

Numéro du rôle : 1812
Arrêt n° 40/2001 du 29 mars 2001

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation partielle ou totale des articles 2, 3, 4, 9 et 12, 1°, b) et c), de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, introduit par l'a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt et E. De Groot, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 novembre 1999 et parvenue au greffe le 22 novembre 1999, un recours en annulation partielle ou totale des articles 2, 3, 4, 9 et 12, 1<sup>o</sup>, b) et c), de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers (publiée au *Moniteur belge* du 21 mai 1999) a été introduit par l'a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, dont le siège social est établi à 1210 Bruxelles, rue de la Poste 37.

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 22 novembre 1999, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 janvier 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 18 janvier 2000.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 28 février 2000.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 3 avril 2000.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 30 mars 2000.

Par ordonnances du 27 avril 2000 et du 26 octobre 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 19 novembre 2000 et 19 mai 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 22 novembre 2000, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 décembre 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 23 novembre 2000.

A l'audience publique du 13 décembre 2000 :

- ont comparu :

. Me L. Walley, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me J.F. De Bock *loco* Me E. Maron, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et H. Boel ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *En droit*

- A -

#### *En ce qui concerne la recevabilité du recours*

A.1. L'a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, en abrégé «M.R.A.X.», estime qu'elle a, en vertu de son objet social, intérêt à poursuivre l'annulation de dispositions légales qu'elle juge discriminatoires à l'égard d'une partie de la population, notamment les citoyens d'origine étrangère.

A.2.1. Le Conseil des ministres souligne, quant à la capacité de la requérante, qu'elle est tenue d'apporter la preuve qu'elle satisfait à l'ensemble des formalités requises par la loi du 27 juin 1921 pour ester en justice.

A.2.2. La requérante joint à son mémoire en réponse une copie de ses statuts, un extrait du *Moniteur belge* reprenant la composition de son conseil d'administration et la preuve que la liste de ses membres a été déposée au greffe du Tribunal de première instance.

A.3.1. Quant à l'intérêt de la requérante, le Conseil des ministres estime qu'à tout le moins trois des dispositions dont l'annulation est demandée par la requérante ne concernent les étrangers qu'indirectement, à savoir les articles 12, 1°, b), 12, 1°, c) et 12, 1°, d) de la loi entreprise. Ces dispositions n'établissent des sanctions pénales qu'à l'égard des personnes qui y sont visées, et non pas des étrangers directement. Le Conseil des ministres cite à cet égard l'arrêt n° 43/98 de la Cour.

A.3.2. La requérante répond que les articles 12, 1°, c), et 12, 1°, d), qui sanctionnent toute aide rémunérée à des étrangers pour ce qui concerne la recherche d'un emploi ou l'assistance dans les démarches, privent nécessairement aussi ces étrangers d'une telle assistance. En outre, elle fait valoir qu'elle organise un service social qui fournit ce type d'aide, en principe de façon gratuite, mais qu'une certaine contribution peut éventuellement être demandée. Elle pourrait donc être directement visée par ces interdictions, tout comme pourraient l'être les membres rémunérés de son service social.

#### *En ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution*

*Quant aux articles 2, 3, 4, § 1er, et 5 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers*

#### *Position de la requérante*

A.4. La requérante estime que ces articles, par leur portée générale, violent les articles 10 et 11 de la Constitution parce qu'il n'est pas raisonnable de soumettre l'accès au marché de l'emploi à une réglementation pour l'ensemble des étrangers, y compris ceux qui sont définitivement autorisés à résider sur le territoire pour une durée indéterminée, et ce alors que le droit au travail est garanti par la Constitution belge et par plusieurs conventions internationales.

A.5. La requérante expose que la conception du « travailleur immigré » de la législation ne correspond plus à la situation actuelle en Belgique. D'une part, environ la moitié des étrangers établis en Belgique sont des ressortissants des pays membres de l'Union européenne, qui ont accès au marché de l'emploi en vertu du règlement n° 1612/68 du 15 octobre 1968, tout comme les ressortissants des pays membres de l'Espace économique européen. D'autre part, la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides garantissent aux étrangers visés l'accès au marché de l'emploi dans les mêmes conditions que les nationaux. D'autres conventions, bilatérales, portent les mêmes dispositions. Enfin, les conjoints, descendants et ascendants de Belges sont aussi visés par ces dispositions internationales.

La requérante remarque qu'un des objectifs annoncés de la loi était d'adapter les textes existants au contexte européen modifié, mais que cet objectif n'est pas atteint par le texte.

A.6. La requérante reconnaît que l'arrêté royal du 6 juin 1999 a prévu des dispenses pour un certain nombre de catégories d'étrangers, mais estime que le législateur ne peut introduire des discriminations dans la loi, même en laissant à l'exécutif le soin de déroger à ces règles discriminatoires.

A.7. Elle considère qu'il n'est pas raisonnable d'interdire de travailler, de manière générale, à des personnes qui ont un droit illimité et inconditionnel de séjourner sur le territoire belge - c'est-à-dire concrètement aux étrangers qui ont obtenu l'établissement, et à ceux qui ont été admis ou autorisés au séjour pour une durée indéterminée sans que ce séjour soit conditionné. Pareille interdiction viole le droit fondamental au travail reconnu par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et par l'article 23 de la Constitution.

A.8. La partie requérante estime en outre que l'interdiction qui leur est faite d'accéder au marché de l'emploi prive les étrangers résidant régulièrement sur le territoire de la possibilité d'avoir une rémunération décente, empêche les employeurs potentiels d'utiliser leurs capacités professionnelles, et ne permet pas à la collectivité d'en bénéficier indirectement. Par ailleurs, cette interdiction encourage également une partie de la population à s'intégrer dans le marché de l'emploi parallèle ou à s'adonner à d'autres activités marginales.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.9. Le Conseil des ministres fait valoir que la loi attaquée est une loi-cadre, qui énonce des principes de base tout en laissant d'importantes possibilités de dérogations au Roi. Il y a donc lieu de tenir compte des importantes compétences confiées par la loi au pouvoir exécutif ainsi que de la manière dont ce dernier en a fait usage pour juger du caractère discriminatoire ou non de la loi. La discrimination dénoncée par la requérante ne pourrait, en réalité, être considérée comme établie que s'il devait apparaître que le Roi ne fait pas usage de la possibilité de dérogation qui Lui est confiée à l'égard de certaines catégories d'étrangers, tels les ressortissants de l'Union européenne. Le Conseil des ministres ajoute que dans une telle hypothèse, la discrimination résulterait, non pas de la loi elle-même, mais bien de son arrêté royal d'exécution. Or, l'arrêté royal du 9 juin 1999 confirme cette analyse.

A.10. Le Conseil des ministres ajoute que, contrairement à ce qu'affirme la requérante, les obligations de principe critiquées n'ont pas pour objet d'interdire aux personnes qui y sont soumises de travailler, mais bien de subordonner leur travail à l'obtention d'une autorisation d'occupation ou d'un permis de travail. Par ailleurs, les dispositions constitutionnelles ou de droit international invoquées par la requérante n'établissent pas un droit au travail de manière absolue.

#### *Réponse de la requérante*

A.11. La requérante considère que le Conseil des ministres admet implicitement qu'en soi, la loi pourrait créer certaines discriminations, mais qu'une loi-cadre ne pourrait jamais être discriminatoire puisque la discrimination éventuelle ne serait créée que par les arrêtés d'exécution. Or, le problème de la loi-cadre en

question est qu'elle instaure le principe général de l'interdiction, et qu'elle n'oblige nullement le Roi à y déroger en faveur de certaines catégories de personnes dispensées.

A.12. La requérante ajoute qu'elle a également introduit une requête en annulation contre l'arrêté royal du 9 juin 1999, estimant précisément que son article 2 est discriminatoire par rapport à d'autres catégories d'étrangers.

*Quant à l'article 4, § 2, de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers*

*Position de la requérante*

A.13. La requérante estime qu'il n'y a pas de justification raisonnable pour instaurer une différence de traitement à l'égard des candidats au travail qui se trouvent déjà sur le territoire. Il n'y a pas de raison d'interdire à l'employeur potentiel d'introduire déjà pour ces personnes une demande d'occupation auprès de l'autorité compétente. Obliger ces personnes à retourner dans leur pays avant que l'employeur potentiel ne puisse introduire la demande constitue pour celui-ci une perte de temps qui défavorise l'intéressé par rapport aux candidats qui auraient postulé pour le même poste au départ de leur pays d'origine.

A.14. La requérante ajoute qu'il y aurait lieu de faire exactement le contraire, et d'offrir le marché de l'emploi aux étrangers qui se trouvent déjà sur le territoire, que ce soit dans un statut provisoire ou précaire, voire sans statut, plutôt que de favoriser les nouvelles immigrations économiques. Cette règle dépasse donc tout à fait le but poursuivi et manque de rationalité.

*Position du Conseil des ministres*

A.15. Le Conseil des ministres fait remarquer que la disposition attaquée ne vise pas l'ensemble des étrangers qui se trouvent en Belgique avant que l'employeur ait obtenu une autorisation d'occupation, mais bien uniquement ceux qui pénètrent sur le territoire en vue d'y être occupés.

A.16. L'intervenant expose ensuite que la loi permet au Roi de déroger au principe qu'elle pose, et que l'arrêté royal du 9 juin 1999 a prévu une telle dérogation pour les étrangers pour qui il n'est pas tenu compte de la situation du marché du travail pour l'obtention d'un permis de travail.

A.17. Il signale enfin que cette disposition vise à défavoriser l'arrivée de migrants économiques qui, compte tenu de la saturation du marché de l'emploi, se voient en fin de compte refuser la délivrance d'un permis de travail.

*Réponse de la requérante*

A.18. La requérante expose que l'introduction d'une demande d'occupation ne donne ni un droit au séjour, ni un droit d'occupation provisoire. Un émigrant économique ne peut donc tirer aucun avantage du fait qu'un employeur introduirait une demande.

A.19. En outre, elle souligne que ni la loi, ni les travaux préparatoires ne définissent la notion « en vue d'y être occupés », de telle sorte qu'il est à craindre que l'administration considère qu'il est impossible de délivrer un permis de travail à tout étranger qui a déjà pénétré sur le territoire.

*Quant à l'article 9 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers*

*Position de la requérante*

A.20. Dans la première branche du moyen dirigé contre cette disposition, la requérante estime qu'il n'y a pas de justification à ce que le droit d'introduire un recours contre le refus de délivrance d'un permis de travail

soit réservé, en ce qui concerne les travailleurs, à ceux qui résident déjà légalement en Belgique. Cette limitation est à la fois une discrimination entre les travailleurs et les employeurs et une discrimination entre les travailleurs selon qu'ils séjournent en Belgique légalement ou non.

A.21. Dans la seconde branche du moyen, la requérante considère que la disposition prive les intéressés d'un recours effectif devant une instance indépendante, car il est tranché par la même autorité que celle qui a refusé l'autorisation. La disposition établit ainsi une discrimination, en ce qui concerne le droit au recours, entre les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants, qui disposent d'un recours devant une instance indépendante. La requérante cite la jurisprudence des organes de Strasbourg et celle de la Cour de cassation pour montrer que le droit au travail est un droit civil. En l'occurrence, le recours au Conseil d'Etat ne correspond pas aux exigences de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.22. Quant à la première branche, le Conseil des ministres rappelle que l'un des objectifs du législateur a été de rapprocher la réglementation sur le séjour de celle relative au travail des étrangers. Avant de pouvoir répondre à la volonté de l'étranger de travailler en Belgique, il est raisonnable d'exiger qu'il séjourne légalement sur le territoire, de façon provisoire ou non. Il est dès lors logique que la loi limite la possibilité de recours à ces étrangers.

A.23. Quant à la seconde branche, le Conseil des ministres fait valoir que le législateur a poursuivi l'objectif de l'amélioration des possibilités de recours, en portant le délai de dix jours à un mois et en donnant compétence au Roi de régler les modalités de la procédure. Le ministre est une autorité distincte de l'administration, ce qui fournit aussi des garanties au requérant.

A.24. Le Conseil des ministres estime que, dans le cadre de l'article 9, ce n'est pas le droit au travail qui est en cause, mais le refus ou le retrait d'un permis de travail, c'est-à-dire des actes administratifs et non des droits. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est par conséquent inapplicable. En outre, le refus peut, après épuisement du recours administratif, faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, qui répond aux garanties de l'article 6. Enfin, la comparaison avec les travailleurs indépendants n'est pas pertinente, ces catégories n'étant pas comparables.

#### *Réponse de la requérante*

A.25. Concernant la première branche, la requérante estime que la distinction opérée entre plusieurs catégories d'étrangers, sur la base de leur séjour, n'est ni objectivement justifiée ni proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Elle ne voit pas en quoi la solution qu'elle préconise serait en contradiction avec les dispositions de la loi sur le séjour, puisque le recours pourrait être introduit de l'étranger ou par le représentant du candidat au travail en Belgique.

A.26. Concernant la seconde branche, la requérante fait valoir que le ministre n'est pas une autorité distincte de l'administration, et que le recours est donc introduit auprès de la même autorité. Elle considère par ailleurs que si le recours concerne un acte administratif, celui-ci a pour objet de refuser un droit, de telle sorte que le recours concerne bien un droit.

A.27. La requérante estime encore qu'il n'est pas exact qu'un recours devant le Conseil d'Etat soit par définition un recours de pleine juridiction, et que les délais ne peuvent être considérés comme raisonnables en cette matière. Enfin, elle estime qu'il n'est pas exact de dire qu'on ne peut pas comparer les procédures pour les travailleurs étrangers salariés et indépendants puisque ce qui est en jeu, dans les deux cas, c'est une autorisation de travail.

*Quant à l'article 12, 1°, b) et c), de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers*

*Position de la requérante*

A.28. La requérante expose que les peines prévues par l'article 12 sont plus importantes que celles qui sont prévues par l'article 77 de la loi du 15 décembre 1980, et en partie plus importantes que celles qui sont prévues par l'article 77bis de la même loi. En outre, elle fait remarquer que l'article 12, 1°, c), vise tous les étrangers, même ceux qui sont régulièrement établis en Belgique ou les ressortissants européens, alors que l'article 12, 1°, b), ne vise que ceux qui ne possèdent pas un permis de travail valable. Cette disposition punirait donc les activités des « chasseurs de têtes », de certains avocats, de certains comptables, etc.

A.29. La requérante estime qu'il n'existe aucune justification raisonnable à une aggravation des peines de cette importance. Les peines prévues par l'article 12, 1°, c) et d), sont disproportionnées.

*Position du Conseil des ministres*

A.30. Le Conseil des ministres compare les articles 77 et 77bis de la loi du 15 décembre 1980 et l'article 12 attaqué pour en conclure que c'est l'article 77bis qui prévoit les peines les plus fortes. En outre, il considère qu'il n'est pas déraisonnable de considérer que le fait d'avoir aidé un étranger à pénétrer illégalement sur le territoire, sans avoir égard à ce qu'il fera par la suite, doit être moins sévèrement puni que le fait de maintenir cet étranger dans la clandestinité en le faisant travailler.

A.31. Le Conseil des ministres précise qu'il y a lieu d'avoir égard à l'élément moral de l'infraction, et qu'il est totalement déraisonnable d'inclure dans le champ d'application de l'article 12, 1°, c) et d), ceux qui, de par leur profession, comme l'avocat ou l'assistant social, sont amenés à aider l'étranger dans ses démarches administratives. Enfin, il estime qu'il n'est pas déraisonnable d'avoir voulu punir plus sévèrement celui qui favorise le travail d'un étranger en situation précaire « par rapport à celui qui opère par rapport » à un étranger disposant d'un titre de séjour permanent.

*Réponse de la requérante*

A.32. La requérante précise que le problème de l'article 12, 1°, c) et d), est qu'il ne vise pas uniquement des personnes qui aident à fournir un travail sans autorisation, mais aussi celles qui assistent un étranger pour obtenir une autorisation en vertu de la loi. Contrairement au séjour illégal, qui est punissable dans le chef de l'étranger, les activités visées ici ne sont pas illégales. Or, les dispositions en cause s'appliquent non seulement aux étrangers en séjour illégal, mais aussi à tous les autres, qu'ils soient ou non sur le territoire, et indépendamment de leur nationalité ou statut.

*En ce qui concerne l'article 6, § 1er, IX, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980*

*Position de la requérante*

A.33. La requérante estime que l'article 4, § 2, de la loi du 30 avril 1999 réalise un transfert de compétence de l'autorité régionale, compétente pour l'octroi des permis de travail, vers l'autorité fédérale. Elle cite l'avis du Conseil d'Etat. Elle expose que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 30 avril 1999, l'autorité régionale pouvait délivrer un permis de travail à un travailleur se trouvant déjà sur le territoire, même de façon irrégulière ou en statut précaire, pour autant que cela ait été justifié par des considérations économique-sociales. Ce n'est plus le cas actuellement. Elle se demande dès lors dans quelle mesure cette disposition permet encore aux régions de mener une politique différenciée en matière d'emploi.

*Position du Conseil des ministres*

A.34. Le Conseil des ministres expose que le législateur a entendu adapter les textes existants au contexte constitutionnel modifié. Il estime que l'article 4, § 2, attaqué constitue une norme en matière d'occupation des travailleurs étrangers et relève par conséquent de la compétence normative de l'autorité fédérale, et non de l'application des normes définies par elle. La circonstance que cette disposition aurait pour effet de restreindre les compétences que les régions pouvaient exercer sous l'empire de l'ancienne législation n'est pas de nature à modifier cette analyse.

- B -

*Quant à la recevabilité du recours*

B.1. La requérante a fait parvenir à la Cour, en annexe à son mémoire en réponse, les documents attestant qu'elle a satisfait à l'ensemble des formalités requises par la loi du 27 juin 1921 « accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique » pour ester en justice.

B.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt de la requérante à demander l'annulation des articles 12, 1<sup>o</sup>, b), 12, 1<sup>o</sup>, c), et 12, 1<sup>o</sup>, d), au motif qu'ils ne concernent les étrangers qu'indirectement.

B.3. L'article 12 de la loi attaquée prévoit des peines d'emprisonnement et d'amende pour les personnes qui ont fait entrer ou qui ont favorisé l'entrée en Belgique de ressortissants étrangers ne possédant pas de permis de travail et ne se trouvant pas dans les catégories qui en sont dispensées par le Roi, en vue d'y être occupés (article 12, 1<sup>o</sup>, b), pour celles qui ont promis à un ressortissant étranger, moyennant rétribution, de lui chercher un emploi, de lui procurer un emploi ou d'accomplir les formalités prescrites par la loi (article 12, 1<sup>o</sup>, c), ou qui ont réclamé ou reçu d'un étranger une rétribution pour lui rendre les mêmes services (article 12, 1<sup>o</sup>, d).

B.4.1. Cette disposition concerne non pas les étrangers eux-mêmes, mais les personnes qui agiraient en tant qu'intermédiaire dans la recherche d'un emploi par un étranger. Ces

personnes ne peuvent être rangées parmi celles dont l'association requérante s'est donné pour objectif de défendre les droits.

B.4.2. La requérante soutient qu'elle pourrait être elle-même touchée par les dispositions en cause, dans la mesure où son service social pourrait être amené à aider les étrangers concernés dans les démarches accomplies en vertu de la loi attaquée, et notamment dans l'introduction des recours que celle-ci prévoit.

B.4.3. L'article 12 attaqué, qui est une disposition pénale, ne saurait raisonnablement être interprété comme visant toute personne, animée notamment d'intentions humanitaires, fournissant une aide à un étranger dans l'accomplissement de démarches administratives, et notamment dans l'introduction des recours prévus par la loi attaquée. La requérante n'est dès lors pas susceptible d'être concernée au titre des services que fournit son service social.

B.4.4. En tant qu'il vise l'article 12, le recours est irrecevable.

#### *Quant au fond*

B.5. La partie requérante prend un moyen tiré de la violation d'une règle de compétence, et plusieurs moyens tirés de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. La Cour examine d'abord le moyen tiré de la violation d'une règle de compétence.

#### *Quant au moyen tiré de la violation de l'article 6, § 1er, IX, 3°, de la loi du 8 août 1980*

B.6. La requérante estime que l'article 4, § 2, de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers viole l'article 6, § 1er, IX, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qu'il prive les ministres régionaux de toute

initiative dans l'octroi de permis de travail à des personnes se trouvant sur le territoire sans permis de séjour, ce qui a pour conséquence qu'il ne permet pas aux régions de mener une politique différenciée en matière d'emploi.

B.7. L'article 4, § 2, de la loi du 30 avril 1999 dispose :

« 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. »

B.8.1 L'article 6, § 1er, IX, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit qu'est de compétence régionale « l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers ». Selon les travaux préparatoires, il s'agit exclusivement d'une compétence d'exécution (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 35).

Le législateur fédéral demeure donc compétent pour fixer les normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers. Dans ce cadre, il est compétent pour déterminer les conditions d'occupation de personnes de nationalité étrangère en Belgique. Parmi ces conditions, il peut viser les circonstances de l'entrée de l'étranger sur le territoire, et notamment exiger, si l'étranger est entré en vue d'y être occupé, que son employeur soit en possession d'une autorisation d'occupation.

B.8.2. L'article 4, § 2, ne viole pas l'article 6, § 1er, IX, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

*Quant aux moyens tirés de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution*

*Quant aux articles 2, 3, 4, § 1er, et 5 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers*

B.9. La requérante estime que ces dispositions sont discriminatoires par leur portée trop générale et en demande l'annulation en tant qu'elles s'appliquent indistinctement à toute personne qui ne possède pas la nationalité belge.

B.10. L'article 2 de la loi du 30 avril 1999 dispose que :

« Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

1° ressortissants et travailleurs étrangers : les ressortissants et les travailleurs qui n'ont pas la nationalité belge;

[...] ».

L'article 3 de la même loi dispose :

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

[...] »

L'article 4, § 1er, de la même loi dispose :

« 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. »

L'article 5 de la même loi 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.11. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent 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. Les mêmes règles s'opposent, 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 considérée, 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 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.12. D'après les travaux préparatoires, la loi attaquée constitue un « nouveau cadre légal pour la réalisation d'une réglementation appropriée de l'occupation de travailleurs étrangers » 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. [...] » (*Doc. Parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2072/3, p. 3). Par ailleurs, la nécessité, pour l'employeur, d'obtenir une autorisation d'occupation, 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.13.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la possibilité accordée au Roi, par l'article 7 de la loi attaquée, de dispenser de l'obligation d'obtenir un permis de travail les catégories d'étrangers qu'Il détermine, possibilité dont le Roi a fait usage par l'adoption des arrêtés royaux des 9 juin 1999 et 15 février 2000, corrige le caractère discriminatoire de la loi.

B.13.2. Les travaux préparatoires montrent que le législateur a choisi de légiférer par le moyen d'une loi-cadre, de façon à permettre au pouvoir exécutif de réagir rapidement, à l'avenir, aux situations imprévues et à l'évolution du marché de l'emploi et de la demande de main d'œuvre dans certains secteurs (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2072/1, p. 1). La nécessité de souplesse, inhérente à cette matière, notamment pour permettre la dispense d'autorisation d'emploi et de permis de travail pour certains secteurs, ou certaines catégories de professions, justifie en effet l'utilisation de la technique de la loi-cadre.

B.13.3. En ce qu'il vise indistinctement « les ressortissants et les travailleurs qui n'ont pas la nationalité belge », le législateur semble traiter de manière identique des catégories de personnes se trouvant dans des situations essentiellement différentes. Tel est le cas, notamment, des ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne et des réfugiés reconnus en Belgique. A leur égard, les dispositions précitées de la loi semblent méconnaître les engagements internationaux de la Belgique en vertu desquels elle ne peut leur refuser l'accès au marché du travail belge. Tel est également le cas des ressortissants étrangers qui, en raison de leur statut, ne pourraient voir subordonner leur droit au travail à l'obtention d'un permis.

B.14. Il résulte de ce qui précède que les dispositions en cause violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution au détriment de certaines catégories d'étrangers si elles devaient être interprétées comme établissant que, sous la seule réserve d'éventuelles dérogations apportées par le Roi, les ressortissants étrangers (quelles que soient leur nationalité ou leur situation administrative de séjour en Belgique) ne peuvent fournir un travail salarié en Belgique qu'à la condition que leur employeur ait été préalablement autorisé à les employer et qu'eux-mêmes aient obtenu le permis de travail correspondant.

B.15. L'article 7 de la loi autorise toutefois le Roi à dispenser les catégories de travailleurs qu'Il détermine de l'obligation d'obtenir un permis de travail. Bien qu'il semble laisser au Roi la faculté d'accorder ou non ces dispenses, cet article, lu à la lumière des travaux préparatoires précités, doit s'entendre, en ce qui concerne les catégories d'étrangers qui, en raison de leur nationalité ou de leur statut, ne peuvent se voir imposer d'obtenir un permis pour fournir des prestations de travail, comme faisant obligation au Roi d'accorder ces dispenses.

B.16. Lues en combinaison avec l'article 7 et sous réserve d'interpréter cet article comme il est dit ci-avant, les dispositions attaquées ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

*Quant à l'article 4, § 2, de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers*

B.17. La disposition attaquée empêche les régions de délivrer un permis de travail 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, en vertu de l'alinéa 2 de cette disposition, déroger à l'alinéa 1er.

B.18. La requérante considère que cette disposition crée une discrimination au détriment des candidats travailleurs de nationalité étrangère qui se trouvent déjà sur le territoire, en séjour précaire, par rapport à ceux qui se trouvent à l'étranger.

B.19. Les travaux préparatoires indiquent que « le paragraphe 2 reprend, autrement formulé, une disposition de l'article 9 de l'arrêté royal n° 34. L'ancienne formulation était davantage celle d'une disposition relative à l'accès au territoire [qu'à] une condition d'octroi de l'autorisation d'occupation » (*Doc. parl., op. cit.*, p. 4). L'article 9 de l'arrêté royal n° 34 était ainsi rédigé :

« Sans préjudice des dispositions relatives à l'entrée, au séjour et à l'établissement des étrangers en Belgique, les personnes qui ne possèdent pas la nationalité belge ne peuvent pénétrer dans le Royaume pour y être occupées sans avoir obtenu un permis de travail.

Dans les cas prévus par arrêté du Ministre qui a l'emploi dans ses attributions, il peut être dérogé à l'alinéa 1er. »

B.20.1. Il ressort de ces éléments que l'objectif de cette disposition est de décourager l'arrivée de travailleurs étrangers pour qui un employeur n'a pas encore demandé ou pas encore obtenu d'autorisation d'occupation. Cet objectif est cohérent avec celui de l'ensemble de cette législation, à savoir ne permettre l'arrivée de ces nouveaux travailleurs que lorsque le marché du travail belge peut les accueillir. La mesure est dès lors pertinente par rapport à l'objectif poursuivi.

B.20.2. L'interdiction ne vise que les étrangers qui ont pénétré sur le territoire « en vue d'y être occupés ». Elle ne vise donc pas ceux qui auraient été autorisés à entrer en Belgique à un autre titre, qui séjourneraient sur le territoire de façon légale et pour qui un employeur introduirait une demande d'autorisation d'occupation par la suite. Elle n'est donc pas manifestement disproportionnée à l'objectif poursuivi.

B.20.3. L'article 4, § 2, de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

*Quant à l'article 9 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers*

B.21. L'article 9 dispose :

« Le travailleur étranger qui séjourne légalement en Belgique et à qui le permis de travail est refusé ou retiré, de même que l'employeur auquel l'autorisation d'occupation est refusée ou retirée, peuvent introduire un recours auprès de l'autorité compétente. »

B.22. La requérante considère, dans la première branche du moyen dirigé contre cette disposition, que celle-ci crée une discrimination à l'égard des étrangers qui ne séjournent pas légalement en Belgique, qu'ils soient sur le territoire de manière illégale ou à l'étranger, par rapport à ceux qui séjournent légalement en Belgique, dans la mesure où les premiers, contrairement aux seconds, se voient dénier le droit d'introduire un recours auprès du ministre contre le refus ou le retrait de permis de travail.

B.23. Parmi les objectifs de la loi cités en B.12 figure celui de l'amélioration des possibilités de recours. A partir du moment où le législateur crée un recours auprès du ministre en cas de refus ou de retrait de permis de travail, il peut limiter cette possibilité d'introduire ce recours à une certaine catégorie de personnes, lorsqu'il existe une justification raisonnable de cette distinction.

L'article 9 limite le recours auprès de l'autorité compétente au travailleur étranger qui séjourne légalement en Belgique. Une double distinction est donc instaurée entre les travailleurs étrangers qui recherchent une occupation en Belgique, d'une part, selon qu'ils séjournent ou non légalement en Belgique et, d'autre part, selon qu'ils séjournent légalement en Belgique ou à l'étranger.

B.24. Il convient de vérifier si, en réservant la possibilité de recours aux travailleurs étrangers qui séjournent légalement en Belgique, à l'exclusion des travailleurs étrangers qui séjournent illégalement en Belgique, le législateur a instauré une distinction qui peut raisonnablement se justifier.

Il appartient au législateur de mener une politique concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de prévoir à cet égard, dans le respect des principes d'égalité et de non-discrimination, les mesures nécessaires qui peuvent notamment porter sur la fixation des conditions auxquelles le séjour d'un étranger en Belgique est légal ou non. Le fait qu'il en découle une différence de traitement entre étrangers, selon qu'ils séjournent légalement ou non en Belgique, est la conséquence logique de la mise en œuvre de ladite politique.

En l'espèce, le législateur pouvait limiter la possibilité de recours prévu à l'article 9 attaqué aux travailleurs étrangers qui séjournent légalement en Belgique. En excluant ainsi les travailleurs étrangers qui séjournent illégalement en Belgique, le législateur n'a pas pris de mesure qui ne serait pas raisonnablement justifiée. En effet, la politique en matière d'accès au territoire et de séjour des étrangers serait contrecarrée s'il était admis que, pour les travailleurs étrangers qui séjournent illégalement en Belgique, les mêmes conditions devraient être appliquées dans cette matière que pour ceux qui séjournent légalement en Belgique.

Dès lors que la réglementation concernant l'accès au territoire et le séjour des étrangers, d'une part, et celle de l'occupation de travailleurs étrangers, d'autre part, - bien qu'elles fassent l'objet de législations distinctes - présentent des points communs, il peut raisonnablement être admis que, sans violer les principes d'égalité et de non-discrimination, le législateur ait pu réserver le recours introduit auprès de l'autorité compétente contre le refus ou le retrait du permis de travail aux travailleurs étrangers qui séjournent légalement sur le territoire.

B.25. L'article 9 attaqué instaure également une distinction entre travailleurs étrangers selon qu'ils séjournent légalement en Belgique ou à l'étranger et qu'ils recherchent une occupation en Belgique, en ce qu'il exclut que le recours qu'il institue puisse être introduit par un travailleur étranger qui séjourne à l'étranger.

Pour les mêmes motifs que ceux exposés au B.24, cette différence de traitement est raisonnablement justifiée.

B.26. Dans la deuxième branche du même moyen, la requérante estime que la disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus à la lumière de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'elle prive les intéressés d'un recours effectif devant une instance indépendante, puisque le recours est porté devant « l'autorité compétente », à savoir la même autorité que celle qui a pris la décision attaquée.

B.27. Sans qu'il y ait lieu d'examiner si l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est applicable en l'espèce, la Cour constate que les décisions prises par « l'autorité compétente » en vertu de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des

travailleurs étrangers sont susceptibles de faire l'objet de recours en annulation et, le cas échéant, en suspension devant la section d'administration du Conseil d'Etat. Le refus ou le retrait du permis de travail et de l'autorisation d'occupation peuvent donc être attaqués par l'étranger concerné ainsi que par l'employeur devant une instance juridictionnelle indépendante. Le moyen, en cette branche, ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour,

sous la réserve que, en ce qui concerne les catégories d'étrangers qui, en raison de leur nationalité ou de leur statut, ne peuvent se voir imposer d'obtenir un permis pour fournir des prestations de travail en Belgique, l'article 7 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers doit s'interpréter comme faisant obligation au Roi d'accorder la dispense qu'il prévoit,

rejette le recours.

Ainsi prononcé 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 d'arbitrage, à l'audience publique du 29 mars 2001, par le siège précité, dans lequel pour le prononcé, le président G. De Baets, admis à la retraite postérieurement au délibéré, est remplacé par le juge L. Lavrysen, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior