



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 75/2022
du 9 juin 2022
Numéro du rôle : 7354**

En cause : le recours en annulation totale ou partielle des articles 2.1.1.3, § 1er, 7° à 9°, et § 2, 2.4.4.1, § 2, 2.4.4.2 et 2.4.4.3 du Code belge de la navigation (loi du 8 mai 2019, article 2), introduit par l'ASBL « Ligue des droits humains » et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 janvier 2020 et parvenue au greffe le 3 février 2020, un recours en annulation des articles 2.1.1.3, § 1er, 7° à 9°, et § 2, 2.4.4.1, § 2, 2.4.4.2 et 2.4.4.3 du Code belge de la navigation (article 2 de la loi du 8 mai 2019, publiée au *Moniteur belge* du 1er août 2019) a été introduit par l'ASBL « Ligue des droits humains », l'ASBL « Nansen », l'ASBL « Jesuit Refugee Service-Belgium », l'ASBL « Association pour le droit des Etrangers », l'ASBL « Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers » et l'ASBL « Vluchtelingenwerk Vlaanderen », assistées et représentées par Me R. Fonteyn et Me S. Najmi, avocats au barreau de Bruxelles.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- Myria, le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, représenté par son directeur;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me M. Van Looveren et Me R. De Houwer, avocats au barreau d'Anvers.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 16 février 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs M. Pâques, en remplacement de la juge E. Bribosia, légitimement empêchée, et S. de Bethune, 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 9 mars 2022 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 9 mars 2022.

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. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Les parties requérantes se réfèrent à leurs buts statutaires respectifs pour justifier leur intérêt au recours. Elles exposent en outre que diverses juridictions leur ont déjà reconnu un intérêt dans le passé.

A.1.2.1. En particulier, les parties requérantes citent les articles 3 et 4, § 2, des statuts de l'ASBL « Ligue des droits humains » et exposent que l'intérêt à agir de cette partie requérante a déjà été reconnu par la Cour, par la section du contentieux administratif du Conseil d'État et par les cours et tribunaux.

A.1.2.2. En ce qui concerne l'ASBL « Nansen », les parties requérantes précisent qu'elle a pour but statutaire de garantir la protection internationale effective de ceux qui en ont besoin, dont les demandeurs d'asile et les réfugiés. La section du contentieux administratif du Conseil d'État a jugé recevables plusieurs recours introduits par cette ASBL.

A.1.2.3. Les parties requérantes indiquent que le but statutaire de l'ASBL « Jesuit Refugee Service-Belgium » consiste à accompagner et à servir les réfugiés et les migrants forcés, ainsi qu'à défendre leurs droits et à mettre en œuvre des actions bénéfiques pour eux. L'intérêt à agir de cette ASBL a déjà été reconnu dans le passé.

A.1.2.4. Les parties requérantes exposent que l'ASBL « Association pour le droit des Etrangers » a pour but statutaire le soutien, l'assistance juridique et l'accompagnement social des étrangers, des personnes d'origine étrangère, et des membres de leur famille.

A.1.2.5. Quant à l'ASBL « Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers », les parties requérantes exposent que son but statutaire consiste à défendre les droits des étrangers, réfugiés, demandeurs d'asile et personnes d'origine étrangère. Son intérêt à agir a été reconnu par la Cour à plusieurs reprises.

A.1.2.6. Enfin, à propos de l'ASBL « Vluchtelingenwerk Vlaanderen », les parties requérantes citent l'article 3 de ses statuts et exposent que l'intérêt à agir de cette ASBL a déjà été reconnu.

A.2. Le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après : Myria), institution publique belge indépendante, souhaite intervenir.

Myria expose qu'elle a un intérêt à intervenir puisque le chapitre 4 du titre 4 du livre 2 du Code belge de la navigation permet des ingérences importantes dans les droits fondamentaux des passagers clandestins. L'intérêt de Myria a d'ailleurs déjà été accepté dans le passé, à l'instar de celui de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, qui est une institution comparable. Enfin, Myria a publié en 2017 une analyse approfondie sur le statut juridique des passagers clandestins, qu'elle a actualisée en 2020.

A.3.1. Le Conseil des ministres invite la Cour à prendre uniquement en compte dans son examen les dispositions constitutionnelles et conventionnelles pour lesquelles les parties requérantes précisent réellement en quoi elles seraient violées.

A.3.2. Le Conseil des ministres soutient que les parties requérantes ne disposent pas d'un intérêt aux moyens. En effet, l'annulation des dispositions attaquées ne modifierait pas leur situation ni celle des passagers clandestins. La pratique applicable avant l'entrée en vigueur des dispositions attaquées ne changerait pas en cas d'annulation, puisqu'elle s'appuie sur des normes nationales, européennes et internationales qui resteront en vigueur en toute hypothèse. Par ailleurs, les règles qui figuraient dans la loi du 5 juin 1928 « portant révision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime » (ci-après : la loi du 5 juin 1928) et qui ont été abrogées par le Code belge de la navigation seraient de nouveau applicables. Ces dispositions sont indissociablement liées aux dispositions attaquées. L'annulation de ces dernières devra donc aussi entraîner, dans un souci de clarté juridique, celle des dispositions qui abrogent la loi du 5 juin 1928. Le Conseil des ministres demande dès lors l'extension du recours à l'article 26 de la loi du 8 mai 2019 « introduisant le Code belge de la Navigation » (ci-après : la loi du 8 mai 2019), qui abroge les articles 9 à 51 de la loi du 5 juin 1928.

A.3.3. Selon le Conseil des ministres, la Cour n'est pas compétente pour connaître de la violation de dispositions et principes autres que ceux qui sont visés par l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, comme la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » et la loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs » qui sont visées dans les moyens.

A.4.1. Les parties requérantes répondent qu'il n'appartient pas au Conseil des ministres de modifier la portée du recours. L'annulation de l'article 26 de la loi du 8 mai 2019 n'est pas nécessaire à l'annulation des dispositions attaquées. Ensuite, l'abrogation des articles 9 à 51 de la loi du 5 juin 1928 ne contrarie en rien la possibilité d'annuler l'article 2.1.1.3, § 1er, 7° à 9°, et § 2, l'article 2.4.4.1, § 2, l'article 2.4.4.2 et l'article 2.4.4.3 du Code belge de la navigation. De toute manière, il n'est pas exact de soutenir que la pratique antérieure correspondrait aux règles fixées aujourd'hui par le Code belge de la navigation. Le Conseil des ministres n'établit pas de comparaison rigoureuse entre la législation antérieure et celle qui est contestée par les parties requérantes. L'exception manque en fait et se confond avec l'examen sur le fond.

A.4.2. Les parties requérantes répondent qu'elles n'invoquent la violation de dispositions et principes autres que ceux qui sont énoncés à l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 qu'en combinaison avec des dispositions dont la Cour peut connaître.

A.5. Myria répond que le raisonnement du Conseil des ministres n'est pas correct. En raison de l'autorité absolue de la chose jugée qui s'attache à un arrêt d'annulation, le législateur peut être obligé d'adopter de nouvelles normes répondant aux motifs d'annulation retenus par la Cour. Tel est le cas, par exemple, lorsque la Cour constate l'existence d'une lacune législative. Ensuite, même si certaines dispositions n'étaient pas annulées *in fine*, il y aurait un intérêt au recours puisque l'arrêt est obligatoire pour les juridictions en ce qui concerne les questions de droit tranchées par la Cour. Enfin, la Cour pourrait aussi interpréter les dispositions attaquées de manière conforme aux droits fondamentaux.

A.6.1. Le Conseil des ministres réplique que l'article 2 de la loi du 15 février 1993 « créant un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite

des êtres humains » définit l'objet de Myria de manière limitée. L'article 3 de cette loi permet à Myria d'ester en justice seulement dans les limites de ses missions et dans les litiges résultant de l'application de deux lois particulières. L'énumération de ces lois est exhaustive, ce qui apparaît de l'analyse du processus d'adoption de la loi. En outre, la comparaison avec l'Institut pour l'égalité des hommes et des femmes n'est pas pertinente. Puisque Myria invoque un intérêt collectif, elle doit démontrer que son but statutaire, de nature particulière, est susceptible d'être affecté par les normes attaquées, ce que Myria manque de faire. Son intervention est donc irrecevable. En réalité, Myria tente de s'affranchir de son devoir légal d'information, de dialogue et de consultation. Il ne lui appartient pas d'apprécier la manière dont elle aurait conçu les dispositions attaquées à la place du législateur, ni de critiquer la politique choisie. La Cour ne doit donc pas tenir compte du mémoire en intervention de Myria, qui est dépourvu d'arguments de fond qui s'ajouteraient à ceux développés par les parties requérantes. Enfin, une partie intervenante ne peut pas modifier l'objet du recours. Dès lors, en ce que Myria renvoie à l'article 1er de la Convention européenne des droits de l'homme, aux articles 4, 19, paragraphe 2, et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 8 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 « relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) », lesquels ne sont pas invoqués par les parties requérantes, le mémoire en intervention est également irrecevable.

A.6.2. Quant à l'absence d'un intérêt aux moyens, le Conseil des ministres réplique qu'une éventuelle annulation des dispositions attaquées aurait un effet rétroactif *ex tunc*. La pratique applicable en cas de découverte d'un passager clandestin, décrite par le Conseil des ministres dans son mémoire, ne changerait pas en cas d'annulation, puisqu'elle repose sur d'autres normes nationales, européennes et internationales. La comparaison entre les ancienne et nouvelle législations a été faite de manière adéquate. Il est clair que les règles qui ont été abrogées par les dispositions attaquées seraient de nouveau applicables en cas d'annulation de ces dernières. Dans cette hypothèse, la Cour serait même compétente pour élargir d'office l'objet du recours puisque les dispositions abrogatoires figurant dans la loi du 8 mai 2019 sont indissociablement liées aux dispositions attaquées. Leur annulation s'imposerait en effet dans un souci de clarté juridique. L'objet du recours doit donc être étendu à l'article 26 de la loi du 8 mai 2019.

A.6.3. En outre, le Conseil des ministres réplique que la Cour n'est jamais compétente pour contrôler des dispositions légales par rapport à d'autres dispositions légales qui ne sont pas des règles répartitrices de compétences, même si elles sont lues en combinaison avec les normes de référence au regard desquelles la Cour exerce un contrôle.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.7.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11, 12, alinéas 1er et 3, 13, 22bis, 23, alinéa 1er et alinéa 3, 2°, *in fine*, et 191 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 2, 3, 5, 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 4 du Protocole n° 4 et avec l'article 1er du Protocole n° 7 à cette Convention, avec l'article 1er, A, point 2), de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 (ci-après : la Convention internationale relative au statut des réfugiés), avec les articles 4.1, 4.4.1, 4.4.2, 4.6.1 et 4.6.3 de l'annexe à la Convention visant à faciliter le trafic maritime international (Convention FAL), signée à Londres le 9 avril 1965 (ci-après : la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international), avec les articles 2 et 3 de la Convention internationale sur les passagers clandestins, signée à Bruxelles le 10 octobre 1957 (ci-après : la Convention internationale sur les passagers clandestins), avec le 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 : le Code frontières Schengen), avec l'article 3 de la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants, avec les articles 6 et 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec le principe général de non-refoulement, avec le principe général de la sécurité juridique, et avec les articles 3, 4, 4bis, 7, 8, 8bis, 8ter, 27, 28, 29, 48 à 50, 61/14 à 61/25, 70/1 à 74 et 74/2 à 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).

A.7.2. Avant de développer les seize branches du moyen, les parties requérantes se réfèrent au rapport de Myria sur le statut juridique des passagers clandestins. Par ailleurs, elles déclarent (1) qu'elles critiquent une

identité de traitement contraire aux dispositions garantissant le principe d'égalité de traitement, (2) qu'elles estiment que la liberté individuelle des passagers clandestins n'est pas garantie en ce que les dispositions attaquées autorisent, voire favorisent, la rétention de passagers clandestins sur des navires hors la responsabilité de l'État belge, sans qu'il existe une possibilité de recours et (3) que les dispositions attaquées autorisent la violation du droit d'asile, du droit au non-refoulement, du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, du droit à la vie, du droit à l'intégrité physique et à l'intégrité morale, spécialement celles des enfants, et du droit à la liberté et à la sûreté en ce qu'elles permettent l'éloignement des étrangers sans vérification préalable des risques encourus en cas de retour dans leur pays d'origine.

A.7.3. Dans les première, deuxième, troisième, quatrième et cinquième branches du moyen, les parties requérantes critiquent l'identité de traitement que les dispositions attaquées créent sans justification objective et raisonnable entre les passagers clandestins.

En premier lieu, il s'agit de l'identité de traitement entre passagers clandestins belges et passagers clandestins étrangers (première branche) et entre passagers clandestins qui sont admis ou autorisés au séjour en Belgique et passagers clandestins qui ne sont ni admis ni autorisés au séjour en Belgique (deuxième branche). Or, il n'y a pas lieu, dans le cas de cette dernière identité de traitement, que les passagers clandestins admis ou autorisés au séjour en Belgique soient retenus sous la responsabilité du capitaine du navire, sans l'obligation pour l'État belge de les débarquer puis de les prendre en charge.

Il s'agit en outre de l'identité de traitement entre les passagers clandestins qui sont demandeurs de la protection internationale et ceux qui ne le sont pas (troisième branche). Or, les passagers clandestins appartenant à la première catégorie ne peuvent pas être traités de la même manière que les passagers clandestins qui ne demandent pas cette protection. En outre, l'État belge a l'obligation d'autoriser, voire d'exiger, le débarquement des demandeurs de protection internationale du navire et de les prendre en charge.

Ensuite, il s'agit de l'identité de traitement entre les passagers clandestins mineurs et les passagers clandestins majeurs (quatrième branche). Le Code belge de la navigation ne contient aucune garantie que les mineurs étrangers non accompagnés recevront l'aide de l'État. Or, pour ces personnes, l'État belge a l'obligation d'autoriser, voire d'exiger, leur débarquement et de les prendre en charge.

Enfin, il s'agit des passagers clandestins malades et des passagers clandestins en bonne santé (cinquième branche). Le Code belge de la navigation ne contient aucune garantie que les étrangers malades recevront l'aide médicale requise. Or, pour ces personnes également, l'État belge a l'obligation d'autoriser, voire d'exiger, leur débarquement et de les prendre en charge.

A.7.4. Dans une sixième branche, les parties requérantes soutiennent que l'article 2.4.4.2, § 3, alinéa 1er, du Code belge de la navigation est contraire aux normes de référence visées dans le moyen puisqu'il indique que les passagers clandestins restent sous la responsabilité du commandant. Or, les passagers clandestins se trouvent sous la juridiction de l'État belge et doivent dès lors être débarqués du navire et placés sous la protection des autorités.

A.7.5. Dans une septième branche, les parties requérantes estiment que l'article 2.4.4.2, § 3, alinéa 2, du Code belge de la navigation est contraire aux normes de référence visées dans le moyen, en ce qu'il ne prévoit la possibilité d'autoriser le débarquement de passagers clandestins qu'en vue de leur éloignement.

A.7.6. Dans des huitième, neuvième, dixième, onzième et douzième branches, les parties requérantes estiment que les conditions de l'autorisation de débarquement prévues par l'article 2.4.4.2, § 3, alinéa 2, 1° (huitième et neuvième branches), 2° (dixième et onzième branches), et alinéa 3 (douzième branche), du Code belge de la navigation sont contraires aux normes de référence visées dans le moyen.

En subordonnant le débarquement (1) au fait que le passager clandestin soit en possession des documents de voyage nécessaires à son éloignement et que l'armateur ait pris toutes les mesures nécessaires pour garantir l'éloignement du passager clandestin ou (2) au fait que l'armateur prouve que les documents de voyage nécessaires à l'éloignement seront obtenus et que les mesures nécessaires pour garantir celui-ci seront prises dans les plus brefs délais, l'article 2.4.4.2, § 3, alinéa 2, confère une responsabilité à l'armateur qui aboutit à ce qu'une personne de droit privé puisse détenir un individu sans limites dans le temps et sans garantie du respect de ses droits (huitième et dixième branches). Par ailleurs, compte tenu de la diversité des situations, les autorités maritimes

devraient pouvoir autoriser le débarquement même si le passager clandestin n'est pas en possession des documents de voyage nécessaires (neuvième branche). De même, la loi devrait plutôt favoriser, au lieu de contrarier, la possibilité de débarquer le passager clandestin pour que celui-ci soit accompagné dans des conditions conformes au droit (onzième branche).

Enfin, si l'éloignement avec le même navire n'est pas indiqué ou est empêché, le passager clandestin étranger, dès le moment où il se trouve sous la juridiction de l'État belge, devrait relever du régime de droit commun, organisé par la loi du 15 décembre 1980 (douzième branche).

A.7.7. Dans une treizième branche, les parties requérantes indiquent que l'article 2.4.4.2, § 3, alinéa 4, du Code belge de la navigation est contraire aux normes de référence visées dans le moyen, en ce qu'il prévoit que la police de la navigation peut ordonner le réembarquement du passager clandestin qui a quitté le navire sans l'autorisation requise. Or, il n'appartient pas à un armateur de prendre des mesures d'éloignement puisqu'il s'agit de prérogatives régaliennes qui doivent être exécutées par l'État belge dans le respect de ses obligations internationales.

A.7.8. Dans une quatorzième branche, les parties requérantes critiquent l'article 2.4.4.2, § 4, alinéa 1er, du Code belge de la navigation en ce qu'il prévoit l'obligation pour l'armateur du navire par lequel le passager clandestin est arrivé dans un port belge de prendre toutes les mesures pour éloigner ce passager vers le pays où il a embarqué ou vers un autre pays où il peut être admis. Or, l'État belge ne peut se défaire de sa responsabilité sur un autre État.

A.7.9. Dans une quinzième branche, les parties requérantes avancent que l'article 2.4.4.3, §§ 2 et 4, du Code belge de la navigation est contraire aux normes de référence visées dans le moyen, en ce qu'il préfère aux autorités belges les autorités locales compétentes du premier port d'escale. Or, l'État belge ne peut se défaire de sa responsabilité sur un autre État.

A.7.10. Dans une seizième branche, les parties requérantes avancent que l'article 2.4.4.3, § 5, du Code belge de la navigation est contraire aux normes de référence visées dans le moyen, en ce qu'il interdit qu'un port belge puisse être considéré comme un « premier port d'escale ».

A.8.1. À titre liminaire, le Conseil des ministres précise que la notion étendue de « passager clandestin » existait avant l'adoption des dispositions attaquées et que le traitement des passagers clandestins relève, et relevait, d'une pratique existante. Pour saisir la portée de la notion de « passager clandestin », il faut tenir compte de la Convention internationale sur les passagers clandestins, de la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international et de son annexe, de la loi du 5 juin 1928 « portant révision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime », de l'arrêté royal du 11 avril 2005 « relatif au contrôle frontalier aux frontières maritimes externes » et du Code frontières Schengen.

A.8.2. Après avoir expliqué en détail la procédure qui s'applique en cas de découverte d'un passager clandestin à bord d'un navire, laquelle existe depuis des années et assure un accueil digne du passager clandestin, le Conseil des ministres soutient que les parties requérantes se livrent à une mauvaise lecture des règles du droit maritime et du droit de la migration.

Tout d'abord, un passager clandestin qui se trouve à bord d'un navire ayant fait escale dans un port belge relève de la juridiction de la Belgique, peu importe la nationalité de cette personne et le pavillon du navire. Les ports situés aux frontières extérieures de la Belgique se trouvent en effet dans les eaux intérieures de la Belgique en vertu du droit international.

Ensuite, le fait qu'un étranger soit un passager clandestin et se trouve à bord d'un navire ayant fait escale dans un port belge situé aux frontières extérieures ne fait pas obstacle à l'application des règles régissant le contrôle des frontières prévues dans le Code frontières Schengen et dans la loi du 15 décembre 1980. Ces règles s'appliquent à tout étranger qui se présente aux frontières extérieures, indépendamment de sa qualité de passager clandestin. La section de législation du Conseil d'État a d'ailleurs confirmé que la législation sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la législation sur la police intégrée et la législation réglementant la sécurité privée et particulière sont des *leges speciales* par rapport au Code belge de la navigation. Par ailleurs, les règles du Code frontières Schengen s'appliquent sans préjudice des règles applicables aux bénéficiaires du droit à la libre circulation et des règles en matière de protection internationale. En droit interne, les règles relatives à

l'accès au territoire se trouvent consacrées dans la loi du 15 décembre 1980. Ainsi, si la personne contrôlée souhaite demander la protection internationale, les règles européennes et nationales en la matière s'appliqueront. De même, tout étranger peut en principe être refoulé. La loi du 15 décembre 1980 détermine aussi les obligations des transporteurs concernant la prise en charge et le rapatriement des passagers. Il existe en outre des règles particulières en faveur de certaines catégories d'étrangers.

A.8.3. Le Conseil des ministres soutient ensuite que le premier moyen est irrecevable.

Tout d'abord, les parties requérantes ne peuvent prétendre que les dispositions attaquées enfreignent l'article 12 de la Constitution et l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantissent le droit à la liberté. En effet, l'article 5, précité, autorise expressément la détention régulière d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement sur le territoire. Tel est l'objet des dispositions attaquées qui prévoient que les passagers clandestins sont gardés à bord du navire, sous la surveillance du commandant, en attendant leur débarquement ou leur éloignement.

En outre, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas à l'ensemble du contentieux concernant l'accès, le séjour et l'éloignement du territoire des étrangers. En ce qu'il est fondé sur une violation de cette disposition conventionnelle, le moyen est irrecevable.

Les parties requérantes ne peuvent pas invoquer non plus la violation de l'article 1er du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, puisque cette disposition protège uniquement l'étranger qui réside légalement sur le territoire d'un État, ce qui n'est pas le cas d'un passager clandestin.

Par ailleurs, les parties requérantes négligent d'invoquer simultanément, et de manière plausible, la violation d'un droit garanti par la Convention européenne des droits de l'homme en combinaison avec celle de l'article 13 de la même Convention. En outre, il faut tenir compte de tous les recours et moyens à disposition des passagers clandestins pour juger d'une éventuelle violation de l'article 13 de la Convention. En l'espèce, les législations nationale et internationale dont un passager clandestin peut se prévaloir continuent à s'appliquer intégralement. Les parties requérantes ne démontrent pas en quoi cette disposition conventionnelle serait violée. La loi du 15 décembre 1980 demeure pleinement applicable, y compris les dispositions relatives à la protection internationale.

A.8.4.1. Le Conseil des ministres soutient que le moyen est non fondé pour plusieurs raisons.

A.8.4.2. Quant à la première branche, le Conseil des ministres observe que l'article 2.1.1.3, alinéa 1er, 7°, du Code belge de la navigation traite effectivement de manière égale le passager clandestin belge et le passager clandestin étranger. La *ratio legis* se trouve exprimée à l'article 2.4.4.1, § 2, du Code et à l'article 4.4.1 de la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international, à savoir la sécurité du navire et le bien-être du passager clandestin. Ces considérations valent quelle que soit la nationalité du passager clandestin. La nationalité du passager clandestin n'entraîne de différence de traitement qu'en cas d'éloignement de ce dernier, question qui est régie par une autre législation et qui ne fait pas l'objet du recours présentement examiné.

A.8.4.3. Le Conseil des ministres observe ensuite que les deuxième à cinquième branches sont irrecevables en ce qu'elles sont prises de la violation de l'article 191 de la Constitution. En effet, ces branches comparent deux catégories d'étrangers, alors que cette disposition constitutionnelle ne concerne que les différences de traitement entre étrangers et Belges.

A.8.4.4. Quant à la deuxième branche, le Conseil des ministres précise que si les dispositions attaquées ne font pas de distinction entre les passagers clandestins admis ou autorisés au séjour et ceux qui ne le sont pas, c'est parce que chaque passager clandestin demeure sous la responsabilité du commandant du navire en raison du fait qu'il est monté sans autorisation à bord du navire et qu'il en compromet donc potentiellement la sécurité. Ensuite, sur la base des informations relatives au passager clandestin qui ont été recueillies, la police de la navigation détermine ses actions. La question de savoir si le passager clandestin a un droit d'accès au territoire belge, qui est un critère objectif susceptible de justifier une différence de traitement, découle d'une autre législation qui ne fait l'objet du recours présentement examiné.

A.8.4.5. À propos de la troisième branche, le Conseil des ministres précise que les dispositions attaquées garantissent que les passagers clandestins soient traités dans le plein respect du droit international applicable. La loi du 15 décembre 1980 reste également pleinement applicable. Un port belge constitue une frontière maritime

extérieure. Un passager clandestin peut donc introduire une demande de protection internationale auprès de la police de la navigation. L'Office des étrangers sera informé par le biais du Carrefour de l'information maritime (MIK). Chaque passager clandestin demeure sous la responsabilité du commandant du navire puisqu'il est monté sans autorisation à bord du navire et qu'il en compromet donc potentiellement la sécurité. Les parties requérantes n'expliquent pas en quoi cette égalité de traitement serait inadmissible. De plus, la différence de traitement temporaire entre passagers clandestins, à savoir le fait que le passager clandestin qui demande une protection internationale soit seul à être débarqué lors du traitement de sa demande, est objective et raisonnablement justifiée. En effet, la personne demandant la protection internationale peut coopérer à sa demande et rester sur le territoire belge pendant l'examen de sa demande. La question de savoir si le passager clandestin bénéficie ou non d'une protection internationale est réglée par une autre législation.

A.8.4.6. Quant à la quatrième branche, le Conseil des ministres répète que chaque passager clandestin, qu'il soit mineur ou majeur, demeure sous la responsabilité du commandant puisqu'il est monté sans autorisation à bord du navire et en compromet donc potentiellement la sécurité. Le commandant de bord recueille les informations sur le passager clandestin qui seront communiquées à la police de la navigation. L'Office des étrangers et le service des Tutelles en seront informés sur la base de l'article 6, § 1er, de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I). La manière dont le mineur sera pris en charge est régie par une autre législation qui ne fait pas l'objet du recours présentement examiné. L'âge du passager clandestin est un critère objectif qui justifie une telle différence de traitement, celle-ci découlant toutefois d'une autre législation.

A.8.4.7. Quant à la cinquième branche, le Conseil des ministres insiste sur le fait que chaque passager clandestin, qu'il soit en bonne santé ou malade, demeure sous la responsabilité du commandant. L'exposé des motifs révèle que le Code belge de la navigation prend en compte l'hypothèse du passager clandestin ayant besoin d'une assistance médicale. Un tel passager sera débarqué afin que l'on puisse lui fournir les soins médicaux nécessaires, ce qui découle aussi de la disposition 2.27 de la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international. Ensuite, une fois les problèmes médicaux résolus, le passager clandestin sera réembarqué et placé de nouveau sous la responsabilité du commandant. Il s'agit de situations différentes qui sont traitées de manière différente. L'état de santé du passager clandestin et son droit à une assistance médicale urgente sont des critères objectifs susceptibles de justifier l'inégalité de traitement.

A.8.4.8. À propos de la sixième branche, le Conseil des ministres précise que le fait que chaque passager clandestin demeure sous la responsabilité du commandant de bord n'est pas exclusivement imposé par les dispositions attaquées. L'article 3.1.4, deuxième alinéa, de l'annexe VI du Code frontières Schengen, disposition qui s'applique directement dans l'ordre juridique interne, prévoit aussi que les passagers clandestins restent sous la responsabilité du capitaine. La Cour ne peut pas opérer de contrôle à l'égard de cette disposition. En outre, comme il ressort des autres branches, l'État belge intervient effectivement dans divers cas, comme dans le cas d'une demande de protection internationale ou en cas de soins médicaux nécessaires. Ces situations sont toutefois réglées par d'autres législations. Enfin, les navires dans les ports belges sont à quai et se situent à plusieurs kilomètres du poste-frontière. Puisque les ports n'ont pas de zone de transit, toutes les personnes restent à bord, y compris les passagers clandestins.

A.8.4.9. Le Conseil des ministres soutient, à propos de la septième branche, que l'article 2.4.4.2, § 2, du Code belge de la navigation permet à la police de la navigation d'autoriser le passager clandestin à quitter le navire, ce qui confirme la compétence de cette autorité pour exercer un contrôle aux frontières extérieures maritimes. Les parties requérantes n'expliquent pas en quoi les dispositions attaquées seraient inconstitutionnelles. L'article 2.4.4.2, § 3, alinéas 2 et 3, du Code belge de la navigation provient d'ailleurs de la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international que la Belgique a approuvée.

A.8.4.10. Concernant les huitième, dixième, onzième et quatorzième branches, le Conseil des ministres précise que l'article 2.4.4.2, §§ 3 et 4, du Code belge de la navigation trouve son origine dans l'article 4.9.3 de la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international. La prise de toutes les mesures nécessaires et la livraison de la preuve que les documents de voyage requis ont été obtenus dans les plus brefs délais sont des obligations qui découlent de la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international. Le fait que les dispositions attaquées imposent ces mêmes obligations pour permettre l'éloignement du passager clandestin est conforme aux normes de référence. Les parties requérantes perdent de vue que ce n'est pas l'armateur qui éloigne le passager clandestin. L'éloignement se fait à la demande de la police de la navigation, qui est l'autorité belge chargée du contrôle des frontières. Les dispositions attaquées s'inspirent fortement des

recommandations de l'article 4.14 de la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international. La Cour ne peut pas soumettre cette disposition, identique à la disposition attaquée, à un contrôle de constitutionnalité. Ensuite, la compagnie maritime est la personne morale qui porte la responsabilité finale concernant le passager clandestin. L'armateur exerce la gestion nautique. Il relève donc de la responsabilité de l'armateur, lorsque son navire est utilisé pour l'éloignement d'un passager clandestin, de s'assurer que celui-ci dispose des documents de voyage nécessaires pour que l'éloignement soit conforme aux législations nationale et internationale.

A.8.4.11. Quant à la neuvième branche, le Conseil des ministres n'aperçoit pas comment la police de la navigation pourrait éloigner un passager clandestin sans les documents de voyage nécessaires. Les parties requérantes n'expliquent pas davantage leur position.

A.8.4.12. Au sujet de la douzième branche, le Conseil des ministres soutient que l'article 2.4.4.2, § 3, alinéa 3, du Code belge de la navigation trouve son origine dans l'article 4.9.3 de la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international. La disposition attaquée n'est pas contraire aux normes de référence visées dans le moyen.

A.8.4.13. Quant à la treizième branche, le Conseil des ministres souligne que la police de la navigation supervise la présence des passagers clandestins sur le navire en attendant le débarquement autorisé ou l'éloignement. Les parties requérantes n'exposent pas en quoi les normes de référence seraient violées.

A.8.4.14. Le Conseil des ministres soutient, à propos de la quinzième branche, que l'article 2.4.4.3, § 2 à § 4, du Code belge de la navigation trouve également son origine dans l'article 4.9 de la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international. La Cour n'est pas compétente pour soumettre cet article à un contrôle de constitutionnalité. Enfin, il n'est ni illogique, ni inconstitutionnel que les autorités locales du premier port d'escale après la découverte du passager clandestin soient compétentes. Le passager clandestin doit être débarqué dès que possible pour des raisons de sécurité.

A.8.4.15. Quant à la seizième branche, le Conseil des ministres précise que l'article 2.4.4.3, § 5, du Code belge de la navigation ne s'applique effectivement pas lorsque le premier port d'escale du navire belge est un port belge, mais lorsqu'un navire belge est en route vers un autre État membre de l'Union européenne ou vers un pays tiers. Cet aspect découle du champ d'application du livre 2 du Code belge de la navigation. Si le premier port d'escale est un port belge, c'est l'article 2.4.4.2 qui s'applique.

A.8.5. Le Conseil des ministres conclut à l'irrecevabilité et au non-fondement du moyen.

A.9.1. La partie intervenante, Myria, précise, premièrement, que l'État belge est responsable du respect des droits fondamentaux des passagers clandestins se trouvant sous sa juridiction. Se fondant sur l'article 1er de la Convention européenne des droits de l'homme, Myria indique que les passagers clandestins se trouvant sur des navires étrangers relèvent de la juridiction de la Belgique, dès que ceux-ci se trouvent dans les eaux territoriales belges ou dès que l'État belge exerce un contrôle effectif, quel que soit le pavillon du navire. L'applicabilité de la loi du pavillon n'exclut pas, en effet, qu'un État soit responsable du respect des droits fondamentaux s'il exerce un contrôle total et exclusif, au moins *de facto*, sur le navire. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme illustre bien le fait que c'est l'État qui exerce le contrôle des frontières qui est responsable de la protection des droits fondamentaux, même sur un navire battant pavillon d'un autre État. La Cour européenne des droits de l'homme a également souligné que la spécificité du contexte maritime ne saurait aboutir à la création d'un espace de non-droit.

A.9.2. Deuxièmement, Myria rappelle l'interdiction d'expulsion collective sur la base de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme. Cette disposition peut s'appliquer même si une seule personne est concernée par l'expulsion. En outre, même si elle n'impose pas un entretien avec la personne concernée en toutes circonstances, cette disposition suppose que l'étranger reçoive la possibilité réelle et effective d'invoquer des arguments s'opposant à son expulsion et que ceux-ci soient examinés d'une manière adéquate.

A.9.3. Troisièmement, Myria indique que l'obligation de non-refoulement fondée sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et sur les articles 4 et 19, paragraphe 2, de la Charte européenne des droits fondamentaux, a pour effet que les autorités nationales ont l'obligation d'évaluer d'office tous les

éléments portés à leur connaissance avant de se prononcer sur l'expulsion. L'État n'est pas dispensé de le faire si les personnes concernées ont omis de demander expressément l'asile.

A.9.4. Quatrièmement, Myria note que la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 « relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) » s'applique à la frontière maritime, dans les eaux territoriales et dans les zones de transit des États membres. La directive s'applique donc aussi lorsqu'un passager clandestin est signalé dans un navire entrant dans les eaux territoriales belges. Elle prévoit que les États membres doivent fournir des informations sur la possibilité d'introduire une demande de protection internationale, offrir des services d'interprétation pour faciliter l'accès à la procédure et veiller à ce que les organisations et personnes offrant des conseils aux demandeurs puissent effectivement entrer en contact avec ces derniers.

A.9.5. Cinquièmement, Myria précise que le fait que les passagers clandestins soient contraints de rester à bord d'un navire est une mesure de privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette privation de liberté doit dès lors se faire selon une procédure prévue par la loi et qui respecte la dignité humaine.

A.9.6. Sixièmement, Myria explique que le passager clandestin a un droit à un recours effectif lorsqu'il fait valoir un grief défendable, d'autant plus lorsque ce grief repose sur le fait que le renvoi vers un État tiers exposerait le passager clandestin à des traitements inhumains et dégradants. Pour être effectif, le recours doit être suspensif.

A.10.1. Myria critique ensuite les dispositions du Code belge de la navigation sous plusieurs angles.

A.10.2. Tout d'abord, Myria ne peut admettre que le Code ne prévoit aucune obligation d'information du passager clandestin quant au respect, qui lui est dû, de ses droits fondamentaux.

A.10.3. Ensuite, Myria observe qu'aucune disposition de ce Code n'oblige le commandant du navire à transmettre aux autorités compétentes l'information que le passager clandestin demande l'asile ou s'oppose à son maintien sur le navire. En outre, aucune disposition du Code n'oblige la police de la navigation à rendre visite au passager clandestin pour acter ses objections. En effet, le chapitre du Code sur les passagers clandestins ne prévoit pas de visite systématique de la police de la navigation à bord du navire en cas de découverte d'un passager clandestin. La possibilité offerte au passager clandestin de formuler des objections à l'expulsion ou d'introduire une demande d'asile dépend donc du bon vouloir du commandant et de la police de la navigation.

A.10.4. Myria critique le fait que le Code belge de la navigation ne prévoit pas le débarquement du passager clandestin, même dans des situations où le respect des droits fondamentaux l'exige. À supposer que, malgré ses termes vagues, l'article 2.4.4.2, § 3, alinéa 2, du Code permette néanmoins un débarquement dans ces situations, cet article ne contient qu'une faculté, dont la mise en œuvre dépend du bon vouloir de la police de la navigation.

A.10.5. Selon Myria, le fait que le Code belge de la navigation ne prévoit aucune obligation de signifier au passager clandestin une décision formelle lui interdisant de débarquer, ignore totalement les évolutions internationales récentes en la matière, en particulier la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le droit au recours effectif. Il est en effet impossible d'exercer un recours en l'absence d'une décision formelle adressée à la personne concernée.

A.10.6. Selon Myria, le droit au recours effectif nécessite de fournir au passager clandestin certaines informations dans la langue qu'il comprend et un accès inconditionnel à l'assistance juridique. Or, la mise en œuvre du droit au recours effectif dépend dans les faits de l'évaluation discrétionnaire du commandant du navire, de la police de la navigation et de la sensibilité des agents de police. La nécessité d'inscrire explicitement dans la loi le droit à l'assistance d'un avocat est d'autant plus importante que le simple accès à la zone portuaire sans autorisation constitue une infraction pénale.

A.10.7. Myria soutient ensuite que le fait que le passager clandestin ne peut quitter le navire sans autorisation préalable de la police de la navigation et le fait que la police peut lui ordonner de remonter à bord prouvent qu'il y a effectivement une privation de liberté. L'absence de décision spécifiquement motivée quant à cette privation

de liberté et l'absence de recours spécifique violent les dispositions prohibant la détention arbitraire. En effet, le passager clandestin n'a pas la possibilité de demander au tribunal une décision urgente sur la légalité de sa détention, comme l'exige pourtant l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.10.8. Enfin, Myria précise que le renvoi, opéré par l'article 2.4.4.1, § 2, du Code belge de la navigation, aux obligations internationales en matière de droits fondamentaux n'est pas de nature à remédier aux lacunes du Code que Myria a identifiées. En effet, il ne suffit pas qu'un texte juridique se réfère aux traités internationaux et aux principes généraux de droit pertinents pour que les droits que ceux-ci consacrent soient effectivement respectés. C'est précisément la tâche du législateur de fixer des normes plus précises afin que ces droits fondamentaux soient pleinement appliqués.

A.11.1. Dans leur mémoire en réponse, concernant l'ensemble des branches du premier moyen, les parties requérantes se réfèrent à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en cause *Khlaifia*, en ce qui concerne l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. En ce qui concerne l'article 6 de la même Convention, elles précisent que cette disposition trouve effectivement à s'appliquer dans son volet pénal. En ce qui concerne l'article 1er du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, les parties requérantes indiquent que les dispositions attaquées peuvent être contraires à cette disposition parce qu'elles concernent tout à la fois les Belges et les étrangers. Enfin, elles ont développé dans leur requête en quoi les dispositions attaquées affectent les garanties liées à la protection internationale.

A.11.2. À propos des première et deuxième branches du premier moyen, les parties requérantes prennent acte du fait que le Conseil des ministres reconnaît l'égalité de traitement contestée. Celle-ci est intrinsèque, et non extrinsèque, aux normes attaquées. Le Conseil des ministres n'expose pas en quoi l'exigence que les passagers clandestins belges et admis au séjour reçoivent un traitement particulier contreviendrait aux objectifs poursuivis, à savoir la sécurité du navire et le bien-être du passager clandestin.

A.11.3. Quant à la troisième branche, les parties requérantes répondent que les dispositions attaquées ne garantissent pas que les passagers clandestins, singulièrement les demandeurs d'asile, soient traités dans le plein respect du droit international applicable. Les normes attaquées créent un régime juridique lapidaire qui est laissé à l'appréciation d'acteurs privés.

A.11.4. À propos des quatrième et cinquième branches, les parties requérantes constatent que les dispositions attaquées confèrent au commandant du navire et à la police de la navigation des prérogatives exorbitantes, telles que le pouvoir d'apprécier l'âge ou l'état de santé du passager clandestin sans contrôle de la part des autorités.

A.11.5. Dans la sixième branche, les parties requérantes suggèrent d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité de l'article 3.1.4, deuxième alinéa, dernière phrase, de l'annexe VI du Code frontière Schengen avec les articles 6, 18 à 21, 24, 35, 47 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le fait de laisser, sans limite dans le temps et de manière indifférenciée, le passager clandestin sous la responsabilité du capitaine, sans encadrement par la loi, paraît contraire à ces dispositions.

A.11.6. Dans les septième, huitième, dixième, onzième, douzième, quatorzième et quinzième branches, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées remplacent celles qui leur sont antérieures, de sorte que le contenu des dispositions antérieures n'a en principe pas d'importance.

Ensuite, elles remettent en question, au regard des droits fondamentaux des passagers clandestins, le bien-fondé des recommandations de l'Organisation maritime internationale de prendre des mesures pour empêcher les passagers clandestins de monter à bord d'un navire. Il faudrait interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité des dispositions de la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international qui traitent des passages clandestins au regard des articles 6, 18 à 21, 24, 35, 47 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A.11.7. Quant à la neuvième branche, les parties requérantes estiment qu'il n'y a aucune raison que le passager clandestin reste sous la responsabilité discrétionnaire du capitaine durant la période, potentiellement longue, de régularisation de sa situation.

A.12.1. Sur le premier moyen (troisième, quatrième et cinquième branches) et le deuxième moyen (première, deuxième, huitième et deuxième branches), la partie intervenante, Myria, répond que la position du Conseil des ministres quant à l'articulation du Code belge de la navigation avec la loi du 15 décembre 1980 est ambiguë et contradictoire. En effet, le Conseil des ministres affirme, d'une part, que l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980 s'applique aux passagers clandestins, de sorte qu'une décision motivée de refus d'entrée sur le territoire doit leur être notifiée et qu'ils peuvent introduire un recours en suspension d'extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers. Il affirme, d'autre part, que seul le commandant du navire reçoit une décision d'interdiction de débarquement et que la nature de police maritime de cette mesure n'autorise pas de recours contre elle. De même, le Conseil des ministres ne mentionne à aucun moment que la notification au passager clandestin d'une décision de refus d'entrée sur le territoire serait faite par la police de la navigation. Il est donc douteux que l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980 s'applique en tant que *lex specialis*. L'article 2.4.4.2, § 2, du Code belge de la navigation permet donc le maintien du passager clandestin sur le navire, sa détention et son refoulement sans qu'une décision de refus d'entrée sur le territoire lui soit notifiée. Un tel système est difficilement conciliable avec le principe de non-refoulement. Il est à craindre que le Code belge de la navigation soit appliqué comme une *lex specialis* permettant de contourner les garanties procédurales de la loi du 15 décembre 1980, du droit européen et du droit international.

A.12.2. Quant au respect du principe de non-refoulement, Myria répond que le Conseil des ministres ne conteste pas que le Code belge de la navigation permet l'éloignement *de facto* de l'étranger qui risque de subir des mauvais traitements, sans examen de sa situation par les autorités. Les développements du Conseil des ministres sur la possibilité de demander la protection internationale, l'application de la loi sur la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés et le débarquement des passagers clandestins pour motifs de santé n'enlèvent rien à la pertinence des critiques de Myria. Le principe de non-refoulement s'applique même en l'absence d'une demande de protection internationale. En outre, les garanties liées à l'introduction d'une demande de protection internationale risquent de ne pas être effectives, parce que le texte de l'article 2.4.4.2, § 2, du Code ne prévoit pas d'informer le passager clandestin quant à la possibilité d'introduire une demande d'asile et parce que tout débarquement est interdit en dehors de la seule hypothèse de l'éloignement. Force est de constater que l'article 2.4.4.2, § 2, du Code belge de la navigation, qui permet d'interdire le débarquement du passager clandestin, de le détenir et de le refouler, est applicable sans tenir compte de l'âge, de la qualité de demandeur de la protection internationale et de l'état de santé du passager clandestin. Il n'est pas garanti que les mesures de protection prévues par la loi sur les tutelles des mineurs étrangers non accompagnés et celles qui sont prévues pour les demandeurs de la protection internationale s'appliquent. Le seul constat de l'absence de toute décision motivée notifiée au passager clandestin et de tout recours suffit pour conclure à la violation des articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.12.3. Myria ne conteste pas que la détention d'étrangers visant à les empêcher d'entrer irrégulièrement sur le territoire est en principe légitime (premier moyen et deuxième moyen, dixième, onzième et quatorzième branches). Toutefois, l'absence de décision spécifiquement motivée et notifiée au passager clandestin quant à cette privation de liberté et l'absence de toute possibilité de recours suffisent pour conclure à la violation des dispositions prohibant la détention arbitraire, notamment l'article 12 de la Constitution et l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'éventuelle inapplicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1er du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme ne devrait pas aboutir à l'irrecevabilité du moyen.

A.13.1. Le Conseil des ministres réplique, quant à l'irrecevabilité du moyen, que les parties requérantes ne démontrent pas que les passagers clandestins seraient arbitrairement privés de leur liberté au regard de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les dispositions attaquées visent seulement à empêcher que les passagers clandestins entrent illégalement sur le territoire belge. En ce qui concerne l'article 6 de la même Convention, les parties requérantes tentent encore de rendre cette disposition applicable à l'ensemble du « contentieux de résidence », qui a trait à l'accès, au séjour et à l'éloignement des étrangers du territoire. La comparaison avec l'affaire de la Cour européenne des droits de l'homme en cause *Salabiaku* n'est pas pertinente. Enfin, les parties requérantes n'expliquent pas en quoi il y aurait une violation de l'article 1er du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.13.2. À propos des première et deuxième branches, le Conseil des ministres observe que l'argumentation des parties requérantes reste vague. La *ratio legis* de l'article 2.4.4.1, § 2, du Code belge de la navigation vaut

quelle que soit la nationalité du passager clandestin. Les dispositions attaquées ne font pas de distinction selon que les personnes sont admises au séjour en Belgique ou non.

A.13.3. Quant à la troisième branche, le Conseil des ministres insiste sur le fait que les dispositions attaquées garantissent aux passagers clandestins d'être traités dans le plein respect du droit international. Les parties requérantes modifient d'ailleurs le champ d'application de la branche, telle qu'elle était formulée dans la requête, en soutenant désormais que les dispositions attaquées créent un régime juridique lapidaire. Or, d'une part, les parties requérantes ne peuvent pas modifier la portée des branches. D'autre part, la loi du 15 décembre 1980 reste pleinement applicable et les dispositions attaquées ne portent pas atteinte à la possibilité de demander le bénéfice de la protection internationale. Soutenir qu'un commandant de navire n'aurait aucun intérêt à informer un passager clandestin de cette possibilité est une allégation purement hypothétique.

A.13.4. Au regard des quatrième et cinquième branches, le Conseil des ministres précise que toutes les informations dont dispose le commandant du navire seront intégralement transmises à la police de la navigation. Le commandant n'a aucun pouvoir discrétionnaire en la matière. La police de la navigation monte à bord pour s'assurer des bonnes conditions de vie et de l'état de santé des passagers clandestins.

A.13.5. Quant à la sixième branche, le Conseil des ministres réplique qu'il n'est pas nécessaire de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne. En effet, les parties requérantes ne remettent pas en cause la validité de l'article 3.1.4, deuxième alinéa, de l'annexe VI du Code frontières Schengen. La question concerne l'application directe de cette disposition aux passagers clandestins dans un port belge ou à bord d'un navire belge. Les parties requérantes omettent également d'expliquer en quoi cette disposition du Code frontières Schengen serait contraire à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Or, il n'y a pas de doute quant à l'application correcte du droit de l'Union européenne, à son interprétation et à sa validité.

A.13.6. Quant aux septième, huitième, dixième, onzième, douzième, quatorzième et quinzième branches, le Conseil des ministres constate que les parties requérantes ne précisent pas en quoi les dispositions attaquées, lues en combinaison, le cas échéant, avec les dispositions de la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international, violeraient les droits fondamentaux invoqués par les parties requérantes. Les critiques des parties requérantes sont des critiques d'opportunité.

Quant à la demande de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil des ministres réplique que les parties requérantes ne remettent pas en cause, ici non plus, la validité des dispositions concernées de la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international. Elles ne précisent même pas de quelles dispositions il s'agit concrètement. Elles omettent aussi de préciser en quoi les dispositions de la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international seraient incompatibles avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il n'y a donc pas de doute sur l'interprétation et sur la validité de dispositions de droit européen, de sorte qu'il n'y a pas d'intérêt, pour la résolution du litige présentement examiné, à poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

Quant à la critique de Myria selon laquelle la possibilité donnée à la police de la navigation d'autoriser le débarquement d'un passager clandestin devrait être une obligation plutôt qu'une faculté, le Conseil des ministres précise que l'article 2.4.4.2, § 3, alinéas 2 et 3, du Code belge de la navigation devient effectivement obligatoire si les droits fondamentaux des passagers clandestins sont concernés.

A.13.7. Quant à la neuvième branche, le Conseil des ministres observe que les parties requérantes n'expliquent toujours pas leur position. Leurs critiques sont des critiques d'opportunité sur lesquelles la Cour ne peut pas se prononcer. Enfin, le Conseil des ministres n'a jamais prétendu que la possession de documents de voyage nécessaires à l'éloignement serait une condition au débarquement. Une telle condition n'existe pas.

A.13.8. En ce qui concerne les treizième et seizième branches, le Conseil des ministres se réfère à son mémoire.

A.13.9. Le Conseil des ministres conclut que le premier moyen est irrecevable et non fondé.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.14.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par les articles 2.4.4.2 et 2.4.4.3 du Code belge de la navigation, des articles 10, 11, 12, alinéas 1er et 3, 13, 22*bis*, 23, alinéa 1er et alinéa 3, 2°, *in fine*, 28, 32 et 191 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 2, 3, 5, 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 4 du Protocole n° 4 et avec l'article 1er du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er, A, point 2), de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, avec les articles 4.1, 4.4.1, 4.4.2, 4.6.1, 4.6.3 de l'annexe à la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international, avec les articles 2 et 3 de la Convention internationale sur les passagers clandestins, avec le Code frontières Schengen, avec l'article 3 de la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, avec les articles 6 et 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec le principe général de non-refoulement, avec le principe général de la sécurité juridique, et avec les articles 3, 4, 4*bis*, 7, 8, 8*bis*, 8*ter*, 27, 28, 29, 48 à 50, 61/14 à 61/25, 70/1 à 74 et 74/2 à 74/4*bis* de la loi du 15 décembre 1980 et avec les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

A.14.2. Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées n'entourent pas les mesures de rapatriement des passagers clandestins par voie maritime des mêmes garanties que (1) celles qui sont données aux personnes refoulées à la frontière, prévues par la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 « relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier » et par la loi du 15 décembre 1980 (première branche) et (2) celles qui sont offertes aux passagers aériens, prévues par la décision 2004/573/CE du Conseil du 29 avril 2004 « relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux États membres ou plus » (ci-après : la décision 2004/573/CE) (deuxième branche).

A.14.3. Dans la troisième branche, les parties requérantes critiquent l'article 2.4.4.2, § 1er, alinéa 2, du Code belge de la navigation en ce qu'il exclut toute obligation de transmettre les informations relatives à la situation personnelle du passager clandestin, notamment à son état de santé, à son état psychologique et à ses éventuelles craintes de persécution.

A.14.4. Dans la quatrième branche, les parties requérantes font valoir que l'article 2.4.4.2, § 1er, alinéa 1er, et l'article 2.4.4.3, § 1er, du Code belge de la navigation sont contraires aux dispositions visées dans le moyen en ce qu'ils ne prévoient pas que l'Office des étrangers sera nécessairement avisé de la présence de passagers clandestins étrangers à bord d'un navire qui doit entrer ou qui est entré dans un port belge, ou de la présence de passagers clandestins qui se trouvent à bord d'un navire belge. Le Carrefour de l'information maritime (MIK) n'est pas compétent pour examiner adéquatement le respect dû aux droits fondamentaux de ces étrangers.

A.14.5. Dans les cinquième, sixième et septième branches, les parties requérantes critiquent le fait que l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation prévoit une intervention de la police de la navigation au lieu de l'Office des étrangers, alors que la police de la navigation n'est ni compétente, ni qualifiée pour examiner le respect des droits fondamentaux des passagers clandestins.

A.14.6. Dans la huitième branche, les parties requérantes estiment que les dispositions attaquées sont contraires aux normes de référence, en ce qu'elles ne prévoient pas (1) que la décision de refoulement est notifiée au passager clandestin, (2) qu'elle est rédigée dans une langue que ce dernier comprend, (3) qu'elle est motivée en la forme et (4) qu'elle est susceptible d'un recours organisé.

A.14.7. Dans les neuvième, dixième, onzième, douzième, treizième et quatorzième branches, les parties requérantes critiquent les dispositions attaquées, en ce qu'elles ne permettent pas au passager clandestin d'introduire un recours contre la décision d'interdiction de débarquement et, plus généralement, contre des mesures, règles et obligations que ces dispositions visent. En outre, les parties requérantes critiquent le fait que les dispositions attaquées ne prévoient aucune garantie, notamment procédurale, telle que l'intervention d'un avocat et d'un interprète. Les parties requérantes fustigent par ailleurs le fait que les dispositions attaquées ne contiennent aucune garantie de motivation formelle des décisions et mesures prises, dans une langue que l'étranger maîtrise.

A.14.8. Les parties requérantes observent qu'il est très difficile voire impossible pour les passagers clandestins d'adresser des demandes écrites aux autorités belges, ce qui constitue une violation de l'article 28 de la Constitution, et d'avoir accès aux documents administratifs qui concernent directement leur sort, ce qui constitue une violation de l'article 32 de la Constitution.

A.15.1. La partie intervenante, Myria, a développé dans son mémoire en réponse des arguments qui concernent à la fois les premier et deuxième moyens. Ces arguments ont été exposés en A.12.1 et suivants auxquels il est renvoyé.

A.15.2. Quant au deuxième moyen, première et deuxième branches, Myria constate que le Conseil des ministres admet que l'État belge exerce sa souveraineté sur les passagers clandestins présents dans les ports belges, mais il n'en tire pas toutes les conclusions qui s'imposent. La différence de traitement entre passagers clandestins maritimes et passagers aériens se justifie, selon lui, par la distance physique entre le quai et le poste-frontière. Cette justification n'est toutefois pas pertinente et revient à créer une zone de non-droit.

Par ailleurs, la discrimination critiquée découle directement des dispositions attaquées, et non pas du Code frontières Schengen, en particulier de son article 3.1.4. Cette disposition ne saurait être interprétée comme obligeant l'État belge à exclure les passagers clandestins des garanties procédurales s'appliquant aux autres étrangers dont l'entrée sur le territoire est refusée. Le Code frontières Schengen doit être mis en œuvre dans le respect des droits fondamentaux, en particulier du principe de non-refoulement. Plusieurs États membres de l'Union européenne délivrent d'ailleurs, en application de ce Code, une décision de refoulement aux passagers clandestins. Le principe de la responsabilité du capitaine ne s'y oppose pas. Le principe de la responsabilité du transporteur, pour assurer l'éloignement et pour supporter les frais occasionnés par le passager clandestin ne remplissant pas les conditions de séjour, s'applique aussi pour les passagers aériens. Ce principe ne s'est jamais opposé à ce que les passagers aériens bénéficient des garanties procédurales contre le refoulement et la détention arbitraire. En conséquence, l'exclusion des passagers clandestins maritimes des garanties procédurales résulte d'un choix du législateur belge et ne lui est pas imposée par le droit européen. La différence de traitement entre les passagers clandestins maritimes et les passagers aériens est discriminatoire, faute de justification objective et raisonnable.

A.16.1. Le Conseil des ministres précise, quant à la première branche, qu'un port belge doit être considéré comme une frontière extérieure. Les règles nationales et européennes réglant l'accès au territoire ont vocation à s'appliquer à tout étranger se présentant aux frontières extérieures, y compris aux passagers clandestins et/ou étrangers se trouvant à bord d'un navire. Les parties requérantes ne démontrent pas en quoi les dispositions attaquées entraîneraient une différence de traitement. Rien n'empêche, par exemple, le passager clandestin d'introduire une demande de protection internationale.

A.16.2. Quant à la seconde branche, le Conseil des ministres précise que si un éloignement doit s'effectuer par voie aérienne, des mesures sont prises conformément aux lignes directrices communes de la décision 2004/573/CE. Les dispositions attaquées ne sont pas inconstitutionnelles au seul motif qu'il n'existe pas de décision similaire pour les passagers clandestins. Les parties requérantes ignorent par ailleurs que les passagers clandestins sont effectivement soumis à des dispositions conventionnelles contraignantes qui offrent des garanties suffisantes. Elles ne démontrent pas en quoi les normes de référence seraient violées.

A.16.3. Quant à la troisième branche, le Conseil des ministres fait valoir que, conformément à l'article 2.4.4.1, § 2, du Code belge de la navigation, les passagers clandestins à bord de navires belges ou étrangers dans les eaux belges sont traités avec le respect requis par le droit international applicable. Le paragraphe 1er de la disposition attaquée doit également être interprété dans cette optique. L'obligation éventuelle de fournir les informations qui y sont visées n'est nullement exclue. Aucune des dispositions contestées n'interdit au commandant du navire de collecter et de transmettre toutes les informations liées à la personne du passager clandestin. Il est même légalement obligé de le faire. En outre, lorsque le passager clandestin est un réfugié, la Convention internationale relative au statut des réfugiés produit pleinement ses effets. L'interprétation que donnent les parties requérantes aux dispositions attaquées n'est pas plausible.

A.16.4. Quant à la quatrième branche, le Conseil des ministres indique qu'il ressort de l'exposé des motifs que l'Office des étrangers sera informé sans délai de la présence de passagers clandestins. Il est correct de soutenir que le Carrefour de l'information maritime (MIK) n'est pas compétent pour enquêter adéquatement sur les besoins

et le respect des droits fondamentaux des passagers clandestins, et il ne le fera d'ailleurs pas. Il assure uniquement la transmission des informations pertinentes vers les services compétents.

A.16.5. À propos des cinquième, sixième et septième branches, le Conseil des ministres indique que les dispositions attaquées confirment les compétences de la police de la navigation pour exercer un contrôle aux frontières extérieures maritimes. L'Office des étrangers sera informé en tout point de la présence des passagers clandestins lorsqu'une telle situation se présente. Les parties requérantes ne démontrent pas le contraire.

A.16.6. Le Conseil des ministres répète, en ce qui concerne la huitième branche, que le passager clandestin se trouve dans une situation spécifique, à savoir à bord d'un navire à une frontière extérieure de l'État belge, sous la responsabilité du commandant. Les navires dans les ports belges se situent facilement à plusieurs kilomètres du poste-frontière. Les ports n'ont pas de zone de transit. Cette situation justifie un traitement inégal. Les parties requérantes ne démontrent pas en quoi il y aurait une violation des normes de référence.

Ensuite, il ressort des dispositions du Code frontières Schengen et de la loi du 15 décembre 1980 que les règles nationales et européennes réglant l'accès au territoire s'appliquent à tout étranger se présentant aux frontières extérieures et que les contrôles aux frontières ont lieu dans l'intérêt de tous les États membres. Les obligations des autorités investies du contrôle des frontières ne sont pas subordonnées au fait que l'étranger se présente de sa propre initiative à un point de passage frontalier, ni par une demande expresse d'entrer sur le territoire. L'annexe VI du Code frontières Schengen se rapporte à la manière dont les vérifications doivent avoir lieu. Cela n'empêche pas l'application des dispositions générales dudit Code, si l'annexe VI n'y déroge pas.

A.16.7. Quant aux neuvième et dixième branches, le Conseil des ministres précise que sur la base d'une pratique existante, inchangée par les dispositions attaquées, l'interdiction de débarquement est effectivement notifiée par la police de la navigation au commandant du navire puisque celui-ci est responsable du passager clandestin. C'est la matérialisation d'une mesure administrative de police maritime dont la nature n'autorise pas de recours. Le fait que le passager clandestin reste sous la responsabilité du commandant implique aussi que celui-ci doit prendre les mesures nécessaires pour que le passager clandestin ne prenne pas la fuite et soit effectivement soumis aux vérifications des autorités compétentes. L'interdiction de débarquement notifiée au commandant est aussi une mesure de police maritime prise en raison de l'obligation de garder le passager clandestin sous la responsabilité de celui-ci. Enfin, chaque passager clandestin doit être traité avec le plus grand respect, conformément au droit international applicable.

A.16.8. Quant aux onzième, douzième, treizième et quatorzième branches, le Conseil des ministres soutient que les parties requérantes ne démontrent pas que les dispositions attaquées n'offrent aucune garantie procédurale, telle l'assistance d'un avocat ou d'un interprète. Les dispositions attaquées, s'inscrivant dans un contexte maritime, n'empêchent pas l'application d'autres réglemations. En réalité, les passagers clandestins peuvent bénéficier de l'assistance d'un avocat et d'un interprète s'ils le demandent et ont automatiquement droit à cette assistance s'ils relèvent du champ d'application de la loi du 15 décembre 1980.

A.16.9. Le Conseil des ministres conclut que le deuxième moyen est irrecevable et non fondé.

A.17. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes renvoient à leur mémoire.

A.18. Le Conseil des ministres réplique qu'il n'a jamais admis que la législation attaquée n'offrirait aucune garantie du respect des droits fondamentaux. Quant à la critique de Myria, elle doit être rejetée puisqu'il s'agit d'une critique politique dont la Cour ne peut connaître.

Il maintient que le moyen est irrecevable et non fondé.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.19. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, par l'article 2.1.1.3, § 2, du Code belge de la navigation, des articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 33, 36, 37, 105 et 108 de la Constitution, avec le principe général de la sécurité juridique et avec le principe général de séparation des pouvoirs, en ce qu'il habilite le Roi à « définir de manière plus précise ou, le cas échéant,

de manière dérogatoire » les notions de « passager clandestin » et de « passager ou de personne embarquée » (première branche) et en ce qu'il habilite le Roi à déclarer les dispositions du livre 2 du Code belge de la navigation inapplicables aux « passagers clandestins, passagers ou personnes embarquées particuliers désignés » (seconde branche).

S'il n'est pas exclu que le législateur attribue un pouvoir d'exécution limité au Roi, une délégation n'est conforme au principe de la légalité que si l'habilitation est définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés par le législateur. L'habilitation trop large conférée au Roi par la disposition attaquée L'autorise, en réalité, à supprimer les garanties déjà minces que la loi prévoit pour les passagers clandestins étrangers.

A.20.1. Le Conseil des ministres précise que la disposition attaquée introduit une certaine flexibilité. La section de législation du Conseil d'État n'a donné aucun avis sur la disposition. Une habilitation en faveur du pouvoir exécutif dans une matière que la Constitution ne réserve pas au législateur n'est pas inconstitutionnelle. La Cour n'est pas compétente pour censurer une disposition qui violerait la répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif, sauf en cas de méconnaissance des règles répartitrices de compétences et lorsque le législateur prive une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue, prévue par la Constitution, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

A.20.2. Le Conseil des ministres observe que les parties requérantes ne démontrent pas que l'habilitation du Roi n'est pas définie de manière suffisamment précise et qu'elle ne porte pas sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été préalablement fixés par le législateur. Au contraire, les dispositions du livre 2 du Code belge de la navigation et les définitions sont fixées par le législateur lui-même et le Roi est uniquement habilité à définir des cas d'application dérogatoires. Enfin, il faut supposer que le législateur a uniquement habilité le Roi à faire de Son pouvoir d'exécution un usage conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution, ce qu'il appartient au juge compétent de vérifier. Le seul fait que le Roi puisse déterminer les cas dans lesquels des définitions divergentes peuvent être données aux notions de « passagers clandestins, passagers ou personnes embarquées » et les cas dans lesquels certains articles du livre 2 seraient déclarés inapplicables à ces personnes, ne permet pas de conclure à une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.20.3. Le Conseil des ministres conclut à l'irrecevabilité et au non-fondement du moyen.

A.21. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres constate que les parties requérantes ne démontrent toujours pas que l'habilitation conférée au Roi ne serait pas définie précisément et qu'elle ne porterait pas sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés au préalable par le législateur. Le Conseil des ministres maintient que le moyen est irrecevable et non fondé.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 2.1.1.3, § 1er, 7°, 8° et 9°, et § 2, de l'article 2.4.4.1, § 2, de l'article 2.4.4.2 et de l'article 2.4.4.3 du Code belge de la navigation, qui a été introduit par l'article 2 de la loi du 8 mai 2019 « introduisant le Code belge de la Navigation ».

B.2.1. L'article 2.1.1.3 du Code belge de la navigation dispose :

« [§ 1er.] Dans le présent livre, dans les dispositions du livre 4 qui y ont trait et, sauf dérogation expresse, dans les arrêtés d'exécution y afférentes, l'on entend par :

[...]

7° ' passager clandestin ' : toute personne qui se trouve sans autorisation du commandant à bord d'un navire;

8° ' passager ' : toute personne qui se trouve à bord d'un navire sans être homme d'équipage ou passager clandestin;

9° ' personne embarquée ' : tout homme d'équipage, tout passager et tout passager clandestin;

[...]

§ 2. Le Roi peut par arrêté délibéré en Conseil des Ministres :

1° déclarer inapplicables les dispositions du présent livre ou de ses arrêtés d'exécution pour des commandants, capitaines, hommes d'équipage, membres d'équipage, contrat d'engagement maritime, passagers clandestins, passagers ou personnes embarquées particuliers désignés;

2° définir de manière plus précise ou, le cas échéant, de manière dérogatoire les notions de commandant, capitaine, homme d'équipage, membre d'équipage, équipage, contrat d'engagement maritime, passager clandestin, passager ou personne embarquée ».

B.2.2. Quant à l'article 2.4.4.1, intitulé « Traitement des passagers clandestins », à l'article 2.4.4.2, intitulé « Passagers clandestins dans un port belge », et à l'article 2.4.4.3, intitulé « Passagers clandestins à bord de navires belges », ils figurent dans le chapitre 4 (« Passagers clandestins ») du titre 4 (« Personnes embarquées ») du livre 2 (« Navigation de mer ») du Code belge de la navigation.

L'article 2.4.4.1 du Code belge de la navigation dispose :

« § 1er. Les passagers clandestins trouvés à bord de navires belges ne peuvent être mis au travail, sauf cas d'urgence ou pour des tâches liées à l'entretien de leur hébergement ou à leur subsistance à bord.

§ 2. Les passagers clandestins à bord d'un navire belge ou à bord d'un navire étranger qui se trouve dans les eaux belges, sont traités dans le plein respect, du droit international applicable, dont la convention relative au statut des réfugiés, conclue à Genève le 28 juillet 1951, des obligations liées à l'accès à la protection internationale, en particulier le principe de non-refoulement, et des droits fondamentaux. La sécurité du navire et la sécurité et le bien-être du passager clandestin doivent être pris en considération lors du traitement des passagers clandestins ».

L'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation porte :

« § 1er. Sans préjudice des règles établies en vertu de l'alinéa 3, si le commandant constate la présence d'un ou plusieurs passagers clandestins à bord de son navire et que celui doit entrer dans un port belge, il en informe le MIK.

Le commandant transmet tous les renseignements et les documents [de] chaque passager clandestin qui sont utiles pour l'exécution des missions de la Police de la navigation.

Le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, détermine le délai dans lequel l'information, les renseignements et les documents visés au présent paragraphe et les documents qui sont éventuellement en possession du passager clandestin qui doivent être transmis ainsi que les modalités relatives à leur transmission.

§ 2. Il est interdit au passager clandestin de quitter le navire sans l'autorisation préalable de la police de la navigation.

Dès l'arrivée du navire dans le port, la police de la navigation notifie au commandant l'interdiction de débarquement visé à l'alinéa 1er et l'informe des droits et obligations prévus par l'article 2.4.4.1. et par le présent article.

Le commandant prend toutes les mesures nécessaires afin d'éviter que le passager clandestin ne quitte le navire sans l'autorisation préalable de la Police de la navigation sur le territoire belge.

§ 3. Un passager clandestin arrivé par un navire reste sous la responsabilité du commandant.

La police de la navigation peut autoriser le débarquement du passager clandestin en vue de son éloignement lorsque :

1° le passager clandestin est en possession des documents de voyage nécessaires à son éloignement et l'armateur a pris toutes les mesures nécessaires pour garantir celui-ci, conformément au paragraphe 4;

2° l'armateur prouve que les documents de voyage nécessaires à l'éloignement du passager clandestin seront obtenus ainsi que les mesures nécessaires pour garantir celui-ci seront prises dans les plus brefs délais, conformément au paragraphe 4.

La Police de la navigation peut également autoriser le débarquement du passager clandestin, si un éloignement avec le même navire n'est pas indiqué ou est empêché.

La Police de la navigation peut ordonner le rembarquement du passager clandestin qui a quitté le navire sans l'autorisation visée à l'alinéa 1er, en rappelant au commandant les obligations prévues au paragraphe 2.

§ 4. A la demande de la Police de la navigation, l'armateur du navire à bord duquel le passager clandestin est arrivé dans un port belge est tenu de prendre toutes les mesures pour

éloigner le passager clandestin vers le pays où celui-ci a été embarqué ou vers un autre pays où le passager clandestin peut être admis.

Ces mesures doivent être prises en vue d'éloigner le passager clandestin le plus rapidement possible. L'armateur peut demander l'assistance des autorités belges compétentes pour établir des contacts avec des autorités étrangères en vue de préparer et d'organiser cet éloignement et d'obtenir les documents nécessaires à cette fin.

L'armateur informe sans délai la Police de la navigation des mesures qui seront prises et de leur exécution.

§ 5. En cas de non-respect des obligations prévues aux paragraphes 2 et 4 ou si la Police de la navigation considère que les mesures prises pour garantir l'éloignement du passager clandestin sont insuffisantes, la Police de la navigation peut :

1° obliger le commandant du navire de mer de transporter le passager clandestin vers le pays d'embarquement ou dans tout autre pays où il peut être admis;

2° éloigner le passager clandestin, par d'autres moyens, vers le pays d'embarquement ou vers tout autre pays où il peut être admis;

3° ajourner le départ du navire ou de tout autre navire appartenant au même armateur, jusqu'à ce que le passager clandestin soit éloigné ».

L'article 2.4.4.3 du Code belge de la navigation dispose :

« § 1er. Si le commandant d'un navire de mer belge constate la présence à bord de son navire d'un ou plusieurs passagers clandestins, il en informe le MIK selon les modalités prévues à l'article 2.4.4.2, § 1er.

§ 2. Le commandant remet le passager clandestin de préférence aux autorités locales compétentes du premier port d'escale. A cet effet, il est fait appel à la collaboration du fonctionnaire consulaire belge, si ce dernier est disponible.

§ 3. Le commandant informe le passager clandestin qu'il a l'obligation de le débarquer dans le premier port d'escale et lui donne l'occasion de faire valoir ses objections à son débarquement dans ce port.

Si le passager clandestin émet des objections à son débarquement dans ce port, il est débarqué dans un port où ce débarquement est possible, sans préjudice des dispositions de l'article 2.4.4.1.

§ 4. Si le passager clandestin est débarqué conformément au paragraphe 2, une copie de la déclaration visée au paragraphe 1er est remise aux autorités locales compétentes.

§ 5. Le présent article n'est pas d'application si le premier port d'escale est un port belge ».

B.3. Par le Code belge de la navigation, le législateur a souhaité actualiser la législation de droit privé en matière de navigation, devenue obsolète.

B.4. Quant aux aspects de droit public de la législation en matière de navigation, parmi lesquels figurent les dispositions relatives aux passagers clandestins (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3536/001, p. 12), le législateur a voulu coordonner la législation existante. Une coordination était devenue nécessaire étant donné que de nombreuses « lois complémentaires ont été élaborées ces dernières années en vue de l'exécution de nouvelles normes internationales et européennes » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3536/004, p. 4).

Le législateur a dès lors fait référence, autant que possible, aux conventions internationales pertinentes, dont les règles de base ont été reprises dans le Code (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3536/001, pp. 12-14). Seul un nombre limité de lois, comme le Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime de 1928, ont exigé une profonde actualisation de leur contenu (*ibid.*, p. 13).

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.5. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt.

Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.6. Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son but statutaire soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son but; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que ce but n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.7. Le but statutaire de la première partie requérante, l'ASBL « Ligue des droits humains », consiste à combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité et à défendre les principes d'égalité, de liberté, de solidarité et d'humanisme, consacrés notamment par la Constitution belge et par la Convention européenne des droits de l'homme.

Bien que formulé largement, le but statutaire de la première partie requérante peut être considéré comme distinct de l'intérêt général en ce qu'il vise la défense des droits humains dans des champs d'application particuliers de l'action politique. Par ailleurs, les dispositions attaquées s'appliquant à une catégorie de personnes vulnérables, à savoir aux passagers clandestins sur un navire, elles sont susceptibles d'affecter le but statutaire de la première partie requérante, lequel est effectivement poursuivi.

En ce que le Conseil des ministres fait valoir que les parties requérantes ne tireraient aucun avantage d'une annulation des dispositions attaquées parce que celles-ci n'affecteraient pas la procédure qui est suivie dans la pratique en cas de découverte d'un passager clandestin à bord d'un navire, il suffit de constater qu'en cas d'annulation, les parties requérantes retrouveraient une chance de voir le législateur prendre des dispositions plus favorables aux intérêts collectifs qu'elles défendent.

B.8. Dès lors que la première partie requérante justifie d'un intérêt au recours, la Cour ne doit pas examiner si les autres parties requérantes disposent également de l'intérêt requis. La Cour rappelle par ailleurs que, lorsqu'une partie requérante a un intérêt à l'annulation des dispositions attaquées, elle ne doit pas, en outre, justifier d'un intérêt à chacun des moyens.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

Quant à l'intérêt de la partie intervenante

B.9. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à intervenir du Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après : Myria), en faisant valoir que la compétence de

Myria d'intenter une action en justice est limitée aux hypothèses énumérées dans la loi du 15 février 1993 « créant un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains » (ci-après : la loi du 15 février 1993).

B.10.1. En vertu de l'article 2 de la loi du 15 février 1993, Myria a pour mission de « veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers et d'éclairer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires dans les limites des compétences fédérales ». Myria accomplit ses missions « dans un esprit de dialogue et de concertation avec tous les acteurs publics et privés concernés par la politique d'accueil et d'intégration des immigrants » et « est également chargé de stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains, dans le cadre des compétences fédérales ».

B.10.2. L'article 3, alinéa 2, 5°, de la même loi habilite Myria à ester en justice dans les limites de ses missions définies à l'article 2, dans tous les litiges résultant de l'application de la loi du 13 avril 1995 « contenant des dispositions en vue de la répression de la traite et du trafic des êtres humains » et de la loi du 11 février 2013 « prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal ».

B.11. L'article 3 de la loi du 15 février 1993 confère un droit d'action personnel à Myria pour les litiges relevant de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.

B.12. Toutefois, l'article 3 de la loi du 15 février 1993 ne porte pas atteinte à l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle qui dispose :

« Lorsque la Cour constitutionnelle statue sur les recours en annulation visés à l'article 1er, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser ses observations dans un mémoire à la Cour dans les trente jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est de ce fait, réputée partie au litige ».

Justifie d'un intérêt au sens de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la personne qui montre que sa situation peut être directement affectée par l'arrêt que la Cour est appelée à rendre à propos du recours en annulation.

En ce que les dispositions attaquées règlent la manière dont sont traités les passagers clandestins découverts à bord d'un navire belge ou d'un navire accosté dans un port belge, ce qui a trait au respect des droits fondamentaux d'étrangers, sur lesquels Myria veille, conformément à la mission qui lui est confiée en vertu de l'article 2 de la loi du 15 février 1993, Myria dispose de l'intérêt requis pour intervenir.

B.13. L'exception est rejetée.

Quant à la recevabilité des moyens

B.14. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11, 12, alinéas 1er et 3, 13, 22bis, 23, alinéa 1er et alinéa 3, 2°, *in fine*, et 191 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec :

- les articles 2, 3, 5, 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme,
- l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme,
- l'article 1er du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme,
- l'article 1er, A, point 2), de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 (ci-après : la Convention internationale relative au statut des réfugiés),
- les articles 4.1, 4.4.1, 4.4.2, 4.6.1, 4.6.3 de l'annexe à la Convention visant à faciliter le trafic maritime international (convention FAL), signée à Londres le 9 avril 1965 (ci-après : la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international),
- les articles 2 et 3 de la Convention internationale sur les passagers clandestins, signée à Bruxelles le 10 octobre 1957,

- le 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 : le Code frontières Schengen),

- l'article 3 de la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants,

- les articles 6 et 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

- le principe général de non-refoulement,

- le principe général de la sécurité juridique et

- les articles 3, 4, *4bis*, 7, 8, *8bis*, *8ter*, 27, 28, 29, 48 à 50, 61/14 à 61/25, 70/1 à 74 et 74/2 à 74/*4bis* de la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

B.15. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des mêmes dispositions et principes généraux, mais, en outre, de la violation des articles 28 et 30 de la Constitution et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

B.16.1. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.16.2. La Cour n'est, en principe, pas compétente pour contrôler une disposition législative au regard d'une autre disposition législative qui n'est pas une règle répartitrice de compétences, qu'elle soit lue en combinaison ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.16.3. Quant à la Convention internationale sur les passagers clandestins, signée à Bruxelles le 10 octobre 1957, elle n'est pas entrée en vigueur, de sorte que la violation de ses dispositions, même lues en combinaison avec des dispositions au regard desquelles la Cour peut exercer un contrôle, ne saurait donc être invoquée devant la Cour.

Quant à la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international, elle est certes entrée en vigueur au niveau international, mais, sans qu'il soit nécessaire de vérifier si cette Convention doit faire l'objet d'un assentiment au regard de la Constitution, aucun argument en lien avec une prétendue violation de cette Convention n'est avancé par les parties requérantes.

B.16.4. Ensuite, la procédure de traitement des passagers clandestins prévue par les dispositions attaquées, même en ce qu'elle concerne l'accès au territoire par des étrangers, ne fait pas naître de contestations sur des droits et obligations à caractère civil, ni d'accusations en matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de cette disposition conventionnelle.

B.17. Pour le surplus, l'examen des exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Conseil des ministres se confond avec l'examen du bien-fondé des moyens.

B.18. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent non seulement faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles, mais aussi exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

La Cour examine les moyens pour autant qu'ils répondent aux exigences précitées.

Quant à l'étendue du recours

B.19.1. La Cour détermine l'objet du recours en annulation à partir du contenu de la requête et, en particulier, en tenant compte de l'exposé des moyens. La Cour limite son examen aux dispositions contre lesquelles des griefs sont effectivement dirigés.

B.19.2. Il ressort de la requête que les critiques des parties requérantes sont dirigées contre l'article 2.1.1.3, § 2, l'article 2.4.4.2 et l'article 2.4.4.3 du Code belge de la navigation.

En revanche, aucune critique n'est dirigée contre l'article 2.1.1.3, § 1er, 7° à 9°, et l'article 2.4.4.1, § 2, qui ne sont pas, du reste, indissociablement liés aux articles 2.1.1.3, § 2, 2.4.4.2 et 2.4.4.3, précités.

B.19.3. La Cour limite dès lors son examen à l'article 2.1.1.3, § 2, l'article 2.4.4.2 et l'article 2.4.4.3.

B.19.4. L'article 85, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 autorise entre autres le Conseil des ministres à introduire un mémoire dans une affaire relative à un recours en annulation et à formuler des moyens nouveaux. Une telle intervention ne peut cependant ni modifier ni étendre le recours.

La demande du Conseil des ministres d'étendre le recours à l'article 26 de la loi du 8 mai 2019 « introduisant le Code belge de la Navigation » est irrecevable.

Quant au fond

En ce qui concerne l'identité de traitement des passagers clandestins (première à cinquième branches du premier moyen)

B.20. Dans les première à cinquième branches du premier moyen, les parties requérantes et Myria critiquent le fait que les dispositions attaquées traitent de manière identique tous les passagers clandestins, à savoir (1) les passagers clandestins nationaux et les passagers clandestins étrangers, (2) les passagers clandestins admis ou autorisés au séjour et les passagers clandestins non admis ou non autorisés au séjour, (3) les passagers clandestins qui sont demandeurs de la protection internationale et les passagers clandestins qui ne demandent pas la protection internationale, (4) les passagers clandestins mineurs et les passagers clandestins majeurs et, enfin, (5) les passagers clandestins gravement malades et les passagers clandestins en bonne santé.

Les parties requérantes soutiennent en substance que les passagers clandestins nationaux, les passagers clandestins admis ou autorisés au séjour en Belgique, les passagers clandestins demandeurs de la protection internationale, les passagers clandestins mineurs et les passagers clandestins gravement malades ne peuvent pas être maintenus à bord du navire, mais devraient être débarqués et pris en charge par l'État belge.

B.21.1. Il ressort de la requête que les griefs des parties requérantes sont dirigés contre l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation uniquement, qui règle la situation des passagers clandestins à bord d'un navire qui doit entrer dans un port belge.

B.21.2. L'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation instaure une procédure de traitement des passagers clandestins en deux phases.

B.21.3.1. Dans un premier temps, le commandant d'un navire qui doit entrer dans un port belge informe le MIK de la découverte d'un ou de plusieurs passagers clandestins à bord de son navire (article 2.4.4.2, § 1er).

Le MIK est le « Carrefour de l'information maritime », qui forme ensemble avec le MRCC, à savoir le « Centre de sauvetage et de coordination maritime », la « centrale de la Garde côtière »,

instituée par l'article 32 de l'accord de coopération entre l'État fédéral et la Région flamande du 8 juillet 2005 concernant la création d'une structure de garde côtière et la coopération au sein de celle-ci.

B.21.3.2. Le commandant doit transmettre au MIK tous les renseignements et les documents de chaque passager clandestin qui sont utiles pour l'exercice des missions de la police de la navigation (article 2.4.4.2, § 1er, alinéa 2), laquelle est l'autorité belge investie du contrôle aux frontières maritimes.

Le MIK est responsable de la diffusion des informations entre les autorités belges compétentes, comme la police de la navigation et l'Office des étrangers (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3536/001, p. 290).

B.21.4. Dans un second temps, une fois que le navire est entré dans le port, la police de la navigation notifie au commandant une interdiction de débarquement pour les passagers clandestins.

Elle informe également le commandant des droits et obligations prévus par l'article 2.4.4.1 et par l'article 2.4.4.2, § 2, du Code belge de la navigation (article 2.4.4.2, § 2).

Il s'agit, premièrement, de l'interdiction de mettre au travail les passagers clandestins trouvés à bord de navires belges, sauf cas d'urgence ou pour les tâches liées à l'entretien de leur hébergement ou à leur subsistance à bord (article 2.4.4.1, § 1er).

Il s'agit, deuxièmement, de l'obligation de traiter les passagers clandestins à bord d'un navire belge ou à bord d'un navire étranger dans les eaux belges « dans le plein respect [...] du droit international applicable, dont la convention relative au statut des réfugiés, conclue à Genève le 28 juillet 1951, des obligations liées à l'accès à la protection internationale, en particulier le principe de non-refoulement, et des droits fondamentaux. La sécurité du navire et la sécurité et le bien-être du passager clandestin doivent être pris en considération lors du traitement des passagers clandestins » (article 2.4.4.1, § 2).

B.21.5. Les passagers clandestins restent toutefois sous la responsabilité du commandant tant qu'ils n'ont pas été débarqués (article 2.4.4.2, § 3, alinéa 1er).

Cette obligation découle également de l'article 19 et du point 3.1.4 de l'annexe VI (« Modalités spécifiques relatives aux différents types de frontières et aux moyens de transport utilisés pour le franchissement des frontières extérieures ») du Code frontières Schengen.

L'article 19 du Code frontières Schengen dispose :

« Les modalités spécifiques de vérification décrites à l'annexe VI s'appliquent aux vérifications faites aux différents types de frontières et à l'égard des différents moyens de transport utilisés pour le franchissement des frontières extérieures.

Ces modalités spécifiques peuvent contenir des dérogations aux articles 5, 6 et 8 à 14 ».

Le point 3.1.4 de l'annexe VI du même Code dispose :

« Le capitaine signale promptement à l'autorité compétente toutes les modifications relatives à la composition de l'équipage ou au nombre des passagers.

En outre, le capitaine communique promptement, et dans le délai fixé au point 3.1.2, aux autorités compétentes la présence à bord de passagers clandestins. Les passagers clandestins restent toutefois sous la responsabilité du capitaine.

Par dérogation aux articles 5 et 8, les personnes présentes à bord ne font pas l'objet d'une vérification systématique aux frontières. Néanmoins, les gardes-frontières n'effectuent une visite du navire et des vérifications sur les personnes présentes à bord que lorsque cela est justifié sur la base d'une analyse du risque en matière de sécurité intérieure et d'immigration illégale ».

B.21.6.1. L'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation ne prévoit qu'un seul cas dans lequel le débarquement des passagers clandestins peut être autorisé par la police de la navigation, à savoir celui de l'éloignement des passagers clandestins.

Dans cette hypothèse, soit les passagers clandestins sont en possession des documents de voyage nécessaires à l'éloignement et l'armateur prend toutes les mesures nécessaires pour garantir celui-ci, conformément au paragraphe 4 de l'article 2.4.4.2 (article 2.4.4.2, § 3, 1°), soit l'armateur prouve que les documents de voyage nécessaires à l'éloignement des passagers clandestins seront obtenus, ainsi que les mesures nécessaires pour garantir cet éloignement seront prises dans les plus brefs délais, conformément au paragraphe 4 de l'article 2.4.4.2 (article 2.4.4.2, § 3, 2°).

En vertu du paragraphe 4, alinéa 1er, de l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation, l'armateur du navire à bord duquel le passager clandestin est arrivé dans un port belge doit prendre toutes les mesures pour éloigner le passager clandestin vers le pays où celui-ci a embarqué ou vers un autre pays où le passager clandestin peut être admis.

B.21.6.2. La police de la navigation peut également autoriser le débarquement des passagers clandestins si un éloignement avec le même navire n'est pas indiqué ou est empêché.

B.21.6.3. Ces hypothèses s'appuient sur les normes 4.9.1 et 4.9.2 de l'annexe à la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international.

B.21.6.4. Enfin, le pouvoir donné à la police de la navigation d'« éloigner le passager clandestin, par d'autres moyens, vers le pays d'embarquement ou vers tout autre pays où il peut être admis » (article 2.4.4.2, § 5, 2^o) permet également un débarquement du passager clandestin.

B.21.7. Dans tous les cas, les frais d'éloignement du passager clandestin sont à la charge du propriétaire et de l'armateur du navire, sans préjudice de leur droit d'obtenir le remboursement de ces frais par l'État dont le passager clandestin est ressortissant (article 2.4.4.4).

B.22. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.23.1. Le Conseil des ministres indique dans son mémoire que les mesures prises pour maintenir les passagers clandestins à bord du navire sous la responsabilité du commandant visent à assurer la sécurité du navire et la sécurité et le bien-être des passagers clandestins.

B.23.2. Ces objectifs sont énoncés dans l'article 2.4.4.1, § 2, dernière phrase, du Code belge de la navigation qui dispose :

« La sécurité du navire et la sécurité et le bien-être du passager clandestin doivent être pris en considération lors du traitement des passagers clandestins ».

Cet article reprend la norme 4.4.1 du chapitre 4 de l'annexe à la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international, laquelle dispose :

« Les cas d'embarquement clandestin doivent être traités conformément aux principes humanitaires, notamment ceux mentionnés dans la Norme 4.1. Il ne faut jamais perdre de vue la sécurité de l'exploitation du navire et la sécurité et le bien-être du passager clandestin ».

Le manuel explicatif se rapportant à la Convention internationale visant à faciliter le trafic maritime international précise :

« Lorsque l'on découvre des passagers clandestins à bord d'un navire, l'équipage doit les traiter avec respect et conformément aux règles et principes du droit international humanitaire. Bien qu'il s'agisse là d'un principe fondamental, le capitaine et les membres de l'équipage doivent se préoccuper aussi de la sécurité du navire, de son équipage et si possible, de la cargaison ».

Les travaux préparatoires de la loi du 8 mai 2019 mentionnent :

« Le traitement des passagers clandestins à bord des navires doit en tout cas être en concordance avec les règles internationales et tenir compte des circonstances spéciales à bord des navires, en particulier la sécurité et la sûreté » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3536/001, pp. 289-290).

B.24. Les catégories de personnes mentionnées en B.20 ont en commun qu'elles se trouvent à bord d'un navire en tant que passagers clandestins sans l'autorisation du commandant.

Lorsqu'un navire accoste dans un port belge, le commandant en reste responsable, conformément au Code frontières Schengen et à l'article 2.4.4.2, § 3, alinéa 1er, du Code belge de la navigation, et il doit garantir leur sécurité et leur sûreté de sorte qu'il est raisonnablement justifié que les passagers clandestins restent sous sa surveillance et ne soient donc pas débarqués.

B.25. Comme le Conseil des ministres le soutient, par ailleurs, l'interdiction générale de débarquement et le maintien à bord d'un passager clandestin doivent aussi permettre aux autorités belges compétentes d'exercer le contrôle aux frontières extérieures au sens du Code frontières Schengen et d'éviter un accès illégal au territoire belge.

Dans le Code frontières Schengen, qui établit notamment les règles applicables au contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union, les ports maritimes sont considérés comme une « frontière extérieure » de l'Union européenne (articles 1er, second alinéa, et article 2, point 2)). En vertu de l'article 15 du Code frontières Schengen, les États membres de l'Union européenne doivent mettre en place les effectifs et les moyens appropriés et suffisants pour exercer le contrôle aux frontières extérieures, de manière à assurer un contrôle efficace, de haut niveau et uniforme à leurs frontières extérieures. L'article 14 du même Code prévoit que l'accès au territoire des États membres est refusé au ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas les conditions d'entrée fixées par le même Code.

B.26. Le maintien de tout passager clandestin à bord d'un navire dans un port belge et l'interdiction générale de débarquement des passagers clandestins sont des mesures pertinentes pour atteindre ces objectifs.

B.27. La Cour doit encore vérifier si ces mesures sont proportionnées au regard de ces objectifs, en ce qu'elles s'appliquent indistinctement aux passagers clandestins nationaux et étrangers, aux passagers clandestins admis ou autorisés au séjour et non admis ou autorisés au séjour, aux passagers clandestins demandeurs de la protection internationale et aux passagers clandestins qui ne demandent pas la protection internationale, aux passagers clandestins mineurs et majeurs, et aux passagers clandestins gravement malades et en bonne santé.

B.28. Le texte de l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation ne prévoit pas d'autre hypothèse d'autorisation de débarquement des passagers clandestins qu'en vue de leur éloignement, comme il est dit en B.21.6.1.

B.29.1. Toutefois, en ce qui concerne les ressortissants belges et les étrangers autorisés ou admis au séjour en Belgique qui tenteraient de gagner le territoire national en qualité de passager clandestin sur un navire, les parties requérantes n'établissent pas comment l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation pourrait faire obstacle à ce que l'État belge donne accès au territoire à ses propres nationaux ou aux personnes autorisées ou admises au séjour en Belgique.

B.29.2. Selon un principe général de droit international, énoncé à l'article 3, paragraphe 2, du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'État dont il est le ressortissant.

B.29.3. Par ailleurs, l'accès au territoire des personnes admises ou autorisées au séjour en Belgique est réglé par d'autres dispositions.

B.29.4. À propos de l'articulation entre le Code belge de la navigation et la législation sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« Il va de soi que les législations mentionnées dans la disposition [à savoir : la législation relative à la protection des consommateurs, la législation sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la législation sur la police intégrée et la législation réglementant la sécurité privée et particulière] continueront à valoir par application du principe de la *lex specialis*. En outre, le fait de relever quatre législations est réducteur : il n'est pas exclu que d'autres législations trouvent encore à s'appliquer en vertu du même principe » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3536/004, p. 668).

B.30. Il s'ensuit qu'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, dès que

cette qualité, cette autorisation ou cette admission est établie, l'article 2.4.4.2, § 3, alinéa 2, du Code belge de la navigation est disproportionné aux objectifs poursuivis.

B.31.1. À propos des passagers clandestins qui demandent le bénéfice de la protection internationale, les travaux préparatoires indiquent qu'ils sont débarqués pendant le traitement de leur demande d'accès à la protection internationale, contrairement au texte de l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation.

Le commentaire des articles mentionne :

« Comme disposé dans l'article 3.1.4. de l'annexe VI du code frontières Schengen le commandant reste responsable de l'arrivée du passager clandestin via un navire. L'armateur ou le propriétaire de navire reste en tout cas responsable pour le paiement des frais, même si le passager clandestin est embarqué [lire : débarqué] pour une urgence médicale par exemple. L'embarquement [lire : débarquement] d'un passager clandestin pour un traitement médical ou pendant le traitement d'un accès à la protection internationale, n'implique pas que le passager clandestin sera admis légalement sur le territoire belge. Au moment où ces procédures sont terminées et le passager clandestin n'a pas obtenu un titre de séjour, le passager clandestin est rembarqué et mis sous la responsabilité du commandant » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3536/001, p. 290).

B.31.2. Tout étranger se situant à une frontière extérieure ou sur le territoire de la Belgique a le droit de formuler une demande d'obtention de la protection internationale et ne peut pas être éloigné aussi longtemps que sa demande n'a pas fait l'objet d'une décision.

B.31.3. L'article 2.4.4.1, § 2, du Code belge de la navigation dispose :

« Les passagers clandestins à bord d'un navire belge ou à bord d'un navire étranger qui se trouve dans les eaux belges, sont traités dans le plein respect, du droit international applicable, dont la convention relative au statut des réfugiés, conclue à Genève le 28 juillet 1951, des obligations liées à l'accès à la protection internationale, en particulier le principe de non-refoulement, et des droits fondamentaux. [...] ».

B.31.4. La Cour n'aperçoit pas comment l'accès à la procédure de la protection internationale peut effectivement être garanti, ni comment cette procédure pourrait être menée à bien, dans le respect des obligations internationales qui s'imposent à l'État belge notamment en vertu de la

Convention internationale relative au statut des réfugiés et du principe de non-refoulement, si le passager clandestin demandeur du bénéfice de la protection internationale reste maintenu à bord du navire. Le débarquement n'empêche toutefois pas que le passager clandestin demandeur de la protection internationale, tout comme tout autre demandeur d'asile, puisse être maintenu dans un lieu déterminé à la frontière, dans l'attente de la décision sur sa demande.

B.32. En ce qu'il n'autorise pas le débarquement des passagers clandestins qui demandent à bénéficier de la protection internationale, pendant l'examen de leur demande, l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation est susceptible de priver ces personnes de leur droit d'accès à la procédure de la protection internationale et la disposition attaquée a des effets disproportionnés.

B.33. La prise en charge à une frontière extérieure par les autorités belges des mineurs étrangers non accompagnés et leur séjour sur le territoire national sont réglés par des textes légaux spécifiques, notamment par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 et par la loi du 15 décembre 1980.

L'article 6 du chapitre 6 (« Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés ») du titre XIII de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 dispose :

« § 1er. Toute autorité qui a connaissance de la présence, à la frontière ou sur le territoire, d'une personne

- qui paraît être âgée, ou qui déclare être âgée, de moins de 18 ans, et
- qui paraît se trouver dans les autres conditions prévues à l'article 5 ou 5/1,

en informe immédiatement le service des Tutelles ainsi que les autorités compétentes en matière d'asile, d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement, et leur communique toute information en sa possession sur la situation de l'intéressé.

§ 2. Dès qu'il a reçu cette information, le service des Tutelles prend la personne concernée en charge et :

1° procède à son identification, vérifie le cas échéant son âge et si elle réunit les autres conditions prévues par l'article 5 ou l'article 5/1;

2° si elle est mineure, lui désigne immédiatement un tuteur;

3° prend contact avec les autorités compétentes en vue de son hébergement pendant la durée des deux opérations précitées. L'hébergement du mineur a lieu dans le respect des dispositions légales qui régissent l'accès au territoire.

[...] ».

B.34.1. Comme il est dit en B.29.4, le Code belge de la navigation n'empêche pas que des législations spécifiques s'appliquent à des catégories de passagers clandestins en particulier.

Ainsi, la procédure de prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés par les autorités désignées par la loi, notamment par le service des Tutelles, s'applique à toute personne qui remplit les critères pour être qualifiée de mineur étranger non accompagné, qu'elle soit par ailleurs un passager clandestin sur un navire ou non.

B.34.2. Or, la Cour n'aperçoit pas comment cette procédure pourrait être menée à bien, ni comment il pourrait y avoir une prise en charge du mineur par les autorités qui soit respectueuse des besoins d'un enfant ou d'un adolescent, si le mineur étranger non accompagné ne peut pas être débarqué, ne fût-ce que temporairement.

B.35. En ce qu'il n'autorise pas, ne fût-ce que temporairement, le débarquement des passagers clandestins qui se trouvent ou qui paraissent se trouver dans les conditions pour être qualifiés de mineur étranger non accompagné au sens de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation est disproportionné aux objectifs poursuivis.

B.36.1. Enfin, il ressort des travaux préparatoires cités en B.31.1 que, lors de l'élaboration de l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation, le législateur a envisagé le débarquement des passagers clandestins gravement malades en vue d'un traitement médical urgent.

B.36.2. La protection de la dignité humaine requiert qu'un passager clandestin gravement malade 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. Comme il est dit en B.29.4, le Code belge de la navigation n'empêche par ailleurs pas qu'un passage clandestin gravement

malade puisse, le cas échéant, entrer en considération pour obtenir un droit de séjour sur la base de la loi du 15 décembre 1980, s'il satisfait aux conditions prévues par cette loi.

B.37. En ce qu'il n'autorise pas, ne fût-ce que temporairement, le débarquement des passagers clandestins dont l'état de santé requiert, selon un diagnostic médical, un traitement médical urgent qui ne peut être fourni à bord d'un navire, l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation est disproportionné.

B.38. Le premier moyen, en ses cinq premières branches, est fondé. Il convient d'annuler l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation, dans la mesure indiquée dans le dispositif.

En ce qui concerne le maintien des passagers clandestins à bord du navire (développement général du premier moyen, sixième, huitième et dixième branches du premier moyen, neuvième, dixième et quatorzième branches du deuxième moyen)

B.39. Les parties requérantes et Myria soutiennent que la rétention des passagers clandestins à bord du navire, telle qu'elle est organisée par les dispositions attaquées, s'apparente à une détention qui est contraire à l'article 12 de la Constitution et à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, puisque les passagers clandestins sont privés de leur liberté sans limites dans le temps et sont placés sous la responsabilité d'une personne privée, à savoir le commandant du navire. En outre, aucune décision relative à la détention, motivée en la forme et rédigée dans une langue que les passagers clandestins comprennent, ne leur est notifiée. Ils ne disposent d'aucune possibilité d'introduire un recours contre la mesure de détention dont ils font l'objet. Les passagers clandestins retenus à bord du navire n'ont, au demeurant, accès ni à un avocat ni à un interprète.

B.40. L'article 2.4.4.3 du Code belge de la navigation, qui règle la situation des passagers clandestins à bord d'un navire belge qui n'entre pas dans un port belge mais dans un port étranger, prévoit une obligation à charge du commandant de débarquer les passagers clandestins dans le premier port d'escale ou au premier port dans lequel le débarquement est possible.

Les développements de la requête ne permettent pas de déterminer en quoi les parties requérantes viseraient la situation des passagers clandestins à bord d'un navire belge à l'étranger. Non seulement l'article 2.4.4.3 du Code belge de la navigation prévoit le débarquement en principe de ces passagers clandestins, mais encore le débarquement relève du pouvoir de décision des autorités investies du contrôle des frontières de l'État côtier en question.

Faute de développements éclairants dans la requête, les critiques relatives à la rétention des passagers clandestins à bord d'un navire sont considérées comme se rapportant uniquement aux navires mouillant dans un port belge.

L'examen de la Cour porte dès lors sur l'article 2.4.4.2, §§ 2 à 5, du Code belge de la navigation.

B.41.1. L'article 12 de la Constitution dispose :

« La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge qui doit être signifiée au plus tard dans les quarante-huit heures de la privation de liberté et ne peut emporter qu'une mise en détention préventive ».

B.41.2. L'article 1er de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention ».

L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

[...]

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

2. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle.

[...]

4. Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.

5. Toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation ».

B.42.1. Par son arrêt du 23 février 2012 en cause de *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, dont le but est d'éviter que les États puissent éloigner un certain nombre d'étrangers sans examiner leur situation personnelle et sans leur permettre d'exposer les arguments qui s'opposent à la mesure d'éloignement, est applicable aux interceptions de migrants en haute mer.

Dans cet arrêt, la Cour a jugé que « dès l'instant où un État, par le biais de ses agents opérant hors de son territoire, exerce son contrôle et son autorité sur un individu, et par voie de conséquence sa juridiction, pèse sur lui en vertu de l'article 1 une obligation de reconnaître à celui-ci les droits et libertés définis au titre I de la Convention qui concernent son cas » et que « les éloignements d'étrangers effectués dans le cadre d'interceptions en haute mer par les autorités d'un État dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique, et qui ont pour effet d'empêcher les migrants de rejoindre les frontières de l'État, voire de les refouler vers un autre État, constituent un exercice de leur juridiction au sens de l'article 1 de la Convention, qui engage la responsabilité de l'État en question sur le terrain de l'article 4 du Protocole n° 4 » (CEDH, grande chambre, 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, § 76 et § 180).

B.42.2. Dans le prolongement de ce raisonnement, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que « compte tenu de ce que même les interceptions en haute mer tombent sous l'empire de

l'article 4, il ne peut qu'en aller de même pour le refus d'admission sur le territoire national dont [...] feraient légalement l'objet les personnes arrivées clandestinement en Italie » (CEDH, 21 octobre 2014, *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, § 212). La Cour a jugé que le contrôle aux frontières exercé par un État côtier sur un passager clandestin retenu sur un navire relève de la juridiction de cet État au sens de l'article 1er de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 12 janvier 2017, *Kebe et autres c. Ukraine*, §§ 75 et 76).

B.43. La situation des passagers clandestins qui sont maintenus à bord d'un navire dans un port belge sur la base de la réglementation attaquée, quel que soit l'état du pavillon du navire, relève de la « juridiction » de l'État belge au sens de l'article 1er de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que l'État belge peut exercer son contrôle et son autorité sur ces personnes, notamment par le biais du contrôle aux frontières.

Ce constat est corroboré par le fait qu'en droit international public, les ports maritimes sont considérés comme faisant partie des eaux intérieures de l'État côtier et relèvent, dès lors, pleinement de sa souveraineté.

B.44.1. Lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la Cour et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles concernées.

B.44.2. Étant donné que tant l'article 12 de la Constitution que l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissent le droit à la liberté individuelle, la Cour doit, lorsqu'elle exerce un contrôle au regard de cette disposition constitutionnelle, prendre en compte la disposition conventionnelle précitée.

B.45. Le maintien forcé des passagers clandestins à bord d'un navire dans un port belge constitue une restriction à ce point importante à la liberté de mouvement des passagers clandestins qu'il y a privation de liberté au sens de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.46. L'article 5, paragraphe 1, point *f*), de la Convention européenne des droits de l'homme permet la détention régulière d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, comme c'est le cas du maintien des passagers clandestins à bord du navire dans un port belge.

Toutefois, même si la détention est régulière, c'est-à-dire conforme à la législation applicable, il faut encore qu'elle soit conciliable avec la finalité générale de cette disposition conventionnelle, qui est de protéger le droit à la liberté et d'assurer que nul ne soit dépouillé de sa liberté de manière arbitraire (CEDH, grande chambre, 29 janvier 2008, *Saadi c. Royaume-Uni*, § 66).

Pour juger du caractère arbitraire de la privation de liberté, il convient d'avoir égard à la mise en œuvre de la mesure de détention qui doit se faire de bonne foi, au fait qu'elle doit être étroitement liée au but qui est d'empêcher une personne de pénétrer irrégulièrement sur le territoire, au lieu et aux conditions de la détention qui doivent être appropriés car une telle mesure s'applique non pas à des auteurs d'infractions pénales mais à des étrangers qui, craignant souvent pour leur vie, fuient leur propre pays, et à la durée de la détention qui ne doit pas excéder le délai raisonnable nécessaire pour atteindre le but poursuivi (CEDH, grande chambre, 29 janvier 2008, *Saadi c. Royaume-Uni*, § 74).

B.47.1. L'article 2.4.4.2, § 3, du Code belge de la navigation prévoit qu'un passager clandestin à bord d'un navire dans un port belge reste sous la responsabilité du commandant tant que la police de la navigation n'a pas autorisé le débarquement.

B.47.2. Le Conseil des ministres observe que le fait que chaque passager clandestin demeure sous la responsabilité du commandant de bord n'est pas exclusivement imposé par les dispositions attaquées, mais encore par l'article 19 et le point 3.1.4 de l'annexe VI du Code frontières Schengen, qui a effet direct dans l'ordre juridique belge.

B.47.3. Toutefois, le fait que les passagers clandestins restent sous la responsabilité du commandant comme le prévoit le Code frontières Schengen n'implique pas que la privation de

liberté de ces personnes soit nécessairement compatible avec l'article 12 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.48.1. Les parties requérantes demandent de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne sur la validité de l'article 3.1.4, deuxième alinéa, dernière phrase, de l'annexe VI du Code frontières Schengen, selon laquelle « les passagers clandestins restent toutefois sous la responsabilité du capitaine », au regard des articles 6, 18 à 21, 24, 35, 47 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que « le fait de laisser, sans limite de temps et de manière indifférenciée, le passager clandestin sous la responsabilité du capitaine, sans que ce maintien soit suffisamment encadré par le droit, paraît effectivement contraire à ces dispositions ».

B.48.2. Le fait que le Code frontières Schengen prévoit que les passagers clandestins à bord d'un navire restent sous la responsabilité du capitaine, lorsque celui-ci a communiqué promptement aux autorités compétentes la présence à bord de passagers clandestins, n'empêche pas le législateur belge de prendre des mesures nécessaires pour que la détention de passagers clandestins à bord d'un navire soit compatible avec l'article 12 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dès lors, la réponse à la question de savoir si l'article 3.1.4, deuxième alinéa, dernière phrase, de l'annexe VI du Code frontières Schengen est compatible avec les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'est dès lors pas pertinente pour l'examen de la Cour.

B.48.3. En conséquence, il n'y a pas lieu de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle proposée par les parties requérantes.

B.49.1. Le Conseil des ministres observe encore que les navires dans les ports belges se situent facilement à plusieurs kilomètres du poste-frontière et que les ports belges ne sont pas dotés d'une zone de transit, en sorte que, tant que le navire est au port, toutes les personnes restent à bord, y compris les passagers clandestins.

B.49.2. L'absence de zone de transit dans un port maritime et la distance physique qui peut exister entre un navire mouillant dans un port belge et un poste-frontière sont des circonstances

qui relèvent de l'organisation matérielle du contrôle aux frontières. Ces circonstances ne sont toutefois pas de nature à exclure que l'interdiction de débarquement des passagers clandestins constitue une privation de liberté de ces personnes au sens de l'article 12 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et qu'elle doive, partant, être justifiée au regard de ces dispositions.

B.50.1. Toute arrestation ou détention doit avoir une base légale qui, au surplus, doit répondre à certaines exigences de qualité. La loi qui autorise une privation de liberté, surtout en matière d'asile, doit être suffisamment accessible et précise afin d'éviter tout danger d'arbitraire (CEDH, 25 juin 1996, *Amuur c. France*, § 50).

B.50.2. Par ailleurs, en vertu de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme, toute personne qui est privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et qu'il ordonne sa libération si la détention est illégale.

Pour permettre à toute personne faisant l'objet d'une détention d'exercer son droit, prévu par l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme, d'introduire un recours en vue d'obtenir une décision rapide sur la légalité de sa détention, la personne détenue doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation, en vertu de l'article 5, paragraphe 2, de la Convention lequel s'applique à tous les cas de privation de liberté énoncés au paragraphe 1 de la même disposition (CEDH, 5 février 2002, *Čonka c. Belgique*, § 50).

B.51.1. L'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation se borne à énoncer qu'il est interdit aux passagers clandestins de quitter le navire sans l'autorisation de la police de la navigation, que ces derniers restent sous la responsabilité du commandant du navire et que leur débarquement est autorisé seulement en vue de leur éloignement.

B.51.2. La disposition attaquée institue un cas de privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir la détention d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire. Toutefois, en réglant la détention des

passagers clandestins à bord d'un navire dans un port belge, le législateur ne prévoit aucune des garanties requises par cet article afin d'éviter que la privation de liberté soit arbitraire.

B.52.1. En particulier, ni la disposition attaquée, ni aucune autre disposition législative ne prévoit que les passagers clandestins maintenus à bord du navire sont informés dans le plus bref délai des raisons de leur détention, ni que les raisons de leur détention sont consignées dans une décision rédigée dans une langue que les passagers clandestins comprennent, ou qu'ils sont censés comprendre, et qui leur est notifiée.

B.52.2. Il n'est pas non plus institué de recours spécifique dans le cadre duquel un juge indépendant et impartial peut contrôler la légalité de la détention des passagers clandestins à bord du navire, ainsi que la durée et les conditions de leur détention.

Si l'article 71 de la loi du 15 décembre 1980, dans le titre III intitulé « Garanties procédurales et voies de recours », institue des recours en faveur des étrangers qui font l'objet d'une mesure privative de liberté prise en application de la même loi, aucun de ces recours n'est ouvert aux passagers clandestins détenus à bord d'un navire.

B.52.3. En outre, l'exercice effectif du droit à introduire un recours contre la décision d'interdiction de débarquement requiert une assistance juridique des passagers clandestins, le cas échéant sous la forme d'une aide juridique gratuite. Pour être effectif, cet accompagnement doit être proposé aux passagers clandestins, eu égard à la situation de vulnérabilité dans laquelle ils se trouvent, ce qui n'est prévu ni par la disposition attaquée, ni par une autre disposition législative.

B.52.4. En outre, ni la disposition attaquée, ni aucune autre disposition législative ne fixe la durée maximale de la privation de liberté des passagers clandestins à bord du navire.

B.52.5. Enfin, l'interdiction de débarquement visée à l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation est générale et vise indistinctement tous les passagers clandestins, y compris ceux

pour lesquels l'interdiction de débarquement ne peut être justifiée par le but d'empêcher des personnes de pénétrer irrégulièrement dans le territoire.

B.53.1. Le défaut de disposition législative prévoyant qu'un passager clandestin à bord d'un navire dans un port belge est informé dans le plus court délai et dans une langue qu'il maîtrise des raisons de sa détention, qu'il a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale, qu'il est informé de la possibilité d'obtenir une assistance juridique, le cas échéant sous la forme de l'aide juridique gratuite, pour introduire un tel recours juridictionnel et, enfin, que la détention est limitée dans le temps, viole l'article 12, alinéa 1er, de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il appartient au législateur de prendre une telle disposition.

B.53.2. Les moyens sont fondés. Il convient d'annuler l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation en ce qu'il n'assortit d'aucune des garanties énumérées en B.53.1 la détention à bord du navire qu'il prévoit.

En ce qui concerne la différence de traitement entre les passagers clandestins et les personnes refoulées à une frontière terrestre (première branche du deuxième moyen) et les passagers clandestins et les passagers aériens (deuxième et huitième branches du deuxième moyen)

B.54. Tout d'abord, les parties requérantes et Myria critiquent la différence de traitement entre les passagers clandestins qui sont rapatriés par voie maritime et les « passagers aériens », en ce que seuls ces derniers bénéficient « notamment » des garanties de la décision 2004/573/CE du Conseil du 29 avril 2004 « relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux États membres ou plus » (ci-après : la décision 2004/573/CE), parmi lesquelles la garantie qui consisterait en la « responsabilité de l'autorité nationale » (deuxième branche du deuxième moyen).

B.55.1. Lorsqu'un moyen est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, il doit préciser la catégorie de personnes dont la situation doit être comparée avec la catégorie de personnes prétendument discriminée. Le moyen doit permettre de comprendre en quoi la disposition attaquée entraîne une différence de traitement qui serait discriminatoire.

B.55.2. L'objectif de la décision 2004/573/CE consiste à coordonner les opérations communes d'éloignement par voie aérienne, à partir de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement (article 1er).

Elle définit, dans ce cadre, les tâches de l'État membre qui organise un vol commun, aux fins de l'éloignement de ressortissants de pays tiers, qui est ouvert à la participation des autres États membres et les tâches de l'État membre qui participe à un tel vol commun (articles 4, 5 et 6).

En revanche, la décision 2004/573/CE ne contient pas de garanties substantielles à transposer par les États membres dans l'ordre juridique interne au profit des ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement ou, à tout le moins, les parties requérantes s'abstiennent d'identifier les garanties auxquelles elles font allusion. La mention, contenue dans la requête, selon laquelle il s'agirait de la « responsabilité de l'autorité nationale » est obscure et ne permet pas de comprendre de quelles garanties il s'agit.

B.55.3. Puisqu'il n'appartient pas à la Cour d'examiner la constitutionnalité d'une différence de traitement entre deux catégories de personnes qu'elle devrait elle-même identifier, elle n'examine pas la deuxième branche du deuxième moyen.

B.56. Ensuite, les parties requérantes exposent que le rapatriement des passagers clandestins par la voie maritime n'est pas entouré des mêmes garanties que celles qui sont prévues par la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 « relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier » (ci-après : la directive 2008/115/CE) et par la loi du 15 décembre 1980 au profit de personnes refoulées à la frontière (première branche du deuxième moyen). Ces garanties consisteraient en la notification à l'intéressé d'une

décision motivée en la forme, en la possibilité d'introduire un recours contre cette décision devant un tribunal indépendant et impartial et en le bénéfice de l'aide juridique gratuite et de l'assistance d'un interprète.

Les parties requérantes critiquent en outre, dans une huitième branche du deuxième moyen, le fait que les dispositions attaquées ne prévoient pas qu'une décision de refoulement motivée sera notifiée aux passagers clandestins, dans une langue qu'ils comprennent, et qu'elle pourra faire l'objet d'un recours.

La Cour examine les première et huitième branches du deuxième moyen conjointement.

B.57.1. Les parties requérantes ne soutiennent pas que la directive 2008/115/CE n'a pas été transposée correctement dans l'ordre juridique belge par plusieurs lois modificatives de la loi du 15 décembre 1980. Elles n'en tirent aucun grief distinct. Le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de cette directive, lue en combinaison avec les articles de la Constitution visés dans le moyen.

B.57.2. La Cour examine dès lors la différence de traitement entre les passagers clandestins étrangers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement, d'une part, et les autres étrangers qui font l'objet d'une telle mesure sur la base de la loi du 15 décembre 1980, d'autre part. Tandis que les seconds se voient notifier une décision motivée de refus d'entrée sur le territoire et une décision motivée de refoulement, et qu'ils peuvent introduire un recours contre celles-ci, le cas échéant en bénéficiant de l'aide juridique gratuite et de l'aide d'un interprète, les premiers ne bénéficient pas de ces mêmes garanties.

B.58. La différence de traitement dénoncée trouve sa source dans l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation, qui règle le sort des passagers clandestins à bord d'un navire dans un port belge. La Cour limite son examen à cette disposition.

B.59.1. L'article 3 de la loi du 15 décembre 1980 énonce les hypothèses dans lesquelles l'entrée sur le territoire peut être refusée à un étranger. Parmi ces hypothèses se trouvent le cas de l'étranger qui est appréhendé dans la zone de transit aéroportuaire sans être porteur des documents

requis (article 3, alinéa 1er, 1°), de celui qui tente de pénétrer dans le Royaume sans être porteur des documents requis (article 3, alinéa 1er, 2°) et le cas de l'étranger qui ne peut pas présenter, le cas échéant, les documents justifiant l'objet et les conditions du séjour envisagé (article 3, alinéa 1er, 3°).

En vertu de l'article 3, alinéa 2, de la même loi, la décision de refus d'entrée sur le territoire est prise par le ministre compétent ou son délégué et « les autorités chargées du contrôle aux frontières peuvent prendre la décision elles-mêmes dans les cas visés à l'alinéa 1er, 1° ou 2° ». Par ailleurs, les autorités chargées du contrôle aux frontières refoulent l'étranger auquel l'entrée est refusée en vertu de l'article 3, alinéa 4.

En vertu de l'article 4 de la loi du 15 décembre 1980, la décision de refoulement indique la disposition de l'article 3 qui est appliquée.

B.59.2. La décision de refoulement est notifiée à l'intéressé au moyen d'un document qui correspond au modèle de l'annexe 11 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (article 14 dudit arrêté royal).

B.59.3. Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers (article 39/1, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980). L'étranger qui souhaite introduire un recours peut, s'il remplit les conditions d'accès à l'aide juridique gratuite, recourir gratuitement aux services d'un avocat.

B.59.4. La loi du 15 décembre 1980 règle également la marche à suivre lorsqu'un étranger introduit à la frontière une demande de protection internationale.

B.60. Ces dispositions mettent en œuvre le principe de non-refoulement qui résulte de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et le droit au recours effectif, garanti par l'article 13 de la même Convention.

Par son arrêt n° 112/2019 du 18 juillet 2019, la Cour a jugé que « le risque de violation du principe de non-refoulement, inscrit à l'article 33 de la Convention internationale du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et qui découle également notamment de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 19, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être évalué ou réévalué au moment de l'éloignement effectif ou de la reconduite à la frontière » (B.7.3) et qu'« il ressort formellement du libellé de [l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980 ' sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers '] que la possibilité de refuser l'accès à un étranger, dans les cas visés par cette disposition, n'entend pas porter atteinte à l'application de dispositions conventionnelles ou internationales. [Cette] disposition ne permet pas de refuser à un étranger l'accès au territoire sans pour autant garantir le respect, notamment, de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et du principe de non-refoulement prévu par l'article 33 de la Convention internationale du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés » (B.11.1).

B.61.1. Comme il est dit en B.29.4, le Code belge de la navigation ne porte pas atteinte à l'application de la loi du 15 décembre 1980 à la situation des passagers clandestins qui se trouvent sur un navire mouillant dans un port belge.

Il en va de même des dispositions qui règlent l'accès à l'aide juridique gratuite.

B.61.2. Le fait que les ports maritimes belges ne sont pas équipés d'un poste-frontière ou d'une zone de transit, à la différence des aéroports, relève, comme il est dit en B.49.2, de l'organisation matérielle du contrôle aux frontières et n'a aucune incidence sur l'applicabilité de la loi du 15 décembre 1980.

B.62. Il s'ensuit que s'ils ne remplissent pas les conditions d'accès au territoire et s'ils ne formulent pas de demande de protection internationale, les passagers clandestins à bord d'un navire dans un port belge doivent se voir notifier, à l'instar de tout étranger qui se présente à la frontière dans une situation identique, une décision de refus d'accès au territoire dans une langue qu'ils maîtrisent ou qu'ils sont censés maîtriser, décision qui indique les voies de recours possibles et qui est susceptible de faire l'objet d'un recours devant un juge indépendant et impartial.

En conséquence, la différence de traitement critiquée n'existe pas.

B.63. Compte tenu de ce qui est indiqué en B.62, le deuxième moyen, en ses deuxième et huitième branches, n'est pas fondé.

En ce qui concerne le réembarquement du passager clandestin (treizième branche du premier moyen)

B.64. Les parties requérantes soutiennent dans la treizième branche du premier moyen que le fait que la police de la navigation puisse, en vertu de l'article 2.4.4.2, § 3, alinéa 4, du Code belge de la navigation, ordonner le réembarquement du passager clandestin qui a quitté le navire sans autorisation préalable aurait pour effet que la situation de celui-ci ne soit pas régie par la loi du 15 décembre 1980.

B.65.1. Comme il est dit en B.29.4, la loi du 15 décembre 1980 s'applique à la situation des passagers clandestins, qu'ils se trouvent à bord d'un navire ou qu'ils aient quitté le navire sans autorisation.

B.65.2. Pour le reste, les parties requérantes n'exposent pas, parmi les nombreuses normes de références citées dans la requête, celles qui seraient violées.

B.66. En ce qu'il repose sur une lecture erronée de l'article 2.4.4.2, § 3, du Code belge de la navigation, le premier moyen, en sa treizième branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'éloignement des passagers clandestins par l'armateur (quatorzième branche du premier moyen et onzième branche du deuxième moyen)

B.67. Dans la quatorzième branche du premier moyen, les parties requérantes critiquent le fait que l'éloignement du passager clandestin, qui relève de la compétence de l'autorité publique, est exécuté par l'armateur, et non par des autorités étatiques.

B.68.1. Si, en vertu de l'article 2.4.4.2, § 4, du Code belge de la navigation, l'armateur prend effectivement toutes les mesures pour éloigner le passager clandestin vers le pays où celui-ci a été embarqué ou vers un autre pays où le passager clandestin peut être admis, c'est « à la demande de la Police de la Navigation » et, dès lors, des autorités publiques compétentes.

B.68.2. Pour le reste, les parties requérantes n'exposent pas, parmi les nombreuses normes de références citées dans la requête, celles qui seraient violées.

B.69. Dans la onzième branche du deuxième moyen, les parties requérantes estiment que la prise des mesures par l'armateur pour éloigner le passager clandestin le plus rapidement possible, comme le prévoit l'article 2.4.4.2, § 4, alinéa 2, du Code belge de la navigation, n'est entourée d'aucune garantie.

B.70. Comme il est dit en B.29.4, la loi du 15 décembre 1980 s'applique à la situation des passagers clandestins arrivés par un navire dans un port maritime belge, de sorte que l'exécution de la décision d'éloignement dont font l'objet les passagers clandestins est entourée des garanties prévues par cette loi.

B.71. Compte tenu de ce qui est indiqué en B.70, le premier moyen, en sa quatorzième branche, et le deuxième moyen, en sa onzième branche, ne sont pas fondés.

En ce qui concerne les informations communiquées aux autorités par le commandant (troisième et quatrième branches du deuxième moyen)

B.72. Dans la troisième branche du deuxième moyen, les parties requérantes interprètent l'article 2.4.4.2, § 1er, alinéa 2, du Code belge de la navigation comme excluant l'obligation de transmettre aux autorités les informations relatives à la situation personnelle des passagers clandestins découverts à bord d'un navire, concernant notamment leur état de santé et leurs éventuelles craintes de persécution.

B.73.1. La disposition attaquée dispose :

« Le commandant transmet tous les renseignements et les documents [de] chaque passager clandestin qui sont utiles pour l'exécution des missions de la Police de la navigation ».

B.73.2. Les termes « tous les renseignements et les documents [de] chaque passager clandestin » qui sont « utiles pour l'exécution des missions de la Police de la navigation » ne signifient pas, comme le prétendent les parties requérantes, que le commandant d'un navire ne devrait pas transmettre aux autorités compétentes le souhait des passagers clandestins d'introduire une demande de protection internationale ou encore les informations liées à leur état de santé.

B.73.3. Cette obligation d'information repose sur le commandant du navire et participe au respect de la Convention internationale relative au statut des réfugiés et de la Convention européenne des droits de l'homme. Toutefois, il appartient 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 requiert une intervention médicale urgente.

B.74. Le deuxième moyen, en sa troisième branche, qui repose sur une interprétation erronée de la disposition attaquée, n'est pas fondé.

B.75. Dans la quatrième branche du deuxième moyen, les parties requérantes critiquent le fait que l'article 2.4.4.2, § 1er, alinéa 1er, et l'article 2.4.4.3, § 1er, du Code belge de la

navigation ne prévoient pas l'intervention de l'Office des étrangers pour examiner les besoins et le respect des droits fondamentaux des passagers clandestins.

Il est possible de déduire de la requête que les parties requérantes estiment que sont ainsi violés le principe de non-refoulement et l'interdiction de traitements inhumains et dégradants.

B.76.1. Ces dispositions prévoient que le commandant informe le MIK, qui est, comme il est dit en B.21.3.1 et B.21.3.2, le Carrefour de l'information maritime créé par arrêté royal du 6 février 2009 « relatif à la création et l'organisation du carrefour de l'information maritime » (ci-après : l'arrêté royal du 6 février 2009) de la présence de passagers clandestins à bord d'un navire qui rentre dans un port belge (article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation) ou à bord d'un navire belge (article 2.4.4.3 du Code belge de la navigation).

B.76.2. La mission principale du MIK consiste à rassembler des informations et à les mettre à disposition des partenaires de la garde côtière afin de soutenir l'exercice de leurs compétences. Ainsi, le MIK est notamment chargé de rassembler et traiter l'information relative à chaque « incident » (article 3 de l'arrêté royal du 6 février 2009), qui se définit comme chaque « événement qui satisfait à au moins un des critères suivants : *a*) qui met ou peut mettre en danger l'ordre public, les personnes ou les marchandises, *b*) qui nuit ou peut nuire à l'environnement, *c*) qui met ou peut mettre en danger ou entraver la navigation » (article 3, 6°, de l'accord de coopération du 8 juillet 2005 entre l'État fédéral et la Région flamande concernant la création d'une structure de garde côtière et la coopération au sein de celle-ci).

B.76.3. Le MIK est donc le point de contact avec les autorités belges des commandants de navire étrangers se trouvant dans les espaces marins sous juridiction belge ou des commandants de navires belges pour signaler tout incident se produisant en mer qui perturbe l'ordre public.

B.77. Dans le droit fil de ce qui précède, il ressort des travaux préparatoires du Code belge de la navigation que le MIK « est responsable de la diffusion des informations entre les autorités

belges compétentes, comme la Police de la Navigation et l'Office des étrangers » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3536/001, p. 290).

B.78. Si les dispositions attaquées ne prévoient que la transmission au MIK des informations relatives à « l'incident » que constitue la découverte de passagers clandestins à bord d'un navire belge ou à bord d'un navire qui doit rentrer dans un port belge, d'autres dispositions, à l'applicabilité desquelles le Code belge de la navigation ne porte pas atteinte, prévoient que le MIK doit relayer toutes les informations concernant les passagers clandestins aux autorités intéressées, dont l'Office des étrangers. Cette transmission d'informations du MIK à l'Office des étrangers est essentielle, notamment pour garantir que les passagers clandestins ne soient pas privés de l'accès à la procédure de protection internationale.

B.79. Le deuxième moyen, en sa quatrième branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'intervention de la police de la navigation (cinquième, sixième et septième branches du deuxième moyen)

B.80. Les parties requérantes critiquent, dans les cinquième, sixième et septième branches du deuxième moyen, le fait que l'article 2.4.4.2 prévoit seulement l'intervention de la police de la navigation, et non celle de l'Office des étrangers, alors que les autorités de police ne sont pas compétentes pour examiner adéquatement les besoins et le respect dû aux droits fondamentaux des passagers clandestins.

B.81.1. L'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation prévoit l'intervention de la police de la navigation pour l'exécution de missions qui lui reviennent naturellement pour autant qu'elles relèvent de la police des eaux et du contrôle aux frontières.

B.81.2. Comme il a été dit en B.29.4, le Code belge de la navigation n'empêche pas l'application d'autres législations, comme la loi du 15 décembre 1980.

Il s'ensuit qu'en ce qu'il définit les missions de la police de la navigation en cas de découverte de passagers clandestins à bord d'un navire qui entre dans un port belge, l'article 2.4.4.2 du Code

belge de la navigation n'entrave pas l'intervention de l'Office des étrangers, notamment dans le cadre d'une demande de protection internationale émanant des passagers clandestins.

B.81.3. Pour le reste, les parties requérantes n'exposent pas, parmi les nombreuses normes de références citées dans la requête, celle qui serait violée.

B.82. Le deuxième moyen, en ses cinquième, sixième et septième branches, n'est pas fondé.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.83. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, par l'article 2.1.1.3, § 2, du Code belge de la navigation, des articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec ses articles 33, 36, 37, 105 et 108, avec le principe général de la sécurité juridique et avec le principe général de la séparation des pouvoirs,

- en ce qu'il habilite le Roi à « définir de manière plus précise ou, le cas échéant, de manière dérogatoire » les notions de « passager clandestin » et de « passager ou [de] personne embarquée » (première branche) et

- en ce qu'il habilite le Roi à déclarer les dispositions du livre 2 du Code belge de la navigation inapplicables aux « passagers clandestins, passagers ou personnes embarquées particuliers désignés » (seconde branche).

B.84. Une habilitation législative en faveur du pouvoir exécutif qui concerne une matière que la Constitution ne réserve pas au législateur n'est pas inconstitutionnelle. Dans un tel cas, en effet, le législateur fait usage de la liberté que lui laisse le Constituant de disposer dans une telle matière.

La Cour ne peut censurer une disposition qui règle la répartition de compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif que si cette disposition méconnaît les règles répartitrices

de compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions ou que si le législateur prive une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue, prévue explicitement par la Constitution.

B.85.1. Il ne ressort pas de la requête que la disposition attaquée concerne une matière réservée par la Constitution au législateur ou que les habilitations données au Roi violeraient les règles répartitrices de compétences.

B.85.2. Il n'apparaît pas non plus en quoi les habilitations données au Roi violeraient le principe de la sécurité juridique qui interdit au législateur de porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.86. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

1. annule l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation :

- 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, dès que cette qualité, cette autorisation ou cette admission est établie;

- en ce qu'il n'autorise pas le débarquement des passagers clandestins qui demandent la protection internationale, pendant l'examen de leur demande;

- en ce qu'il n'autorise pas, ne fût-ce que temporairement, le débarquement des passagers clandestins qui se trouvent ou qui paraissent se trouver dans les conditions pour être qualifiés de mineur étranger non accompagné au sens de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002;

- en ce qu'il n'autorise pas, ne fût-ce que temporairement, le débarquement des passagers clandestins dont l'état de santé requiert, selon un diagnostic médical, un traitement médical urgent qui ne peut être fourni à bord du navire;

- en ce qu'il n'assortit d'aucune des garanties énumérées en B.53.1 la détention à bord du navire qu'il prévoit;

2. compte tenu de ce qui est dit en B.62 et en B.70, rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 9 juin 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul