

Bij arrest van 8 september 2020 heeft de verwijzende rechter vastgesteld dat artikel 74/4bis, § 1, eerste lid, van de Vreemdelingenwet erop gericht is illegale immigratie aan banden te leggen, terwijl A. Talmaciu een Unieburger is en dus recht van vrij verkeer binnen de Unie heeft. Hierop stelt hij aan het Hof de bovenvermelde prejudiciële vraag. Hij stelt geen prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Ryanair is van mening dat het geschil voor de verwijzende rechter betrekking heeft op een tweevoudig niet te verantwoorden verschil in behandeling.

Allereerst maakt artikel 74/4bis, § 1, eerste lid, van de Vreemdelingenwet een onderscheid tussen de vervoerder die een passagier vervoert die een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort kan voorleggen en de vervoerder die een passagier vervoert die geen geldige identiteitskaart of geldig paspoort kan voorleggen maar die zijn identiteit op een andere wijze kan laten vaststellen of bewijzen. Hoewel in de beide gevallen de betrokken passagier het inreisrecht geniet, wordt de vervoerder van de passagier in het tweede geval aan een administratieve boete onderworpen.

Daarnaast voert artikel 74/4bis, § 2, van de Vreemdelingenwet een onderscheid in tussen enerzijds de vervoerder van de passagier ten aanzien van wie de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen of de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de hoedanigheid van vluchteling heeft erkend of de subsidiaire beschermingsstatus heeft toegekend en die niet in het bezit is van de in artikel 2 voorgeschreven documenten en die aan de grens een asielaanvraag heeft ingediend (hierna : « de erkende vluchteling »), die het bedrag van de administratieve geldboete terugbetaald krijgt, en anderzijds de vervoerder van de passagier-Unieburger die zijn identiteit op een andere wijze kan laten vaststellen of bewijzen, die geen recht op terugbetaling van de administratieve geldboete heeft. Volgens Ryanair valt die ongelijke behandeling niet te verklaren, gelet op het feit dat in beide gevallen aan die personen toegang tot het Belgisch grondgebied wordt verleend en zij dus geen illegale immigranten zijn.

A.1.2. Volgens Ryanair streeft de in het geding zijnde bepaling weliswaar een wettig doel na, namelijk het bestrijden van illegale immigratie, maar mag dit niet worden nagestreefd met maatregelen die het recht van Unieburgers op toegang tot het Belgisch grondgebied bemoeilijken indien zij kunnen bewijzen dat zij het recht van vrij verkeer en verblijf genieten. Evenmin verklaart die doelstelling waarom het nadeliger is voor een

vervoerder om een Unieburger te vervoeren die zijn identiteit op een andere wijze kan laten vaststellen of bewijzen dan een passagier zoals bedoeld in artikel 74/4*bis*, § 2, van de Vreemdelingenwet.

A.1.3. Volgens Ryanair steunen weliswaar zowel het in artikel 74/4*bis*, § 1, eerste lid, als het in artikel 74/4*bis*, § 2, van de Vreemdelingenwet vervatte verschil in behandeling op een objectief criterium van onderscheid, maar is dat criterium in beide gevallen niet pertinent ten aanzien van het nagestreefde doel.

Ten aanzien van het eerste verschil in behandeling merkt Ryanair op dat illegale immigratie perfect kan worden bestreden door een onderscheid te maken tussen enerzijds de vervoerder van een Unieburger die wel in het bezit is van de in artikel 2 voorgeschreven stukken of die op een andere wijze kan laten vaststellen of bewijzen dat hij het recht van vrij verkeer en verblijf geniet en anderzijds de vervoerder van elke andere passagier die hij naar België vervoert, die niet in het bezit is van de in artikel 2 voorgeschreven stukken. Dit geldt des te meer daar het in artikel 74/4*bis*, § 1, eerste lid, gehanteerde criterium van onderscheid afwijkt van het onderscheid dat in artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst wordt gemaakt, namelijk dat tussen Unieburgers en vreemdelingen.

Ten aanzien van het in artikel 74/4*bis*, § 2, van de Vreemdelingenwet opgenomen verschil in behandeling voert Ryanair aan dat, vermits het doel van de wetgever het bestrijden van illegale immigratie is, ook voor de vervoerder die een Unieburger vervoert die zijn identiteit op een andere wijze kan laten vaststellen of bewijzen in een terugbetalingsrecht had moeten worden voorzien, omdat die Unieburger net zo min als de erkende vluchteling als een illegale immigrant kan worden beschouwd.

A.1.4.1. Ten slotte berusten geen van de twee in het geding zijnde verschillen in behandeling op een redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

A.1.4.2. De onevenredige gevolgen van artikel 74/4*bis*, § 1, eerste lid, van de Vreemdelingenwet zijn driedelig. Allereerst heeft die bepaling tot gevolg dat een vervoerder wordt beboet terwijl hij een Unieburger vervoert die zijn identiteit op een andere wijze kan laten vaststellen of bewijzen en die dus legaal het Belgisch grondgebied kan betreden. Ten tweede zal dit ertoe leiden dat die vervoerder een strengere controle op de reizigers zal doorvoeren dan de wettelijk voorgeschreven controles met als gevolg dat de Unieburger niet zal worden vervoerd, hoewel deze laatste het recht heeft om op elke mogelijke wijze te laten vaststellen dat hij het recht van vrij verkeer en verblijf geniet. Ten derde wijst Ryanair erop dat het merendeel van de gevallen waarin een boete aan een vervoerder van een Unieburger die zijn identiteit op een andere wijze kan laten vaststellen of bewijzen wordt opgelegd, niet zozeer te wijten is aan een gebrekkige controle door de vervoerder, doch aan het verlies van documenten door de passagier tijdens het vervoer. De betrokken bepaling heeft dus tot gevolg dat een boete kan worden opgelegd aan een vervoerder aan wie niets kan worden verweten, terwijl er geen verband is met het nagestreefde doel inzake de bestrijding van illegale immigratie.

A.1.4.3. Volgens Ryanair moet de voorgaande argumentatie worden doorgetrokken naar het in artikel 74/4*bis*, § 2, van de Vreemdelingenwet opgenomen verschil in behandeling. Vermits de passagier-Unieburger die zijn identiteit op een andere wijze kan laten vaststellen of bewijzen net zo min als de erkende vluchteling als een illegale immigrant kan worden beschouwd, is het onevenredig om enkel de vervoerder van de passagier-erkende vluchteling een recht op terugbetaling van de administratieve geldboete toe te kennen.

A.1.5. Ryanair verzoekt het Hof ten slotte om twee prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie, waarbij de eerste vraag peilt naar de overeenstemming van artikel 74/4*bis*, § 1, eerste lid, van de Vreemdelingenwet met de Europese regelgeving inzake het vrij verkeer van personen en de specifieke doelstellingen van artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en de richtlijn 2001/51/EG, terwijl de tweede vraag peilt naar de interpretatie die aan artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en artikel 5, lid 4, van de richtlijn 2004/38/EG moet worden gegeven.

A.2.1. De Ministerraad werpt in hoofdorde op dat de prejudiciële vraag uitgaat van een verkeerde premisse. Volgens de Ministerraad gaat de prejudiciële vraag er ten onrechte van uit dat het aan de vervoerder toekomt te controleren of de passagier op een andere wijze zijn identiteit kan laten vaststellen of bewijzen. Een dergelijke controle komt enkel toe aan de lidstaat. De vervoerder mag enkel nagaan of de passagier de bij artikel 2 van de wet van 15 december 1980 vereiste documenten kan voorleggen.

A.2.2. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de prejudiciële vraag geen betrekking heeft op vergelijkbare situaties. Volgens de Ministerraad is een vervoerder die een passagier vervoert die niet in het bezit is van de bij artikel 2 van de Vreemdelingenwet vereiste documenten niet vergelijkbaar met de vervoerder van een

passagier die wel in het bezit is van die documenten, nu enkel deze laatste vervoerder zijn controleplicht kan nakomen. De prejudiciële vraag houdt ten onrechte geen rekening met het moment waarop de Unieburger zich aanbiedt om in te schepen. De in artikel 74/4*bis* van de Vreemdelingenwet opgenomen sanctie gaat in, indien de passagier, ook al is hij een Unieburger, op dat moment de bij artikel 2 van de Vreemdelingenwet bedoelde documenten niet kan voorleggen. In een dergelijk geval kan het Unieburgerschap immers slechts worden vastgesteld nadat de passagier zich bij de grenscontrole van de lidstaat van bestemming heeft aangeboden, terwijl dat in het andere geval reeds kan worden vastgesteld bij het inschepen.

De Ministerraad volgt Ryanair niet waar deze een vergelijking maakt tussen de vervoerder van een erkende vluchteling, die het bedrag van de administratieve geldboete terugbetaald krijgt, en de vervoerder van de passagier-Unieburger die zijn identiteit op een andere wijze kan laten vaststellen of bewijzen, die geen recht op terugbetaling van de administratieve geldboete heeft, nu die vergelijking niet aan de orde is in de prejudiciële vraag.

A.2.3. In meer ondergeschikte orde werpt de Ministerraad op dat het verschil in behandeling een wettige doelstelling nastreeft, berust op een objectief en pertinent criterium van onderscheid en evenredig is met die doelstelling.

A.2.4.1. Allereerst steunt het verschil in behandeling volgens de Ministerraad op een objectief criterium, namelijk het materiële bezit van de nodige reisdocumenten, zodat de vervoerder zijn wettelijk bepaalde controleplicht kan nakomen.

De verwijzing door Ryanair naar artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst is daarbij niet relevant, nu de in het geding zijnde bepaling dateert van vóór de goedkeuring van die overeenkomst en zij dus niet als doelstelling heeft om haar om te zetten in nationaal recht. Bovendien heeft die overeenkomst slechts een intergouvernementeel karakter. Geen enkele norm van Europees Unierecht verbiedt de lidstaten om een geldboete op te leggen aan een vervoerder van een Unieburger die bij het overschrijden van de Schengengrens geen geldige identiteitskaart of geldig paspoort kan voorleggen. Overigens bevat artikel 26, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst evenmin een dergelijk verbod, hetgeen bevestigd wordt in overweging 4 van de richtlijn 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001 « tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 », waarin namelijk bepaald wordt dat de vrijheid van de lidstaten om bijkomende maatregelen of sancties ten aanzien van vervoerders te handhaven of in te voeren, niet mag worden aangetast. Het is dus niet omdat de in het geding zijnde bepaling verder gaat dan artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, dat die bepaling daarom onwettig is.

A.2.4.2. Daarnaast streeft de in het geding zijnde bepaling ook een wettige doelstelling na. Anders dan Ryanair betoogt, volgt uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling dat de administratieve geldboete niet enkel beoogt te vermijden dat illegale vreemdelingen naar België worden vervoerd, maar strekt zij er eveneens toe de vervoerders ertoe aan te zetten hun controleplicht na te komen.

A.2.4.3. Ten slotte berust het verschil in behandeling op een pertinent criterium van onderscheid, aangezien het zonder onderscheid van nationaliteit wordt toegepast en zijn rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang. Bovendien gaat de in het geding zijnde bepaling niet verder dan nodig om aan die vereisten tegemoet te komen.

De Ministerraad verwijst in dat verband naar een arrest van het Hof van Cassatie waaruit blijkt dat de in artikel 74/4*bis* van de Vreemdelingenwet voorgeschreven geldboete verschuldigd is zodra een passagier naar België wordt vervoerd zonder dat hij in het bezit is van het vereiste document om er te verblijven of naar een derde land door te reizen, zelfs als hem, bij aankomst in België, door de minister of diens gemachtigde een verklaring wordt uitgereikt krachtens artikel 2, tweede lid, van de Vreemdelingenwet of een bepaling van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ».

A.2.4.4. Volgens de Ministerraad is het niet noodzakelijk om de door Ryanair gesuggereerde prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie te stellen.

- B -

B.1. Het bodemgeschil heeft in essentie betrekking op de vraag of de in het geding zijnde luchtvervoerder, bij het inschepen voor een vlucht van 9 december 2016 van Boekarest naar Brussels South Charleroi, al dan niet de controleplicht is nagekomen die wordt opgelegd bij artikel 74/4*bis* van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen » (hierna : de Vreemdelingenwet) ten aanzien van een passagier die, bij de grenscontrole op de luchthaven Brussels South Charleroi, haar Roemeense nationaliteit heeft bewezen aan de hand van haar rijbewijs en een bevestiging door de Roemeense ambassade.

B.2.1. Artikel 74/4*bis* van de Vreemdelingenwet, zoals van toepassing in het geding voor de verwijzende rechter, bepaalt :

« § 1. De Minister of diens gemachtigde kan een administratieve geldboete van 5.000 EUR opleggen aan :

1° de openbare of private luchtvervoerder voor elke passagier die hij naar België vervoert, die niet in het bezit is van de in artikel 2 voorgeschreven stukken;

[...]

De administratieve geldboete kan worden verminderd overeenkomstig een protocolakkoord dat voorafgaandelijk wordt afgesloten tussen de vervoerder en de Minister of diens gemachtigde.

De Minister of diens gemachtigde bepaalt in het proces-verbaal waarbij de inbreuk wordt vastgesteld, het bedrag van de administratieve geldboete.

De beslissing waarbij de administratieve geldboete wordt opgelegd is onmiddellijk uitvoerbaar, niettegenstaande hoger beroep.

[...]

§ 2. Het bedrag van de administratieve geldboete wordt teruggegeven indien de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen of de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de hoedanigheid van vluchteling erkent of de subsidiaire beschermingsstatus toekent aan de vreemdeling die niet in het bezit is van de in artikel 2 voorziene documenten en die aan de grens een asielaanvraag heeft ingediend.

Het bedrag van de administratieve geldboete wordt eveneens teruggegeven indien de betrokken vreemdeling tijdelijke bescherming geniet overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk II*bis*.

§ 3. Indien de vervoerder of diens vertegenwoordiger in gebreke blijft de administratieve geldboete onmiddellijk te betalen of te consigneren, kan de Minister of diens gemachtigde beslissen tot inhouding van het vervoermiddel dat voor het vervoer werd gebruikt of van een ander vervoermiddel toebehorend aan dezelfde vervoerder.

De kosten en de risico's die gepaard gaan met het inhouden van het vervoermiddel vallen ten laste van de vervoerder.

§ 4. Het vervoermiddel blijft ingehouden totdat :

1° de vervoerder of diens vertegenwoordiger de administratieve geldboete betaalt;

2° de vervoerder of diens vertegenwoordiger de som van de administratieve geldboete consigneert bij de Deposito- en Consignatiekas;

3° de rechtbank van eerste aanleg beslist dat de administratieve geldboete niet verschuldigd is;

4° de Minister of diens gemachtigde de toestemming geeft om het vervoermiddel vrij te geven voor vertrek.

§ 5. De vervoerder die de beslissing van de Minister of van diens gemachtigde betwist, stelt op straffe van verval binnen een termijn van één maand te rekenen van de kennisgeving van de beslissing, bij wege van een verzoekschrift beroep in bij de rechtbank van eerste aanleg.

Indien de rechtbank van eerste aanleg het beroep van de vervoerder ontvankelijk en gegrond verklaart, wordt de betaalde of in consignatie gegeven som teruggegeven of wordt het ingehouden vervoermiddel vrijgegeven voor vertrek.

De rechtbank van eerste aanleg moet uitspraak doen binnen een maand te rekenen van de indiening van het in het eerste lid bedoelde verzoekschrift.

De tekst van het eerste lid wordt opgenomen in de beslissing waarbij de administratieve geldboete wordt opgelegd.

§ 6. Indien de vervoerder in gebreke blijft de geldboete te betalen, wordt de beslissing van de bevoegde ambtenaar of de in kracht van gewijsde gegane beslissing van de rechtbank van eerste aanleg ter kennis gebracht van de administratie van Belasting over de Toegevoegde Waarde, Registratie en Domeinen, met het oog op de invordering van het bedrag van de administratieve geldboete.

§ 7. Indien de vervoerder of diens vertegenwoordiger de som van de administratieve geldboete heeft geconsigneerd bij de Deposito- en Consignatiekas en indien hij binnen de hierboven vermelde termijn geen beroep heeft ingesteld bij de rechtbank van eerste aanleg, dan komt de in consignatie gegeven som ten goede aan de Staat ».

B.2.2. Artikel 2 van de Vreemdelingenwet bepaalt :

« Wordt toegelaten het Rijk binnen te komen de vreemdeling die houder is :

1° hetzij van de documenten die vereist zijn krachtens een internationaal verdrag, een wet of een koninklijk besluit;

2° hetzij van een geldig paspoort of van een daarmee gelijkgestelde reistitel, voorzien van een visum of van een visumverklaring, geldig voor België, aangebracht door een Belgische diplomatieke of consulaire vertegenwoordiger of door een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiger van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen, die België bindt.

De Minister of zijn gemachtigde kan een vreemdeling die geen enkele van de in het voorgaande lid bepaalde documenten bezit, toestaan België binnen te komen, zulks op grond van bij koninklijk besluit vastgestelde regelen ».

B.2.3. Wat de burgers van de Europese Unie betreft, dient artikel 2, eerste lid, 1°, van de Vreemdelingenwet in samenhang te worden gelezen met artikel 41, § 1, van dezelfde wet, dat de voorwaarden voor binnenkomst bepaalt die op hen van toepassing zijn.

Artikel 41, § 1, van de Vreemdelingenwet bepaalt :

« Het recht op binnenkomst wordt erkend aan de burger van de Unie op voorlegging van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, of indien hij op een andere wijze kan laten vaststellen of bewijzen dat hij het recht van vrij verkeer en verblijf geniet.

Als de burger van de Unie niet over de vereiste documenten beschikt, stelt de minister of zijn gemachtigde hem alvorens tot zijn terugdrijving over te gaan in de gelegenheid om binnen redelijke grenzen de vereiste documenten te verkrijgen dan wel zich deze binnen een redelijke termijn te laten bezorgen, dan wel op een andere wijze te laten vaststellen dat hij het recht van vrij verkeer en verblijf geniet ».

B.2.4. De situatie van Roemenië ten aanzien van de regels met betrekking tot het Schengengebied wordt geregeld bij artikel 4 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (hierna : de Toetredingsakte), dat bepaalt :

« 1. De bepalingen van het Schengenacquis zoals dat in het kader van de Europese Unie is opgenomen door middel van het Protocol dat is gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna het ' Schengenprotocol ' genoemd), en de daarop voortbouwende of op een andere wijze daaraan gerelateerde rechtsbesluiten die zijn opgesomd in bijlage II, evenals alle andere dergelijke rechtsbesluiten die eventueel worden aangenomen vóór de toetredingsdatum, zijn vanaf de datum van toetreding verbindend voor en toepasselijk in Bulgarije en Roemenië.

2. De bepalingen van het Schengenacquis zoals dat in het kader van de Europese Unie is opgenomen, en de daarop voortbouwende of op een andere wijze daaraan gerelateerde rechtsbesluiten welke niet in lid 1 bedoeld worden, zijn vanaf de datum van toetreding verbindend voor Bulgarije en Roemenië, maar zijn in elk van voornoemde staten slechts toepasselijk op grond van een daartoe strekkend besluit van de Raad, nadat overeenkomstig de toepasselijke Schengenevaluatieprocedures is geconstateerd dat in de respectieve staten aan de nodige voorwaarden voor de toepassing van alle onderdelen van het betreffende acquis is voldaan.

De Raad besluit na raadpleging van het Europees Parlement met eenparigheid van stemmen van de leden die de regeringen vertegenwoordigen van de lidstaten ten aanzien waarvan de bepalingen van dit lid reeds van kracht zijn en van de vertegenwoordiger van de regering van de lidstaat ten aanzien waarvan die bepalingen van kracht moeten worden. De leden van de Raad die de regeringen van Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland vertegenwoordigen, nemen aan dit besluit deel voorzover het verband houdt met de bepalingen van het Schengenacquis en de daarop voortbouwende of op een andere wijze daaraan gerelateerde rechtsbesluiten waaraan deze lidstaten deelnemen ».

In overweging 44 van de verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 « betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) » (hierna : de Schengengrenscore) wordt uiteengezet :

« Wat Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië betreft, vormen artikel 1, eerste alinea, artikel 6, lid 5, onder a), titel III, alsmede de bepalingen van titel II en de bijbehorende bijlagen met betrekking tot het SIS en het VIS, bepalingen die voortbouwen op of op andere wijze gerelateerd zijn aan het Schengenacquis in de zin van, respectievelijk, artikel 3, lid 2, van de Toetredingsakte van 2003, artikel 4, lid 2, van de Toetredingsakte van 2005 en artikel 4, lid 2, van de Toetredingsakte van 2011 ».

In titel III van de Schengengrenscore is met name artikel 22 opgenomen, dat voorziet in het beginsel van de afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen. Bij gebrek aan een besluit dat daartoe door de Raad is genomen op grond van artikel 4, lid 2, van de Toetredingsakte, is die bepaling niet van toepassing op Roemenië.

B.3.1. De in het geding zijnde bepaling legt de luchtvervoerders de verplichting op om, op het ogenblik van het inschepen, te controleren of de betrokken passagier in het bezit is van de vereiste stukken om te worden toegelaten België binnen te komen en zij legt een sanctie op in geval van niet-naleving van die controleplicht.

Tijdens de bespreking van het wetsontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 maart 1995 « tot wijziging van het artikel 74/2 van en tot invoeging van een nieuw artikel 74/4bis in de wet

van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen » (hierna : de wet van 8 maart 1995), waarbij de in het geding zijnde bepaling werd ingevoegd in de Vreemdelingenwet, heeft de bevoegde minister verduidelijkt :

« De minister benadrukt dat het wetsontwerp de vervoerders niet belast met een politionele opdracht. De vervoerders dienen enkel de reisdocumenten te controleren wanneer een passagier wenst gebruik te maken van het vervoermiddel voor een internationale reis. Wanneer de passagier weigert de vereiste documenten te tonen of deze niet kan voorleggen, wordt van de vervoerder verwacht dat hij de toegang tot het vervoermiddel weigert » (*Parl. St.*, Senaat, 1994-1995, nr. 1272-2, p. 3).

En nog :

« 6. Aard van de door de vervoersmaatschappijen uitgeoefende controle

De uitgeoefende controle is niet van politionele, doch wel van administratiefrechtelijke aard. Hiervoor zij verwezen naar de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp [...].

De vervoersmaatschappijen hebben een contractuele band met hun passagiers. De controle of een passagier over de door de wet opgelegde reisdocumenten beschikt, kan worden beschouwd als een onderdeel van de uitvoering van het contract door de vervoerder » (*Parl. St.*, Kamer, 1994-1995, nr. 1709/2, p. 9).

Uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de wet van 8 maart 1995 is geworden, blijkt dat die nieuwe bepaling is ingegeven door de vaststelling dat « het bijzonder moeilijk [is] om de vervoersmaatschappijen ertoe te bewegen de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen teneinde te voorkomen dat er illegale immigranten naar België vervoerd worden » (*Parl. St.*, Senaat, 1994-1995, nr. 1272-1, p. 3). De wetgever heeft aldus voorzien in een « regeling van onmiddellijk uitvoerbare administratieve geldboetes om naast de mogelijkheid van strafvervolging een effectief middel ter beschikking te stellen van de overheid om de vervoerders ertoe aan te zetten om hun reeds bestaande verplichting van administratieve aard - die bestaat in het controleren van de passagiers - na te komen en om te vermijden dat er illegale vreemdelingen naar het Rijk vervoerd worden » (*ibid.*, p. 4).

Uit diezelfde parlementaire voorbereiding blijkt dat de administratieve geldboete in de eerste plaats een preventief oogmerk heeft : « het feit dat de vervoerders het risico lopen te moeten betalen voor hun nalatigheid, moet hen ertoe aanzetten de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen om te verhinderen dat er passagiers die niet over de vereiste inreisdocumenten

beschikken naar België vervoerd worden » (*ibid.*, p. 6). Nog steeds volgens diezelfde parlementaire voorbereiding streeft die bepaling daarnaast ook een ander oogmerk na : « zij strekt er in tweede instantie toe om de schade te herstellen die de overheid lijdt door het binnenbrengen van de illegale vreemdeling. In dit opzicht kan de administratieve geldboete vergeleken worden met een forfaitaire schadevergoeding. Er wordt tevens vermeden dat er een illegale geldstroom ontstaat, voortvloeiend uit het transport van illegale vreemdelingen » (*ibid.*, p. 7). De bevoegde minister voegde er nog aan toe dat het voorliggend initiatief « in de eerste plaats de vervoersmaatschappijen [viseert] die uit winstbejag en op systematische wijze het transport van illegale vreemdelingen organiseren » (*Parl. St.*, Kamer, 1994-1995, nr. 1709/2, p. 2).

B.3.2. De in het geding zijnde bepaling voorziet in de mogelijkheid tot het opleggen van een administratieve geldboete voor elke « passagier » die de luchtvervoerder naar België vervoert, die niet in het bezit is van de in artikel 2 van de Vreemdelingenwet voorgeschreven stukken. Het begrip « passagier » wordt niet gedefinieerd in de Vreemdelingenwet. De in het geding zijnde bepaling werd echter ondergebracht onder de titel *IIIbis* van de Vreemdelingenwet, met als opschrift « Verplichtingen van de vervoerders met betrekking tot de toegang van vreemdelingen tot het grondgebied ». In artikel 1, 1^o, van de Vreemdelingenwet wordt het begrip « vreemdeling » gedefinieerd als « al wie het bewijs niet levert dat hij de Belgische nationaliteit bezit ». De in het geding zijnde bepaling is dus eveneens van toepassing op luchtvervoerders die Unieburgers vervoeren.

Wat de Unieburgers betreft, blijkt uit de gecombineerde lezing van de in B.2.1 tot B.2.3 aangehaalde artikelen 2, eerste lid, 1^o, 41, § 1, en 74/4*bis* van de Vreemdelingenwet dat een luchtvervoerder aan de bij de in het geding zijnde bepaling opgelegde verplichting voldoet wanneer hem, op het ogenblik van het inschepen, een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort wordt voorgelegd dat bewijst dat de passagier een Unieburger is of elk ander bewijs dat aantoont dat de passagier het recht van vrij verkeer of verblijf geniet.

Het staat aan de verwijzende rechter om, in het kader van het geschil dat hem is voorgelegd, te onderzoeken of de luchtvervoerder al dan niet aan die verplichting heeft voldaan.

B.4. Uit het voorgaande vloeit voort dat de interpretatie van de in het geding zijnde bepaling door de verwijzende rechter, volgens welke een passagier zijn burgerschap van de

Unie niet zou kunnen aantonen aan de luchtvervoerder op het ogenblik van het inschepen met behulp van elk bewijs dat aantoont dat hij het recht van vrij verkeer of verblijf geniet, klaarblijkelijk onjuist is.

De prejudiciële vraag behoeft bijgevolg geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 9 december 2021.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen