

Numéro du rôle : 6488
Arrêt n° 93/2018 du 19 juillet 2018

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant les articles 4/1, 5 et 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 T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et J. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt n° 235.525 du 19 juillet 2016 en cause de la SPRL « Thalass Alif » et Mohamed Saouti contre la Région de Bruxelles-Capitale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 28 juillet 2016, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « Interprété comme habilitant le Roi à prendre des mesures restreignant l'octroi, la validité, la prorogation ou le renouvellement des autorisations d'occupation et des permis de travail, l'article 8, § 1er, de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers viole-t-il les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, ou l'une ou l'autre de ces dispositions, lues isolément ou en combinaison avec les articles 23, 105 et 108 de la Constitution, en ce 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 ? »;

2. « Les articles 4/1 et 5 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers violent-ils les articles 22, 23 et 191 de la Constitution, ou l'une ou l'autre de ces dispositions, lues isolément ou en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 1er du Premier protocole additionnel à cette Convention, en prévoyant que l'étranger doit justifier d'un permis de travail découlant d'une autorisation d'occupation octroyée à l'employeur potentiel de cet étranger, singulièrement lorsque celui-ci a antérieurement été autorisé au séjour, fût-ce de manière limitée ? »;

3. « En cas de réponse négative à la deuxième question, les articles 4/1 et 5 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers violent-ils les articles 22, 23 et 191 de la Constitution, ou l'une ou l'autre de ces dispositions, lues isolément ou en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 1er du Premier protocole additionnel à cette Convention, en prévoyant que l'étranger doit justifier d'un permis de travail découlant d'une autorisation d'occupation octroyée à l'employeur potentiel de celui-ci, singulièrement lorsque cet étranger a antérieurement été autorisé au séjour, fût-ce de manière limitée pour un an et sous le respect d'un certain nombre de conditions liées à l'autorisation d'occupation et au permis de travail temporaires initialement accordés et ayant précisément ouvert ce droit au séjour limité ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SPRL « Thalass Alif » et Mohamed Saouti, assistés et représentés par Me R. Fonteyn, avocat au barreau de Bruxelles;

- la Région de Bruxelles-Capitale, assistée et représentée par Me F. Tulkens, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 25 avril 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey, 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 16 mai 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 16 mai 2018.

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

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

Le Conseil d'Etat est saisi d'une requête, introduite par la SPRL « Thalass Alif » et par Mohamed Saouti, en annulation d'une décision du 29 août 2013 par laquelle la ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargée de l'Emploi déclare non fondé le recours contre une décision de refus d'autorisation d'occupation formé par la première partie requérante et décide de n'accorder ni le renouvellement de l'autorisation d'occupation sollicité par la première partie requérante ni le renouvellement du permis de travail sollicité par la seconde partie requérante. Les décisions attaquées sont motivées, en substance, par la circonstance qu'il ressort des fiches de paie afférentes à la première période d'occupation non seulement que le salaire brut mensuel annoncé dans le contrat de travail n'a pas été atteint au cours de certains mois de la période considérée, mais en outre que le revenu minimum moyen mensuel garanti n'a pas été atteint non plus au cours de l'occupation.

Devant le Conseil d'Etat, les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par l'acte attaqué, des articles 10, 11, 23, 105, 108 et 191 de la Constitution. Elles relèvent que l'acte attaqué est fondé sur l'arrêté royal du 9 juin 1999 pris en exécution de l'article 8 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers et demandent, à titre subsidiaire, d'interroger la Cour au sujet de cette disposition. Considérant, tant au regard des arrêts n<sup>os</sup> 40/2001 et 62/2014 de la Cour que du contexte dans lequel les parties requérantes situent la demande, que l'on ne se trouve pas dans une des hypothèses prévues par l'article 26, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat fait droit à cette demande et pose à la Cour la première question précitée.

Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, par l'acte attaqué, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 1 du Premier Protocole additionnel à cette Convention, des articles 10, 11, 22, 23 et 191 de la Constitution et de l'article 7 du décret d'Allarde, en ce que ces dispositions consacrent le droit au travail et, au titre du droit au respect de la vie privée, le droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris. Dans ce cadre, elles demandent au Conseil d'Etat d'interroger la Cour au sujet de la constitutionnalité de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers. Le Conseil d'Etat estime qu'il convient de faire droit à cette demande, en reformulant les questions pour prendre pleinement en considération les circonstances du cas d'espèce et pose en conséquence les deuxième et troisième questions précitées.

### III. *En droit*

- A -

#### *Quant à la première question préjudicielle*

A.1.1. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat rappellent que, par l'arrêt n° 62/2014, la Cour a jugé que l'habilitation donnée au Roi par l'article 8 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers respectait les limites définies par les articles 23 et 191 de la Constitution. Elles indiquent que la question préjudicielle n'a pas vocation à remettre en cause l'enseignement de cet arrêt, mais bien à en affiner la portée, d'une part, sur la question de la conformité de la délégation au Roi contenue dans les articles 105 et 108 de la Constitution et, d'autre part, sur la question de l'égalité de traitement créée par cette délégation entre deux catégories distinctes d'étrangers, suivant que la mesure qui est adoptée en vertu de cette délégation est favorable ou, à l'inverse, défavorable au travail des étrangers.

A.1.2. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat déduisent de l'arrêt n° 40/2001 de la Cour que le recours à une loi-cadre en matière d'occupation des travailleurs étrangers est justifié par la nécessité de permettre au pouvoir exécutif de réagir rapidement aux situations imprévues et à l'évolution du marché de l'emploi dans certains secteurs. Elles rappellent que la question de l'étendue des pouvoirs octroyés au Roi dans cette matière a fait débat dès l'examen du projet de loi qui allait devenir la loi du 30 avril 1999. Elles indiquent qu'il ressort de la chronologie des travaux parlementaires relatifs à cette loi que le Roi avait fixé les éléments essentiels de l'arrêté d'exécution avant même que la loi portant habilitation ait été discutée, au mépris de l'article 108 de la Constitution. Elles ajoutent que ceci explique que l'arrêté d'exécution dépasse le cadre de la délégation en cause. Elles estiment à ce sujet que la justification de l'habilitation ne permet ni de fermer le marché de l'emploi à certaines catégories d'étrangers ou d'alourdir les conditions d'accès au travail applicables à ces catégories, ni de priver une catégorie d'étrangers du libre exercice d'un droit fondamental sans l'intervention d'une assemblée délibérante élue, en violation des articles 23 et 191 de la Constitution. Elles en concluent qu'en ce qu'elle traite de manière identique deux catégories de situations distinctes, suivant que ces situations créent ou renforcent des droits ou au contraire les retirent ou les limitent, l'habilitation attaquée viole les dispositions citées dans la question préjudicielle. Elles considèrent en effet qu'alors qu'une décision de l'exécutif peut conférer un droit au travail, un arrêté royal ne peut, à l'inverse, refuser ou restreindre l'exercice des droits fondamentaux protégés par les articles 23 et 191 de la Constitution.

A.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que la question n'appelle pas une réponse différente de celle qui a déjà été donnée dans les arrêts n°s 40/2001 et 62/2014. Il considère que dès lors que l'article 23 de la Constitution n'interdit pas d'accorder des délégations à un organe exécutif, l'article 191 de la Constitution ne peut recevoir une autre interprétation, pour autant que ces délégations portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet. Il estime que tel est bien le cas en l'espèce.

A.3. Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand estiment d'abord que par son arrêt n° 62/2014, la Cour a clairement conclu que, l'article 8, § 1er, de la loi du 30 avril 1999 ne violait pas les principes de légalité et d'égalité, dès lors que l'absence de violation du principe de légalité emporte absence de violation du principe d'égalité, en ce qui concerne la différence de traitement résultant de la manière dont le législateur est intervenu ou n'est pas intervenu. Ils ajoutent que dès lors que la Cour a jugé que la délégation au Roi contenue dans l'article 8, § 1er, de la loi du 30 avril 1999 ne viole pas les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution, elle a également jugé, implicitement mais certainement, que la même disposition ne viole pas les normes de référence précitées, lues en combinaison avec les articles 105 et 108 de la Constitution. Ils considèrent enfin que la Cour, en se prononçant, par l'arrêt précité, sur la constitutionnalité de l'article 8, § 1er, de la loi du 30 avril 1999 en ce qu'il habilite le Roi à déterminer les modalités d'octroi, de renouvellement, de refus et de retrait des autorisations d'occupation et des permis de travail, s'est aussi, implicitement mais certainement, prononcée sur la constitutionnalité du pouvoir, conféré au Roi, de restreindre ces mêmes modalités.

A.4. En ce qui concerne la chronologie d'adoption de la loi du 30 avril 1999 et de son arrêté d'exécution, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale constate que l'arrêté est entré en vigueur après la loi qui lui sert de fondement. Sur la constitutionnalité de l'habilitation, il fait valoir que, dès lors que la loi du 30 avril 1999 prévoit une interdiction générale d'accès au marché du travail pour les étrangers, sauf à obtenir les autorisations nécessaires, il est erroné de soutenir que le Roi a restreint un « droit au marché de l'emploi », droit qui n'existe pas. Il considère, au contraire, que le Roi peut élargir les exceptions à l'interdiction de principe fixée par le législateur et qu'en conséquence, l'habilitation concerne uniquement des mesures d'assouplissement.

A.5.1. Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand relèvent que l'argumentation des parties requérantes devant le Conseil d'Etat conduit à comparer deux catégories d'étrangers, alors que la première question préjudicielle est libellée de façon telle qu'elle invite à comparer une catégorie d'étrangers avec les Belges parce que le juge *a quo* n'interroge la Cour qu'au sujet d'une prétendue violation du principe d'égalité et de non-discrimination qui résulterait d'une prétendue violation du principe de légalité garanti par les articles 23 et 191 de la Constitution. Ils en déduisent que les parties requérantes devant le Conseil d'Etat tentent d'étendre la saisine de la Cour, ce qui ne leur est pas permis, de sorte que les développements qu'ils consacrent à la première question préjudicielle doivent être déclarés partiellement irrecevables.

A.5.2. Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand estiment par ailleurs qu'un projet de loi et son arrêté d'exécution peuvent parfaitement être préparés de manière concomitante. Ils ajoutent que cette façon de faire était, en l'espèce, d'autant plus justifiée que la loi du 30 avril 1999 est une loi-cadre.

#### *Quant aux deuxième et troisième questions préjudicielles*

A.6.1. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat font valoir qu'il n'est pas conforme aux dispositions de référence visées dans la question préjudicielle qu'une fois le séjour dûment autorisé, l'étranger soit encore soumis à l'exigence d'obtenir un permis de travail. Elles estiment que la justification de cette exigence ne procède ni de la nécessité d'assurer le bien-être économique de l'Etat, ni de celle de protéger certains secteurs d'activité d'une concurrence préoccupante. Elles considèrent que l'obligation, pour l'employeur, d'obtenir l'autorisation d'occuper le travailleur, qui s'ajoute à celle de l'obtention du permis proprement dit, ne paraît pas non plus reposer sur un motif pertinent. Elles ajoutent que l'exigence de renouvellement de l'autorisation d'occupation et du permis de travail est d'autant plus injustifiée lorsque, comme en l'espèce, l'étranger a démontré qu'il a travaillé durant son séjour légal et qu'il ne constituait pas une charge pour le système d'assistance sociale. Enfin, elles font valoir que l'exigence critiquée paraît d'autant moins proportionnée que le travailleur étranger concerné a pu, en l'espèce, solliciter l'autorisation de son séjour sur la base d'une résidence préalable et ininterrompue significative en Belgique et d'un ancrage durable.

A.6.2. Ces parties estiment que si la Cour devait répondre par la négative à la deuxième question préjudicielle, il y aurait lieu d'apporter une réponse affirmative à la troisième question préjudicielle.

A.7.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rappelle que les droits à la protection de la vie privée et familiale et au travail ou au libre exercice d'une activité professionnelle ne sont pas absolus et qu'ils peuvent donc faire l'objet de restrictions. Il estime que les restrictions critiquées en l'espèce sont admissibles dès lors qu'elles sont inscrites dans la loi du 30 avril 1999 et dans ses arrêtés d'exécution, qu'elles poursuivent un but légitime, à savoir ne permettre l'arrivée de nouveaux travailleurs que lorsque le marché belge du travail peut les accueillir et qu'elles sont proportionnées puisqu'elles s'accompagnent de nombreuses exceptions consistant notamment en une dispense de permis de travail ou en un octroi automatique de permis de travail B en cas d'autorisation d'occupation de travailleurs accordée à l'employeur. Il ajoute que l'absence de droit à un renouvellement automatique est en outre justifiée par la nécessité de vérifier si les conditions de travail auxquelles le contrat de travail devait répondre ont été respectées par l'employeur du travailleur étranger, ce qui constitue une mesure de protection à l'égard de ce dernier.

A.7.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que la troisième question préjudicielle se confond avec la deuxième, dès lors que la circonstance que le séjour limité a été accordé sur la base d'une régularisation par le travail ne modifie en rien la constitutionnalité des dispositions légales qui imposent une

autorisation d'occupation, un permis de travail et la vérification d'un titre de séjour. Il considère que lors de la demande de renouvellement des autorisations, il s'impose toujours et même *a fortiori*, lorsque le séjour a été obtenu par le biais d'une mesure de régularisation par le travail, de vérifier que les garanties minimales de protection des travailleurs étrangers sont respectées.

A.8.1. Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand sont d'avis que la réponse à la troisième question préjudicielle englobe la réponse à la deuxième question préjudicielle et ont l'intention d'examiner la troisième question préjudicielle au regard de la situation particulière des parties requérantes devant le Conseil d'Etat. Ils attirent l'attention de la Cour sur le fait que dès lors que les questions préjudicielles ne mentionnent que l'article 191 de la Constitution et non ses articles 10 et 11, il n'y a lieu d'examiner que la différence de traitement qui serait faite entre les Belges et les étrangers, et non d'éventuelles différences de traitement qui seraient faites entre des catégories d'étrangers. Ils relèvent en outre que l'article 4/1 en cause vise essentiellement à sanctionner les employeurs de mauvaise foi qui engagent illégalement des travailleurs dans des conditions de travail déloyales et constatent que cette disposition n'est nullement liée à l'objet des questions préjudicielles, qui doit être circonscrit à la question de savoir s'il est conforme à la Constitution d'imposer à un étranger en séjour légal en Belgique d'obtenir un permis de travail B découlant d'une autorisation d'occupation de travailleurs octroyée à son employeur potentiel. Ils insistent sur le fait que l'article 4, § 1er, de la loi en cause, qui a trait au principe de l'obtention des autorisations en cause, n'est pas cité dans les questions préjudicielles et ne doit donc pas être soumis au contrôle de la Cour.

A.8.2. Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand considèrent que la différence de traitement faite entre les travailleurs étrangers et les travailleurs belges, quant à l'obligation d'obtenir un permis de séjour et un permis de travail qui n'est imposée qu'aux travailleurs étrangers, poursuit un objectif légitime, à savoir la promotion de l'économie nationale et du marché de l'emploi belge et européen et la possibilité de contrôler systématiquement, lors du renouvellement de l'autorisation d'occupation et du permis de travail, le travail effectif, conformément aux conditions réglementaires, du travailleur étranger concerné. Ils renvoient à l'arrêt n° 40/2001, par lequel la Cour a déjà validé l'obligation, pour l'employeur, d'obtenir une autorisation d'occupation de travailleurs et, pour le travailleur, d'obtenir un permis de travail. Ils font valoir que la différence de traitement repose sur un critère objectif et que la mesure consistant à imposer l'obtention d'une autorisation d'occupation et d'un permis de travail B, de même que la nécessité d'en obtenir le renouvellement pour prolonger le travail en Belgique est pertinente en vue de poursuivre les objectifs précités.

A.8.3. Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand soulignent qu'il s'agit, en l'espèce, d'une personne qui a obtenu la régularisation de son séjour par le travail, sur la base de l'arrêté royal du 7 octobre 2009. Ils relèvent que, dans ce contexte, il y a lieu d'appréhender le système non pas comme imposant, d'une part, l'obtention d'un permis de séjour et, d'autre part, l'obtention d'une autorisation d'occupation de travailleurs et d'un permis de travail B, mais plutôt comme un ensemble indissociable, le renouvellement de l'autorisation d'occupation et du permis de travail justifiant le renouvellement de l'autorisation de séjour du travailleur.

A.9.1. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat font remarquer qu'il est manifeste que les questions préjudicielles visent l'article 4, § 1er, et non l'article 4/1 de la loi du 30 avril 1999. Elles estiment qu'il s'agit d'une erreur de plume et qu'il appartient à la Cour de la rectifier, sous peine de contraindre le juge *a quo* à reposer ultérieurement deux nouvelles questions.

A.9.2. Ces parties estiment qu'un examen même superficiel de la réglementation du travail des étrangers en Belgique permet de conclure à son irrationalité fondamentale. Elles font valoir que cette réglementation repose sur des objectifs mal définis et contradictoires, qu'elle crée un ensemble de barrières à l'accès au travail des étrangers que rien ne peut justifier et que ces barrières vont précisément à l'encontre des objectifs poursuivis. Elles considèrent qu'il n'existe aucun argument économique théorique ou empirique suivant lequel en accroissant la population active, l'afflux de travailleurs étrangers aurait un impact dépressif sur le marché du travail du pays d'accueil et serait l'une des causes du chômage ou de la baisse des salaires des travailleurs présents antérieurement. Elles constatent en outre qu'imposer l'obtention d'une autorisation au travail à un travailleur autorisé au séjour complique son intégration sur le territoire national et elles contestent l'idée selon laquelle le régime des autorisations d'occupation favoriserait une meilleure prise en considération des besoins du marché du travail. Elles ajoutent qu'il est également vraisemblable que l'absence d'élasticité du marché du travail à l'égard des étrangers présents sur le territoire de manière légale favorise le travail au noir bien plus qu'il le décourage. Elles en déduisent que l'obligation, pour les étrangers préalablement autorisés au séjour, d'obtenir

une autorisation au travail ne contribue pas à la réalisation des objectifs annoncés par le législateur. Elles considèrent enfin que cette exigence est disproportionnée, dès lors que l'étranger voit son droit au séjour et son droit au travail entièrement conditionnés par le comportement d'un tiers, à savoir l'employeur potentiel.

- B -

*Quant à la première question préjudicielle*

B.1. La première question préjudicielle porte sur l'article 8, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers (ci-après : la loi du 30 avril 1999), qui 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.2.1. Il ressort du libellé de la première question préjudicielle que la Cour est invitée à examiner la compatibilité de cette disposition avec les articles 10, 11 et 191, lus isolément ou en combinaison avec les articles 23, 105 et 108 de la Constitution, en ce que l'article 191 de la Constitution établit un principe de légalité qui 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.2.2. Il peut être déduit des motifs de l'arrêt de renvoi que le Conseil d'Etat juge que, par la disposition en cause, le législateur a habilité le Roi à refuser ou à restreindre l'exercice, par un ressortissant étranger qui désire travailler en Belgique, des droits fondamentaux protégés par les articles 23 et 191 de la Constitution.

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 de la loi précitée 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.7.1. Par son arrêt n° 62/2014 du 3 avril 2014, la Cour a jugé que 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.7.2. Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'au regard notamment de cet arrêt, ainsi que du contexte dans lequel les parties requérantes situent et formulent leur demande de question préjudicielle, il y a lieu de considérer que l'on ne se trouve pas dans l'une des hypothèses prévues par l'article 26, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, qui l'autoriserait à ne pas poser la question. En particulier, il estime ne pas pouvoir considérer que la Cour aurait déjà statué sur une question ayant un objet identique parce que la question qu'il pose dans la présente affaire porte spécifiquement sur la compatibilité de l'habilitation du Roi à adopter des dispositions restreignant le droit des étrangers à travailler en Belgique avec l'article 191 de la Constitution.

B.8.1. La différence de traitement créée entre les étrangers et les Belges en ce qui concerne l'accès au travail en Belgique est énoncée aux articles 4, § 1er, et 5 précités de la loi du 30 avril 1999, en ce que ces articles établissent le principe selon lequel l'employeur qui désire occuper un travailleur étranger doit obtenir une autorisation à cette fin et selon lequel

tout étranger qui désire travailler en Belgique doit y avoir été préalablement autorisé. Il en résulte que « l'exception », au sens de l'article 191 de la Constitution, à la « protection accordée aux personnes et aux biens » dont jouissent les Belges en matière d'accès au travail est établie par ces dispositions législatives, en ce qu'elles créent la différence de traitement entre les Belges, qui peuvent travailler en Belgique et les étrangers, qui ne peuvent en principe pas travailler en Belgique sauf s'ils y ont été autorisés.

B.8.2. Le principe de l'interdiction, pour un étranger, de travailler, sans y avoir été autorisé étant établi par la loi, l'habilitation accordée au Roi Lui permet certes de déterminer les conditions de refus et de retrait des autorisations d'occupation et des permis de travail, mais elle ne L'autorise pas à restreindre davantage le droit des étrangers à travailler en Belgique. L'habilitation en cause ne porte dès lors pas sur des mesures autres que celles dont la loi a déterminé l'objet, de sorte qu'elle n'est pas incompatible avec l'article 23 de la Constitution.

B.9.1. L'article 105 de la Constitution dispose :

« Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

B.9.2. L'article 108 de la Constitution dispose :

« Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

B.9.3. Lorsqu'une disposition constitutionnelle particulière offre la garantie que, dans une matière donnée, l'objet des mesures à adopter sera déterminé par une assemblée délibérante démocratiquement élue, elle englobe la garantie offerte par les articles 105 et 108 de la Constitution. Il en va de même de la disposition constitutionnelle qui exige que toute différence de traitement entre Belges et étrangers soit établie par une norme législative.

De la constatation que le législateur n'a pas violé les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution découle dès lors qu'il n'a pas non plus porté atteinte de manière discriminatoire aux articles 105 et 108 de la Constitution.

B.9.4. Il revient au juge compétent de contrôler, le cas échéant, que le Roi n'a pas fait un usage abusif de l'habilitation qui Lui a été accordée par le législateur.

B.10. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

*Quant aux deuxième et troisième questions préjudicielles*

B.11. Les deuxième et troisième questions préjudicielles portent sur les articles 4/1 et 5 de la loi du 30 avril 1999. L'article 4/1 ayant été introduit dans cette loi par la loi du 11 février 2013, il n'est pas applicable au litige pendant devant la juridiction *a quo*. Par ailleurs, c'est l'article 4, § 1er, de cette loi et non son article 4/1 qui prévoit l'autorisation d'occupation de travailleurs octroyée à l'employeur et liée au permis de travail octroyé au travailleur en vertu de l'article 5 de la même loi. Il est dès lors manifeste, ainsi que le soutiennent les parties requérantes devant le Conseil d'Etat, que le renvoi à l'article 4/1 dans les questions préjudicielles procède d'une erreur matérielle et qu'il convient de lire les questions comme portant sur les articles 4, § 1er, et 5 de la loi du 30 avril 1999.

B.12. Il ressort des motifs de l'arrêt qui interroge la Cour que l'acte concerné par la procédure n'est pas un refus d'octroi d'un premier permis de travail à l'étranger en cause, mais bien un refus de renouvellement d'une autorisation d'occupation d'un travailleur étranger et d'un permis de travail B octroyés préalablement pour une période d'un an dans le cadre de l'opération de régularisation ayant eu lieu au cours de l'année 2009 et réglée en partie par l'arrêté royal du 7 octobre 2009 portant des dispositions particulières relatives à l'occupation de certaines catégories de travailleurs étrangers. Lors de la demande de renouvellement en cause, le travailleur étranger concerné était titulaire d'une autorisation de séjour à durée limitée, octroyée sous la condition de l'obtention d'un permis de travail B.

B.13. Les deuxième et troisième questions préjudicielles invitent la Cour à examiner la compatibilité avec les articles 22, 23 et 191 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, de l'obligation, imposée par les dispositions en cause à l'étranger qui souhaite travailler en Belgique, de justifier à cette fin d'un permis de travail découlant d'une autorisation d'occupation octroyée à son employeur potentiel, lorsque l'étranger concerné a été antérieurement autorisé au séjour de manière limitée, le cas échéant à la faveur d'une mesure de régularisation du séjour conditionnée par l'octroi du premier permis de travail.

B.14.1. La protection accordée aux personnes et aux biens visée par l'article 191 de la Constitution concerne notamment le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, le droit au travail garanti par l'article 23 de la Constitution et le droit au respect des biens garanti par l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.14.2. En vertu de l'article 191 de la Constitution, une différence de traitement qui défavorise un étranger ne peut être établie que par une norme législative. Cette disposition n'a pas pour objet d'habiliter le législateur à se dispenser, lorsqu'il établit une telle différence, d'avoir égard aux principes fondamentaux consacrés par la Constitution. Il ne découle donc pas de l'article 191 que le législateur puisse, lorsqu'il établit une différence de traitement au détriment d'étrangers, ne pas veiller à ce que cette différence ne soit pas discriminatoire, quelle que soit la nature des principes en cause.

B.15. La différence de traitement au sujet de laquelle la Cour est interrogée l'invite à comparer, d'une part, les travailleurs belges et, d'autre part, les travailleurs étrangers autorisés à séjourner en Belgique pour une durée limitée, en ce que les premiers ne doivent justifier d'aucune autorisation préalable pour pouvoir travailler en Belgique, alors que les seconds

doivent obtenir à cette fin un permis de travail découlant d'une autorisation d'occupation de travailleurs devant être obtenue préalablement par l'employeur potentiel.

B.16.1. D'après ses travaux préparatoires, la loi du 30 avril 1999 constitue un « nouveau cadre légal pour la réalisation d'une réglementation appropriée de l'occupation de travailleurs étrangers » (*Doc. Parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2072/3, p. 2) et remplace l'arrêté royal n° 34 du 20 juillet 1967 relatif à l'occupation de travailleurs de nationalité étrangère. Les objectifs de la réécriture de cet arrêté et de ses arrêtés d'exécution sont : « 1. Une coordination des textes existants; 2. Une actualisation de la réglementation en matière d'occupation de travailleurs étrangers; 3. La mise le plus possible en concordance des réglementations en matière de séjour et d'occupation de ressortissants étrangers; 4. Une adaptation des textes existants à la modification du contexte constitutionnel; 5. Une adaptation des textes existants au contexte européen modifié; 6. L'amélioration des possibilités de recours; 7. [...] » (*ibid.*, p. 3). Par ailleurs, l'obligation, pour l'employeur, d'obtenir une autorisation d'occupation de travailleurs, et, pour l'employé, d'obtenir le permis de travail correspondant répond toujours, comme l'exprimait le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 34 du 20 juillet 1967, à l'objectif « d'éviter que des travailleurs migrants puissent être engagés sans égard à la situation du marché du travail et afin de conserver la priorité de l'emploi à la main-d'œuvre disponible sur le territoire » (*Moniteur belge*, 29 juillet 1967).

B.16.2. L'obligation, pour l'employeur, d'obtenir une autorisation d'occuper un travailleur étranger et, pour le travailleur étranger, d'obtenir un permis de travail est une mesure pertinente pour atteindre l'objectif du législateur, à savoir ne permettre l'arrivée de nouveaux travailleurs sur le marché du travail belge que lorsque ce marché peut les accueillir.

Il ne saurait être reproché au législateur de n'avoir pas excepté de cette exigence les étrangers ayant été antérieurement autorisés au séjour, lorsque cette autorisation a été octroyée de manière limitée. Le législateur a en effet pu considérer qu'il s'imposait en principe de s'assurer également, à l'égard des étrangers autorisés à séjourner sur le territoire de manière

limitée, que les conditions pour que le marché du travail puisse les accueillir étaient réunies, avant d'octroyer à ceux-ci l'autorisation de travailler en Belgique.

B.17.1. Enfin, ainsi qu'il est dit en B.12, l'acte attaqué devant la juridiction *a quo* est un refus de renouvellement d'une autorisation d'occupation et d'un permis de travail B antérieurement octroyés pour une durée d'un an. L'obligation d'obtenir le renouvellement de l'autorisation d'occupation et du permis de travail procède du caractère limité dans le temps des permis de travail B. Le caractère temporaire du permis de travail B octroyé en l'espèce à l'étranger concerné découle non pas des dispositions de la loi du 30 avril 1999 que la Cour est invitée à examiner, mais bien de l'article 3 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers. Cette disposition échappe à la compétence de la Cour.

B.17.2. De même, la circonstance que les étrangers ayant bénéficié d'une mesure de régularisation « par le travail » de leur statut de séjour au cours de l'année 2009 se sont vu octroyer un permis de travail B ainsi qu'un droit de séjour à durée limitée, l'un et l'autre devant être renouvelés, ne découle pas des dispositions législatives en cause dans les deuxième et troisième questions préjudicielles, mais bien des dispositions de l'arrêté royal du 7 octobre 2009 portant des dispositions particulières relatives à l'occupation de certaines catégories de travailleurs étrangers. Il revient à la juridiction *a quo* d'examiner la compatibilité de cette réglementation avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles citées dans la troisième question préjudicielle.

B.18. Les deuxième et troisième questions préjudicielles appellent une réponse négative.



Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 8, § 1er, de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers ne viole pas les articles 10, 11, 23, 105, 108 et 191 de la Constitution.

- Les articles 4, § 1er, et 5 de la même loi ne violent pas les articles 22, 23 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 juillet 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels