

Numéros du rôle : 5631, 5632, 5654 et 5661
Arrêt n° 62/2014 du 3 avril 2014

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 8, § 1er, de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par arrêts n^{os} 223.240 et 223.241 du 23 avril 2013 en cause de la SA « Brussels Oral Implant Center » et Mina Behzadnia contre la Région de Bruxelles-Capitale, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 29 avril 2013, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 8, § 1er, de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers viole-t-il l'article 191 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 23 de la Constitution, en ce qu'il habilite le Roi à déterminer, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les catégories ainsi que les conditions d'octroi, de validité, de prorogation, de renouvellement, de refus et de retrait des autorisations d'occupation et des permis de travail alors que l'article 191 de la Constitution réserve au législateur la compétence de prévoir les différences de traitement qui défavorisent les étrangers en matière de protection accordée aux personnes et aux biens ? ».

b. Par arrêt n^o 223.729 du 5 juin 2013 en cause de Mohammed Bouanane contre la Région de Bruxelles-Capitale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 10 juin 2013, le Conseil d'Etat a posé la même question préjudicielle.

c. Par arrêt n^o 223.737 du 5 juin 2013 en cause de la SPRL « Ximus » et Mohamed Hedi Jouini contre la Région de Bruxelles-Capitale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 13 juin 2013, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 8 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers viole-t-il les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison, en ce qu'il habilite le Roi à déterminer les catégories ainsi que les conditions d'octroi, de validité, de prorogation, de renouvellement, de refus et de retrait des autorisations d'occupation et des permis de travail alors que la compétence d'ériger des exceptions à la jouissance par l'étranger de la protection accordée aux personnes et aux biens appartient à la loi et que cette dernière seule est susceptible de créer en la matière une différence de traitement entre Belges et étrangers ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5631, 5632, 5654 et 5661 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Brussels Oral Implant Center », dont le siège est établi à 1210 Saint-Josse-ten-Noode, chaussée de Haecht 61, et Mina Behzadnia, résidant à 1860 Meise, Willem De Zwijgerlaan 5 (dans les affaires n^{os} 5631 et 5632);
- la Région de Bruxelles-Capitale (dans les affaires n^{os} 5654 et 5661);
- le Conseil des ministres (dans toutes les affaires).

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Brussels Oral Implant Center » et Mina Behzadnia (dans les affaires n^{os} 5631 et 5632);

- la Région de Bruxelles-Capitale (dans les affaires n^{os} 5654 et 5661).

A l'audience publique du 4 mars 2014 :

- ont comparu :

- . Me M. Crispin *loco* Me R.-M. Sukennik et Me R. Fonteyn, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SA « Brussels Oral Implant Center » et Mina Behzadnia;

- . Me E. Gourdin *loco* Me M. El Karouni, avocats au barreau de Bruxelles, pour la Région de Bruxelles-Capitale;

- . Me K. Sheikh Hassan *loco* Me G. Demez, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et T. Merckx-Van Goeij ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Quant à l'affaire n° 5631

Le 20 juillet 2010, la SA « Brussels Oral Implant Center » introduit une demande de renouvellement d'une autorisation d'occupation de Mina Behzadnia, travailleuse de nationalité iranienne. Par une décision du 8 décembre 2010, le ministre de la Région de Bruxelles-Capitale chargé de l'emploi refuse de délivrer cette autorisation et le permis de travail qui y est lié, pour des motifs entre autres déduits de plusieurs dispositions de l'arrêté royal du 9 juin 1999 « portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers ».

Saisi d'un recours en annulation contre cette décision ministérielle, le Conseil d'Etat, section du contentieux administratif, observe que tant la société que la travailleuse contestent la légalité de cet arrêté royal, adopté en vertu d'habilitations données au Roi, notamment par l'article 8, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 30 avril 1999 « relative à l'occupation des travailleurs étrangers ». Il décide dès lors de poser à la Cour la question préjudicielle citée plus haut.

Quant à l'affaire n° 5632

Le 10 janvier 2011, la SA « Brussels Oral Implant Center » introduit une nouvelle demande d'autorisation d'occupation de Mina Behzadnia. Par une décision du 27 avril 2011, le ministre refuse de délivrer cette autorisation, ainsi que le permis de travail correspondant, pour des motifs entre autres déduits de plusieurs dispositions de l'arrêté royal du 9 juin 1999.

Saisi d'un recours contre cette décision ministérielle, le Conseil d'Etat observe que tant la société que la travailleuse contestent à nouveau la légalité de cet arrêté royal. Il décide dès lors de poser à la Cour la question préjudicielle citée plus haut.

Quant à l'affaire n° 5654

Le 4 janvier 2011, une autre société introduit une demande d'autorisation d'occupation d'une personne de nationalité marocaine. Par une décision du 26 septembre 2011, le ministre de la Région de Bruxelles-Capitale chargé de l'emploi refuse de délivrer cette autorisation et le permis de travail qui y est lié, pour des motifs entre autres déduits de plusieurs dispositions de l'arrêté royal du 9 juin 1999.

Saisi d'un recours en annulation contre cette décision ministérielle introduit par le candidat au travail, le Conseil d'Etat observe que celui-ci conteste la constitutionnalité de l'article 8 de la loi du 30 avril 1999 en exécution duquel fut adopté l'arrêté royal précité. Relevant que la Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée sur la constitutionnalité de cette disposition législative, il décide de poser à la Cour la question préjudicielle citée plus haut.

Quant à l'affaire n° 5661

Le 10 décembre 2010, une troisième société introduit une demande d'autorisation d'occupation d'une personne de nationalité tunisienne. Par une décision de date inconnue, le ministre compétent refuse de délivrer cette autorisation et le permis de travail correspondant, pour des motifs entre autres déduits de plusieurs dispositions de l'arrêté royal du 9 juin 1999.

Saisi d'un recours en annulation contre cette décision ministérielle, le Conseil d'Etat observe que tant la société que le candidat au travail contestent la constitutionnalité de l'article 8, § 1er, de la loi du 30 avril 1999, disposition législative en exécution de laquelle fut adopté l'arrêté royal précité. Il décide dès lors de poser à la Cour la question préjudicielle citée plus haut.

III. En droit

- A -

Quant aux affaires n^{os} 5631 et 5632

A.1.1. La SA « Brussels Oral Implant Center » et Mina Behzadnia soutiennent que l'article 8, § 1er, de la loi du 30 avril 1999 « relative à l'occupation des travailleurs étrangers » viole les articles 23 et 191 de la Constitution.

Elles rappellent que, aux termes de l'article 191 de la Constitution, seule la loi peut prévoir des exceptions à la protection du droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dont jouit l'étranger en vertu de cette disposition constitutionnelle. Elles renvoient, à cet égard, aux arrêts de la Cour n^{os} 61/1994, 81/2008, 17/2009 et 59/2009. Elles estiment que l'assemblée délibérante démocratiquement élue compétente pour adopter cette loi peut conférer au Roi un pouvoir limité d'exécution pour autant que cette habilitation soit suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont préalablement fixés par la loi.

A.1.2. Selon la SA « Brussels Oral Implant Center » et Mina Behzadnia, les termes de la disposition en cause indiquent que, par l'adoption de celle-ci, le législateur a abandonné au Roi le pouvoir d'arrêter les éléments essentiels de la détermination des conditions d'octroi d'une autorisation d'occupation d'un travailleur étranger ou d'un permis de travail.

Elles citent à ce sujet de larges extraits du rapport de l'auditeur du Conseil d'Etat relatif au recours en annulation introduit contre l'arrêté royal du 18 décembre 2008 « modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers en vue de la prolongation des mesures transitoires qui ont été introduites suite à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne ». Ce rapport relève que l'arrêt de la Cour n° 40/2001 du 29 mars 2001 ne se prononce pas sur la constitutionnalité de l'article 8, § 1er, de la loi du 30 avril 1999, et déduit du rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 6 février 2003 « modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers » que cette disposition législative - qui est en cause dans la présente affaire - invite le Roi à fixer des principes directeurs ou essentiels structurant toute la réglementation sur le sujet. La SA « Brussels Oral Implant Center » et Mina Behzadnia considèrent que l'habilitation contenue dans la disposition en cause est insuffisamment précise et que les articles 105 et 108 de la Constitution ne permettent pas d'écarter le constat de violation des articles 23 et 191 de la Constitution.

A.1.3. La SA « Brussels Oral Implant Center » et Mina Behzadnia relèvent aussi que la volonté de permettre au pouvoir exécutif de réagir rapidement aux situations imprévues ainsi qu'à l'évolution du marché de l'emploi et de la demande de main-d'œuvre dans certains secteurs autorise le législateur à confier au Roi, moyennant une habilitation précise, le pouvoir d'ouvrir aux étrangers le marché de l'emploi pour répondre, éventuellement à titre temporaire, à une pénurie de main-d'œuvre.

Elles estiment cependant que cette volonté ne permet pas de justifier une habilitation au Roi L'autorisant, sans l'intervention protectrice d'une assemblée délibérante démocratiquement élue, à fermer la porte de ce marché à certaines catégories d'étrangers ou à ajouter des conditions d'accès à ce marché. Elles considèrent qu'accepter une telle habilitation reviendrait à traiter de manière identique deux catégories de situations fondamentalement distinctes : d'une part, l'extension du droit fondamental au travail d'un étranger séjournant légalement sur le territoire et, d'autre part, le retrait de ce droit au préjudice de cet étranger.

A.2.1. Le Conseil des ministres considère que l'article 8, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 30 avril 1999 ne viole pas l'article 191, lu isolément ou en combinaison avec l'article 23, de la Constitution.

A.2.2. Il souligne d'abord que ces dispositions constitutionnelles permettent au législateur de subordonner l'exercice par un étranger de son droit au travail au respect de plusieurs conditions. Il remarque aussi que, en ce qui concerne ce droit, l'article 191 de la Constitution réserve à une assemblée délibérante démocratiquement élue le pouvoir d'établir une différence de traitement défavorable à un étranger, sans pour autant empêcher le législateur de confier au Roi, dans des termes précis, le soin d'adopter les modalités d'exécution des éléments essentiels de cette différence décidée par le législateur.

Le Conseil des ministres ajoute que, en confiant au Roi le soin de régler une matière substantielle dont les lignes de force ou principes essentiels sont déterminés par le législateur, le procédé de la « loi-cadre » permet d'attribuer au Roi un pouvoir plus étendu que celui que décrit l'article 108 de la Constitution.

A.2.3. Le Conseil des ministres estime, enfin, que, compte tenu du fait que la loi du 30 avril 1999 est une loi-cadre devant permettre aux autorités de réagir rapidement aux situations imprévues et à l'évolution du marché de l'emploi, la disposition en cause balise, de manière suffisamment précise, la délégation au Roi qu'elle contient et Son pouvoir général d'exécution fondé sur les articles 105 et 108 de la Constitution.

Quant aux affaires n^{os} 5654 et 5661

A.3.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

A.3.2. Il expose, à titre principal, que la disposition en cause n'établit aucune différence de traitement entre Belges et étrangers, de sorte que ces deux catégories de personnes ne sont pas comparables au regard de cette disposition et que l'article 191 de la Constitution n'est pas applicable en l'espèce.

Le Gouvernement souligne que la disposition en cause n'est que l'accessoire des dispositions du chapitre III de la loi du 30 avril 1999. Il remarque que ce sont ces dispositions, non ciblées par les questions préjudicielles, qui font une différence de traitement entre Belges et étrangers, en subordonnant en principe le travail de ceux-ci à la délivrance d'une autorisation d'occupation et d'un permis de travail.

A.3.3. A titre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que la disposition en cause n'abandonne pas au Roi le pouvoir de déterminer les éléments essentiels de la différence de traitement qu'elle établirait.

Il prétend que, dans l'avis qu'elle a rendu sur l'avant-projet de loi qui est à l'origine de la loi du 30 avril 1999, la section de législation du Conseil d'Etat a implicitement validé la délégation de la disposition en cause en invitant l'auteur de l'avant-projet de loi à confier au Roi le pouvoir de déterminer les modalités d'introduction des demandes et les modalités d'octroi, de refus ou de retrait des autorisations d'occupation et des permis de travail.

Le Gouvernement relève aussi que, par l'arrêt n° 40/2011, la Cour a estimé que le législateur pouvait avoir recours à une « loi-cadre » pour régler l'occupation des travailleurs étrangers.

Il ajoute que c'est en premier lieu au législateur qu'il revient de déterminer les éléments essentiels d'une réglementation et que le contrôle de la Cour à l'égard d'une délégation au Roi contestée ne peut être que marginal. Il remarque que, en l'espèce, ce sont les articles 4 à 7 de la loi du 30 avril 1999 qui règlent les éléments essentiels de la matière en prévoyant l'obligation de principe de disposer d'une autorisation d'occupation et d'un permis de travail. Il en conclut que l'habilitation exprimée par la disposition en cause ne porte que sur un élément accessoire de la réglementation.

A.4. Le Conseil des ministres fait des observations identiques à celles qu'il présente dans les affaires n^{os} 5631 et 5632 (A.2).

- B -

B.1. L'article 8, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 30 avril 1999 « relative à l'occupation des travailleurs étrangers » dispose :

« Le Roi détermine, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les catégories ainsi que les conditions d'octroi, de validité, de prorogation, de renouvellement, de refus et de retrait des autorisations d'occupation et des permis de travail ».

B.2. Il ressort de la motivation des arrêts de renvoi et du libellé des questions préjudicielles que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'habilitation au Roi faite

par l'article 8, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 30 avril 1999, avec l'article 191 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, en ce que cette dernière disposition reconnaît le droit de chacun au travail et au libre choix d'une activité professionnelle.

B.3.1. L'article 191 de la Constitution dispose :

« Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi ».

La protection accordée aux personnes concerne notamment les droits qu'énonce l'article 23 de la Constitution, qui dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, [...] ».

B.3.2. L'article 191 de la Constitution exige que toute différence de traitement défavorisant un étranger par rapport aux Belges dans la protection accordée aux personnes soit établie par une norme législative.

Toutefois, l'article 23, alinéas 2 et 3, 1°, de la Constitution oblige notamment le législateur compétent à garantir le droit au travail et à déterminer les conditions d'exercice de ce droit. Cette disposition constitutionnelle n'interdit cependant pas à ce législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet.

B.4.1. La disposition en cause fait partie d'un ensemble de dispositions législatives qui ont pour but de déterminer les conditions d'exercice du droit au travail des étrangers.

B.4.2. L'article 3 de la loi du 30 avril 1999 dispose :

« La présente loi s'applique aux travailleurs étrangers et aux employeurs.

Pour l'application de la présente loi, sont assimilés :

1° aux travailleurs étrangers : les ressortissants étrangers qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, fournissent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne;

2° aux employeurs : les personnes qui occupent les personnes visées au 1°.

Pour l'application de la présente loi, les artistes de spectacle sont réputés, jusqu'à preuve du contraire, être engagés dans les liens d'un contrat de travail d'employé ».

B.4.3. L'article 4 de la même loi dispose :

« § 1er. L'employeur qui souhaite occuper un travailleur étranger doit, au préalable, obtenir l'autorisation d'occupation de l'autorité compétente.

L'employeur ne peut utiliser les services de ce travailleur que dans les limites fixées par cette autorisation.

Le Roi peut déroger à l'alinéa 1er, dans les cas qu'Il détermine.

§ 2. L'autorisation d'occupation n'est pas accordée lorsque le ressortissant étranger a pénétré en Belgique en vue d'y être occupé avant que l'employeur ait obtenu l'autorisation d'occupation.

Le Roi peut déroger à l'alinéa précédent, dans les cas qu'Il détermine.

§ 3. Le Roi peut déterminer à quelles conditions une autorisation collective d'occupation peut être accordée à un employeur. Cette autorisation collective d'occupation ne peut excéder trois mois.

Il y a lieu d'entendre par ' autorisation collective d'occupation ' une autorisation d'occupation qui peut être accordée à un employeur pour l'occupation de plusieurs travailleurs étrangers en même temps pour des prestations de travail de courte durée.

§ 4. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer à quelles conditions une autorisation provisoire d'occupation peut être accordée à un employeur ».

B.4.4. L'article 5 de la loi du 30 avril 1999 dispose :

« Pour fournir des prestations de travail, le travailleur étranger doit préalablement avoir obtenu un permis de travail de l'autorité compétente.

Il ne peut fournir ces prestations que dans les limites fixées par ce permis de travail ».

B.4.5. L'article 6 de la loi du 30 avril 1999 dispose :

« Le permis de travail visé à l'article 5 n'est pas requis lorsque l'employeur a obtenu :

1° une autorisation collective d'occupation prévue à l'article 4, § 3;

2° une autorisation provisoire d'occupation prévue à l'article 4, § 4 ».

B.4.6. L'article 7 de la loi du 30 avril 1999 dispose :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dispenser les catégories de travailleurs étrangers qu'Il détermine, de l'obligation d'obtenir un permis de travail.

Les employeurs des travailleurs étrangers visés à l'alinéa précédent sont dispensés de l'obligation d'obtenir une autorisation d'occupation ».

B.5. Les articles 4 à 7 exposent les « principes généraux en matière d'autorisation d'occupation et de permis de travail » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2072/3, p. 4) :

« Le point de départ réside en ce que, lorsqu'un employeur souhaite engager un travailleur étranger, il doit préalablement obtenir une autorisation d'occupation de la Région concernée. Lorsque cette autorisation d'occupation est accordée, le travailleur étranger reçoit un permis de travail.

Cette règle connaît plusieurs dérogations ou modalités particulières :

* Les autorisations d'occupation peuvent, dans certains cas, être octroyées sans qu'un permis de travail ne soit obligatoire pour le travailleur.

Ce sera notamment le cas par la délivrance de :

- une autorisation collective d'occupation pour un groupe, plutôt que pour un travailleur individuel.

- une autorisation provisoire d'occupation dans certains cas où il n'y a pas de clarté sur le statut définitif de séjour du ressortissant étranger concerné.

* Par ailleurs, il est également possible qu'un travailleur obtienne un permis de travail sans que l'employeur ait besoin d'autorisation d'occupation. C'est le cas du permis ' A ' qui est valable pour une durée illimitée et pour l'occupation chez tout employeur.

* Enfin, il y a encore la situation où ni l'employeur, ni le travailleur étranger n'ont besoin, respectivement, d'une autorisation d'occupation et d'un permis de travail. C'est le cas quand il s'agit de ressortissants étrangers qui sont dispensés de l'obligation de posséder un permis de travail (par exemple, les ressortissants d'un Etat-membre de l'Union européenne) » (*ibid.*, pp. 4-5) .

B.6. L'article 8 de la loi du 30 avril 1999 est commenté comme suit :

« Afin de tenir compte le plus possible des situations qui évoluent parfois très vite, dans la pratique, [on] accorde au Roi la compétence:

* de définir les différentes catégories de permis de travail (par exemple, A et B) et d'autorisation d'occupation,

* et d'en fixer les conditions et la procédure d'octroi, de refus et de retrait.

Une indemnité forfaitaire de maximum 500 FB peut être prévue pour couvrir les frais de traitement des demandes et de délivrance des autorisations d'occupation et des permis de travail » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2072/3, p. 5).

B.7. Les dispositions législatives citées en B.4 ainsi que les travaux préparatoires de la loi du 30 avril 1999 permettent de considérer que, en habilitant le Roi à déterminer les catégories d'autorisations d'occupation et les catégories de permis de travail ainsi que les conditions d'octroi, de validité, de prorogation, de renouvellement, de refus et de retrait de ces autorisations et permis, la disposition en cause accorde au Roi des délégations portant sur l'exécution de mesures dont la loi a déterminé l'objet.

B.8. La disposition en cause est compatible avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution et avec le principe de légalité visé à l'article 191 de la Constitution.

B.9. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 8, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers ne viole pas l'article 191 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 3 avril 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels