

|                                         |
|-----------------------------------------|
| Rolnummer 1812                          |
| Arrest nr. 40/2001<br>van 29 maart 2001 |

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot gedeeltelijke of gehele vernietiging van de artikelen 2, 3, 4, 9 en 12, 1°, b) en c), van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, ingesteld door de v.z.w. Beweging tegen Rassenhaat, Antisemitisme en Xenofobie.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en G. De Baets, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt en E. De Groot, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*       \*

## I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 november 1999 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 november 1999, is beroep ingesteld tot gedeeltelijke of gehele vernietiging van de artikelen 2, 3, 4, 9 en 12, 1°, b) en c), van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 21 mei 1999) door de v.z.w. Beweging tegen Rassenhaat, Antisemitisme en Xenofobie, met maatschappelijke zetel te 1210 Brussel, Poststraat 37.

## II. De rechtspleging

Bij beschikking van 22 november 1999 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 12 januari 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 18 januari 2000.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 28 februari 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 3 april 2000 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 30 maart 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 27 april 2000 en 26 oktober 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 19 november 2000 en 19 mei 2001.

Bij beschikking van 22 november 2000 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 13 december 2000.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 23 november 2000 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 13 december 2000 :

- zijn verschenen :

. Me L. Walley, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij;

. Mr. J.F. De Bock loco Mr. E. Maron, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en H. Boel verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Wat de ontvankelijkheid van het beroep betreft*

A.1. De v.z.w. Beweging tegen Rassenhaat, Antisemitisme en Xenofobie, afgekort «B.R.A.X.», is van mening dat zij krachtens haar maatschappelijk doel er belang bij heeft de vernietiging te vorderen van wetsbepalingen die zij discriminerend acht ten aanzien van een deel van de bevolking, met name de burgers van vreemde herkomst.

A.2.1. De Ministerraad beklemtoont, wat de bekwaamheid van de verzoekster betreft, dat zij ertoe gehouden is het bewijs te leveren dat ze voldoet aan alle vormvoorschriften opgelegd door de wet van 27 juni 1921 om in rechte op te treden.

A.2.2. De verzoekster voegt bij haar memorie van antwoord een kopie van haar statuten, een uittreksel uit het *Belgisch Staatsblad* met de samenstelling van haar raad van bestuur en het bewijs dat haar ledenlijst werd neergelegd ter griffie van de Rechtbank van eerste aanleg.

A.3.1. Wat het belang van de verzoekster betreft, is de Ministerraad van mening dat minstens drie van de bepalingen waarvan verzoekster de vernietiging vordert de vreemdelingen slechts indirect betreffen, namelijk de artikelen 12, 1°, b), 12, 1°, c), en 12, 1°, d), van de bestreden wet. Die bepalingen voeren slechts strafsancities in ten aanzien van de erin beoogde personen, en niet rechtstreeks ten aanzien van vreemdelingen. De Ministerraad citeert op dat punt het arrest nr. 43/98 van het Hof.

A.3.2. De verzoekster antwoordt dat de artikelen 12, 1°, c), en 12, 1°, d), die elke steun tegen vergoeding verleend aan vreemdelingen bestraffen wat betreft het zoeken naar een betrekking of het bijstand verlenen bij het zetten van de nodige stappen daartoe, noodzakelijkerwijs ook die vreemdelingen een dergelijke bijstand ontnemen. Bovendien doet ze gelden dat zij een sociale dienst organiseert die dat type steun verleent, in beginsel gratis, maar dat een zekere vergoeding eventueel kan worden gevraagd. Zij zou bijgevolg door die verbodsbepalingen direct kunnen worden beoogd, zoals dit eveneens geldt voor de bezoldigde personeelsleden van haar sociale dienst.

#### *Wat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft*

*Ten aanzien van de artikelen 2, 3, 4, § 1, en 5 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers*

#### *Standpunt van de verzoekster*

A.4. De verzoekster is van mening dat die artikelen door hun algemene draagwijdte de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden omdat het niet redelijk is de toegang tot de arbeidsmarkt te onderwerpen aan een reglementering voor alle vreemdelingen, met inbegrip van diegenen die definitief zijn gemachtigd voor onbepaalde duur op het grondgebied te verblijven, en zulks terwijl het recht op arbeid door de Belgische Grondwet en door verschillende internationale verdragen wordt gewaarborgd.

A.5. De verzoekster stelt dat het begrip « immigrant » uit de wetgeving niet meer met de huidige situatie in België overeenstemt. Enerzijds, zijn ongeveer de helft van de in België gevestigde vreemdelingen onderdanen van Lid-Staten van de Europese Unie, die toegang hebben tot de arbeidsmarkt krachtens de verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968, net zoals de onderdanen van Lid-Staten van de Europese Economische Ruimte. Anderzijds, waarborgen het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen en het Verdrag van New York van 28 september 1954 betreffende de status van staatlozen de beoogde vreemdelingen de toegang tot de arbeidsmarkt onder dezelfde voorwaarden als de nationale onderdanen. Andere, bilaterale verdragen bevatten dezelfde bepalingen. Tot slot worden de echtgenoten en de bloedverwanten in opgaande en in nederdalende lijn van Belgen ook door die internationale bepalingen beoogd.

De verzoekster merkt op dat één van de aangekondigde doelstellingen van de wet erin bestond de huidige teksten aan de gewijzigde Europese context aan te passen, maar dat die doelstelling door de tekst niet wordt bereikt.

A.6. De verzoekster erkent dat het koninklijk besluit van 6 juni 1999 heeft voorzien in vrijstellingen voor een zeker aantal categorieën van vreemdelingen, maar is van mening dat de wetgever geen discriminaties in de wet vermag in te voeren, zelfs indien hij aan de uitvoerende macht de zorg overlaat van die discriminerende regels af te wijken.

A.7. Zij is van mening dat het niet redelijk is het werken op algemene wijze te verbieden aan personen die een onbeperkt en onvoorwaardelijk recht hebben op het Belgisch grondgebied te verblijven – dat wil concreet zeggen aan vreemdelingen die de vestiging hebben verkregen, en aan diegenen die werden toegelaten of gemachtigd tot het verblijf voor een onbepaalde duur zonder dat dat verblijf aan voorwaarden zou zijn verbonden. Een dergelijk verbod schendt het fundamentele recht op arbeid erkend bij artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en bij artikel 23 van de Grondwet.

A.8. De verzoekende partij is bovendien van mening dat het verbod om toe te treden tot de arbeidsmarkt, opgelegd aan vreemdelingen die regelmatig op het grondgebied verblijven, die vreemdelingen de mogelijkheid op een behoorlijke beloning ontnemt, de potentiële werkgevers verhindert gebruik te maken van hun beroepsbekwaamheid, en het de maatschappij niet mogelijk maakt indirect het voordeel daarvan te genieten. Dat verbod moedigt overigens ook een deel van de bevolking aan zich te integreren in de parallelle arbeidsmarkt of zich te wijden aan andere marginale activiteiten.

#### *Standpunt van de Ministerraad*

A.9. De Ministerraad doet gelden dat de bestreden wet een kaderwet is, die de basisprincipes bepaalt waarbij belangrijke mogelijkheden tot afwijking aan de Koning worden overgelaten. Er dient bijgevolg rekening te worden gehouden met de belangrijke bevoegdheden die door de wet aan de uitvoerende macht zijn toegekend, alsmede met de manier waarop laatstgenoemde er gebruik van heeft gemaakt om te oordelen over het al dan niet discriminerende karakter van de wet. De door de verzoekster aangeklaagde discriminatie zou in werkelijkheid slechts als aangetoond kunnen worden beschouwd indien zou blijken dat de Koning geen gebruik maakt van de mogelijkheid tot afwijken die Hem ten aanzien van bepaalde categorieën van vreemdelingen, zoals de onderdanen van de Europese Unie, is toevertrouwd. De Ministerraad voegt eraan toe dat in een dergelijk geval de discriminatie niet het gevolg zou zijn van de wet zelf maar wel van het koninklijk besluit tot uitvoering ervan. Het koninklijk besluit van 9 juni 1999 bevestigt echter die analyse.

A.10. De Ministerraad voegt eraan toe dat in tegenstelling tot wat de verzoekster stelt, de betwiste principiële verplichtingen niet tot doel hebben de eraan onderworpen personen het werken te verbieden, maar wel hun werk afhankelijk te maken van het verkrijgen van een arbeidsvergunning of van een arbeidskaart. De door de verzoekster aangevoerde bepalingen uit de Grondwet of uit het internationale recht voeren overigens geen absoluut recht op arbeid in.

#### *Standpunt van de verzoekster*

A.11. De verzoekster is van mening dat de Ministerraad impliciet toegeeft dat de wet op zich een aantal discriminaties zou kunnen creëren, maar dat een kaderwet nooit discriminerend zou kunnen zijn aangezien de eventuele discriminatie slechts in het leven zou zijn geroepen door de uitvoeringsbesluiten. Het probleem van de

kaderwet in kwestie is echter dat ze het algemene principe van het verbod invoert en dat ze de Koning geenszins ertoe verplicht ervan af te wijken ten gunste van bepaalde vrijgestelde categorieën van personen.

A.12. De verzoekster voegt eraan toe dat zij eveneens een verzoekschrift tot vernietiging van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 heeft ingediend, waarbij ze precies van oordeel is dat artikel 2 ervan discriminerend is ten aanzien van andere categorieën van vreemdelingen.

*Ten aanzien van artikel 4, § 2, van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers*

*Standpunt van de verzoekster*

A.13. De verzoekster is van mening dat er geen redelijke verantwoording is voor het instellen van een verschil in behandeling ten aanzien van de kandidaat-werknemers die zich al op het grondgebied bevinden. Er is geen reden om een potentiële werkgever te verbieden voor die personen bij de bevoegde overheid al een arbeidsvergunning aan te vragen. Die personen verplichten terug te keren naar hun land vooraleer de potentiële werkgever de aanvraag kan indienen is voor laatstgenoemde een tijdsverlies dat de betrokkene benadeelt ten opzichte van de kandidaten die naar dezelfde baan zouden hebben gesolliciteerd vanuit hun land van herkomst.

A.14. De verzoekster voegt eraan toe dat er reden zou zijn om precies het tegenovergestelde te doen en de arbeidsmarkt open te stellen voor vreemdelingen die zich al op het grondgebied bevinden, of het nu gaat om een voorlopig statuut of een onzeker statuut, zelfs zonder statuut, veeleer dan nieuwe economische immigratie te bevorderen. Die regel schiet bijgevolg helemaal het beoogde doel voorbij en mist rationaliteit.

*Standpunt van de Ministerraad*

A.15. De Ministerraad doet opmerken dat de bestreden bepaling niet alle vreemdelingen beoogt die zich in België bevinden vooraleer de werkgever een arbeidsvergunning heeft verkregen, maar wel uitsluitend diegenen die op het grondgebied komen om er te worden tewerkgesteld.

A.16. De tussenkomen partij stelt vervolgens dat de wet het de Koning mogelijk maakt af te wijken van het bij die wet bepaalde principe, en dat het koninklijk besluit van 9 juni 1999 heeft voorzien in een dergelijke afwijking voor de vreemdelingen voor wie met het oog op het verkrijgen van een arbeidskaart geen rekening wordt gehouden met de situatie van de arbeidsmarkt.

A.17. Ze vermeldt tot slot dat die bepaling de komst van economische migranten wil ontmoedigen, aan wie, rekening houdend met de verzadiging van de arbeidsmarkt, uiteindelijk de afgifte van een arbeidskaart wordt geweigerd.

*Antwoord van de verzoekster*

A.18. De verzoekster stelt dat het indienen van een aanvraag voor tewerkstelling geen recht geeft noch op verblijf noch op voorlopige tewerkstelling. Een economische migrant kan bijgevolg geen enkel voordeel halen uit het feit dat een werkgever een aanvraag zou indienen.

A.19. Bovendien beklemtoont zij dat noch de wet noch de parlementaire voorbereiding het begrip « om er te worden tewerkgesteld » definiëren, zodat te vrezen valt dat de administratie ervan uitgaat dat het onmogelijk is een arbeidskaart uit te reiken aan elke vreemdeling die al op het grondgebied is binnengekomen.

*Ten aanzien van artikel 9 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers*

*Standpunt van de verzoekster*

A.20. In het eerste onderdeel van het middel gericht tegen die bepaling oordeelt de verzoekster dat er geen verantwoording is voor het feit dat het recht op het instellen van een beroep tegen de weigering van afgifte van

een arbeidskaart, wat de werknemers betreft, zou zijn voorbehouden aan diegenen die al wettig in België verblijven. Die beperking vormt tegelijk een discriminatie tussen werknemers en werkgevers en een discriminatie tussen werknemers naargelang zij al dan niet wettig in België verblijven.

A.21. In het tweede onderdeel van het middel stelt de verzoekster dat de bepaling de betrokkenen een effectief beroep voor een onafhankelijke instantie ontnemt, want het beroep wordt behandeld door dezelfde overheid als die welke de vergunning heeft geweigerd. De bepaling voert aldus, wat het recht op beroep betreft, een discriminatie in tussen de werknemers en de zelfstandigen, die over een beroep voor een onafhankelijke instantie beschikken. De verzoekster citeert de rechtspraak van de organen van Straatsburg en die van het Hof van Cassatie om aan te tonen dat het recht op arbeid een burgerlijk recht is. Te dezen beantwoordt het beroep bij de Raad van State niet aan de vereisten van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

#### *Standpunt van de Ministerraad*

A.22. Ten aanzien van het eerste onderdeel herhaalt de Ministerraad dat een van de doelstellingen van de wetgever erin bestond de reglementering inzake het verblijf en die betreffende de tewerkstelling van vreemdelingen op elkaar af te stemmen. Alvorens te kunnen ingaan op de wens van de vreemdeling om in België te werken, is het redelijk te eisen dat hij wettig op het grondgebied verblijft, al dan niet voorlopig. Het is dan ook logisch dat de wet de beroepsmogelijkheid tot die vreemdelingen beperkt.

A.23. Wat het tweede onderdeel betreft doet de Ministerraad gelden dat de wetgever het doel van het verbeteren van de beroepsmogelijkheden heeft nagestreefd door de termijn van tien dagen op een maand te brengen en door de Koning de bevoegdheid te geven de modaliteiten van de procedure te bepalen. De minister is een van de administratie onderscheiden overheid, wat voor de verzoeker eveneens waarborgen biedt.

A.24. De Ministerraad is van mening dat in het kader van artikel 9 niet het recht op arbeid in het geding is, maar de weigering of het intrekken van een arbeidskaart, met andere woorden administratieve rechtshandelingen en geen rechten. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is bijgevolg niet van toepassing. Bovendien kan de weigering, na uitputting van het administratief beroep, het voorwerp uitmaken van een beroep bij de Raad van State, die aan de waarborgen van artikel 6 beantwoordt. Tot slot is de vergelijking met de zelfstandigen niet relevant, aangezien die categorieën niet vergelijkbaar zijn.

#### *Antwoord van de verzoekster*

A.25. Ten aanzien van het eerste onderdeel is de verzoekster van mening dat het gemaakte onderscheid tussen verschillende categorieën van vreemdelingen op basis van hun verblijf noch objectief verantwoord noch evenredig is ten opzichte van het nagestreefte doel. Zij ziet niet in in welk opzicht de door haar bepleite oplossing in tegenstelling zou zijn met de bepalingen van de wet betreffende het verblijf, aangezien het beroep zou kunnen worden ingesteld vanuit het buitenland of door de vertegenwoordiger van de kandidaat-werknemer in België.

A.26. Ten aanzien van het tweede middel doet de verzoekster gelden dat de minister geen van de administratie onderscheiden overheid is en dat het beroep bijgevolg bij dezelfde overheid wordt ingesteld. Zij is bovendien van mening dat het beroep weliswaar een administratieve rechtshandeling betreft, maar dat die rechtshandeling betrekking heeft op de weigering van een recht, zodat het beroep wel degelijk een recht betreft.

A.27. De verzoekster is verder van mening dat het niet juist is dat een beroep voor de Raad van State per definitie een beroep van volle rechtsmacht is, en dat de termijnen ter zake niet als redelijk kunnen worden beschouwd. Zij is tot slot van oordeel dat het niet correct is te stellen dat de procedures voor de buitenlandse werknemers en zelfstandigen niet met elkaar kunnen worden vergeleken, aangezien in beide gevallen een arbeidsvergunning op het spel staat.

*Ten aanzien van artikel 12, 1°, b) en c), van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers*

*Standpunt van de verzoekster*

A.28. De verzoekster stelt dat de bij artikel 12 bepaalde straffen zwaarder zijn dan die waarin artikel 77 van de wet van 15 december 1980 voorziet, en ten dele zwaarder dan die waarin artikel 77bis van dezelfde wet voorziet. Ze doet bovendien opmerken dat artikel 12, 1°, c), alle vreemdelingen beoogt, zelfs diegenen die regelmatig in België gevestigd zijn of de Europese onderdanen, terwijl artikel 12, 1°, b), slechts diegenen beoogt die niet in het bezit zijn van een geldige arbeidskaart. Die bepaling zou bijgevolg de activiteiten van de « koppensnellers », van sommige advocaten, van een sommige boekhouders enz. bestraffen.

A.29. De verzoekster is van mening dat er geen enkele redelijke verantwoording bestaat voor het in die mate verzwaren van de straffen. De straffen bepaald bij artikel 12, 1°, c) en d), zijn onevenredig.

*Standpunt van de Ministerraad*

A.30. De Ministerraad vergelijkt de artikelen 77 en 77bis van de wet van 15 december 1980 met het bestreden artikel 12 om daaruit te besluiten dat artikel 77bis in de zwaarste straffen voorziet. Hij is bovendien van mening dat het niet onredelijk is ervan uit te gaan dat het feit een vreemdeling te hebben geholpen om illegaal op het grondgebied binnen te komen, zonder rekening te houden met wat hij later zou gaan doen, minder zwaar moet worden bestraft dan het in de clandestiniteit behouden van die vreemdeling door hem te doen werken.

A.31. De Ministerraad preciseert dat eveneens rekening dient te worden gehouden met het morele element van de overtreding en dat het volkomen onredelijk is in het toepassingsgebied van artikel 12, 1°, c) en d), diegenen op te nemen die door hun beroep als advocaat of maatschappelijk werker ertoe worden gebracht de vreemdeling bij te staan bij het zetten van administratieve stappen. Tot slot is hij van mening dat het niet onredelijk is diegene die de voorkeur geeft aan het werk van een vreemdeling in een onzekere toestand zwaarder te hebben willen straffen dan diegene die werkt met een vreemdeling die over een permanent verblijfsbewijs beschikt.

*Antwoord van de verzoekster*

A.32. De verzoekster preciseert dat het probleem met artikel 12, 1°, c) en d), erin bestaat dat het niet uitsluitend personen beoogt die hulp verlenen bij het ter beschikking stellen van een baan zonder vergunning maar eveneens diegenen die een vreemdeling bijstaan om krachtens de wet een vergunning te verkrijgen. In tegenstelling met het illegale verblijf, dat voor de vreemdeling strafbaar is, zijn de hier beoogde activiteiten niet illegaal. De in het geding zijnde bepalingen zijn echter niet enkel van toepassing op illegaal verblijvende vreemdelingen, maar eveneens op alle anderen, ongeacht of ze al dan niet op het grondgebied verblijven, en onafhankelijk van hun nationaliteit of statuut.

*Wat artikel 6, § 1, IX, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreft*

*Standpunt van de verzoekster*

A.33. De verzoekster is van mening dat artikel 4, § 2, van de wet van 30 april 1999 een bevoegdheidsoverdracht doorvoert van de gewestelijke overheid, bevoegd voor de afgifte van arbeidskaarten, naar de federale overheid. Zij citeert het advies van de Raad van State. Zij stelt dat tot aan de inwerkingtreding van de wet van 30 april 1999, de gewestelijke overheid een arbeidskaart kon afgeven aan een werknemer die zich al op het grondgebied bevond, zelfs op onregelmatige wijze of met een onzeker statuut, voor zover dat werd verantwoord door economische en sociale overwegingen. Dat is op dit ogenblik niet meer het geval. Zij vraagt zich dan ook af in hoeverre die bepaling het de gewesten nog mogelijk maakt inzake tewerkstelling een gedifferentieerd beleid te voeren.

*Standpunt van de Ministerraad*

A.34. De Ministerraad stelt dat de wetgever de bestaande teksten heeft willen aanpassen aan de gewijzigde grondwettelijke context. Hij is van mening dat het bestreden artikel 4, § 2, een norm inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers is en bijgevolg onder de normatieve bevoegdheid van de federale overheid valt, en niet onder de toepassing van de door haar bepaalde normen. Het feit dat die bepaling tot gevolg zou hebben dat de bevoegdheden die de gewesten onder de gelding van de vroegere wetgeving konden uitoefenen, worden beperkt, kan deze analyse niet wijzigen.

- B -

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep*

B.1. De verzoekster heeft het Hof als bijlage bij haar memorie van antwoord de documenten overgezonden waaruit blijkt dat zij voldoet aan alle formaliteiten vereist door de wet van 27 juni 1921 « waarbij aan de vereenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend » om in rechte te treden.

B.2. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekster bij het vorderen van de vernietiging van de artikelen 12, 1°, b), 12, 1°, c), en 12, 1°, d), om reden dat zij de vreemdelingen slechts indirect betreffen.

B.3. Artikel 12 van de bestreden wet voorziet in gevangenisstraffen en geldboetes voor de personen die buitenlandse onderdanen in België hebben laten binnenkomen om er te worden tewerkgesteld of tot dat binnenkomen hebben bijgedragen, voor zover die buitenlandse onderdanen geen houder zijn van een arbeidskaart en niet tot een van de categorieën behoren die daarvan door de Koning zijn vrijgesteld (artikel 12, 1°, b), voor diegenen die een buitenlandse onderdaan hebben beloofd, tegen betaling van een vergoeding, een betrekking voor hem te zoeken, hem een betrekking te bezorgen of de formaliteiten te vervullen die bij de wet zijn voorgeschreven (artikel 12, 1°, c), of die van een buitenlandse onderdaan een vergoeding hebben gevraagd of aangenomen om hem diezelfde diensten te bewijzen (artikel 12, 1°, d).

B.4.1. Die bepaling betreft niet de vreemdelingen zelf, maar de personen die bij het zoeken van een vreemdeling naar een betrekking als tussenpersoon zouden optreden. Die

personen kunnen niet tot de personen worden gerekend van wie de verzoekende vereniging zich tot doel heeft gesteld de rechten te verdedigen.

B.4.2. De verzoekster stelt dat ze zelf door de in het geding zijnde bepalingen zou kunnen worden geraakt in zoverre haar sociale dienst ertoe zou kunnen worden gebracht de betrokken vreemdelingen bij de krachtens de bestreden wet te vervullen stappen te helpen, en met name bij het instellen van de beroepen waarin de wet voorziet.

B.4.3. Het bestreden artikel 12, dat een strafbepaling is, kan redelijkerwijze niet in die zin worden geïnterpreteerd dat het iedere persoon beoogt die, met name geleid door humanitaire bedoelingen, hulp verleent aan een vreemdeling bij het vervullen van administratieve stappen, en met name bij het instellen van de beroepen waarin de bestreden wet voorziet. De verzoekster kan bijgevolg niet worden geraakt uit hoofde van de dienstverlening die haar sociale dienst levert.

B.4.4. In zoverre het beroep artikel 12 beoogt, is het niet ontvankelijk.

#### *Ten gronde*

B.5. De verzoekende partij leidt een middel af uit de schending van een bevoegdheidsregel en leidt verschillende middelen af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het Hof onderzoekt eerst het middel afgeleid uit de schending van een bevoegdheidsregel.

*Ten aanzien van het middel afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, IX, 3°, van de wet van 8 augustus 1980*

B.6. De verzoekster is van mening dat artikel 4, § 2, van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers artikel 6, § 1, IX, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schendt doordat het de gewestministers elk initiatief ontnemt bij de afgifte van arbeidskaarten aan personen die zich

zonder verblijfsvergunning op het grondgebied bevinden, wat tot gevolg heeft dat het de gewesten onmogelijk wordt gemaakt een gedifferentieerd beleid inzake tewerkstelling te voeren.

B.7. Artikel 4, § 2, van de wet van 30 april 1999 bepaalt :

« De arbeidsvergunning wordt niet toegekend wanneer de buitenlandse onderdaan België is binnengekomen om er te worden tewerkgesteld vooraleer de werkgever de arbeidsvergunning heeft bekomen.

De Koning kan, in de gevallen door Hem bepaald, afwijken van het voorgaande lid. »

B.8.1. Artikel 6, § 1, IX, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat « de toepassing van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten » tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Volgens de parlementaire voorbereiding gaat het enkel om een uitvoerende bevoegdheid (*Parl. St.*, Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, p. 35).

De federale wetgever blijft bijgevolg bevoegd voor het vaststellen van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten. In dat kader is hij bevoegd voor het bepalen van de tewerkstellingsvoorwaarden van personen van vreemde nationaliteit in België. Bij die voorwaarden kan hij de omstandigheden van het binnenkomen van de vreemdeling op het grondgebied beogen, en met name eisen dat, indien de vreemdeling is binnengekomen om er te worden tewerkgesteld, zijn werkgever reeds in het bezit is van een arbeidsvergunning.

B.8.2. Artikel 4, § 2, schendt artikel 6, § 1, IX, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet.

*Ten aanzien van de middelen afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet*

*Ten aanzien van de artikelen 2, 3, 4, § 1, en 5 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers*

B.9. De verzoekster is van mening dat die bepalingen discriminerend zijn vanwege hun te algemene draagwijdte en vordert de vernietiging ervan in zoverre ze zonder onderscheid van toepassing zijn op iedere persoon die niet de Belgische nationaliteit bezit.

B.10. Artikel 2 van de wet van 30 april 1999 bepaalt :

« Voor de toepassing van deze wet, dient te worden verstaan onder :

1° buitenlandse onderdanen en werknemers : de onderdanen en werknemers die niet de Belgische nationaliteit bezitten;

[...] ».

Artikel 3 van dezelfde wet bepaalt :

« Deze wet is van toepassing op de buitenlandse werknemers en op de werkgevers.

[...] »

Artikel 4, § 1, van dezelfde wet bepaalt :

« De werkgever die een buitenlandse werknemer wenst tewerk te stellen moet vooraf een arbeidsvergunning hebben verkregen van de bevoegde overheid.

De werkgever mag de diensten van deze werknemer enkel gebruiken binnen de perken van deze vergunning.

De Koning kan, in de gevallen door Hem bepaald, afwijken van het eerste lid. »

Artikel 5 van dezelfde wet bepaalt :

« Om arbeid te verrichten, moet de buitenlandse werknemer vooraf een arbeidskaart hebben verkregen van de bevoegde overheid.

Hij mag deze arbeid enkel verrichten binnen de perken van deze arbeidskaart. »

B.11. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.12. Volgens de parlementaire voorbereiding vormt de bestreden wet een « nieuw wettelijk kader [...] voor de uitwerking van een aangepaste reglementering voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers » en vervangt het het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 betreffende de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit. De doelstellingen van de herschrijving van dat besluit en van de uitvoeringsbesluiten ervan zijn : « 1. Een coördinatie van de bestaande teksten. 2. Een actualisering van de regelgeving i.v.m. de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. 3. De wetgevingen inzake verblijf en tewerkstelling van buitenlandse onderdanen zo volledig mogelijk onderling op elkaar afstemmen. 4. Een aanpassing van de bestaande teksten aan de gewijzigde grondwettelijke context. 5. Een aanpassing van de bestaande teksten aan de gewijzigde Europese context. 6. Het verbeteren van de mogelijkheden om in beroep te gaan. 7. [...] » (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 2072/3, p. 3). Overigens beantwoordt de noodzaak voor de werkgever een arbeidsvergunning te verkrijgen en voor de werknemer de overeenstemmende arbeidskaart te verkrijgen nog steeds, zoals naar voren is gebracht in het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 voorafgaat, aan de doelstelling « te vermijden dat migrerende werknemers zouden aangeworven worden zonder rekening te houden met de stand van de arbeidsmarkt en om de voorrang voor de tewerkstelling van de arbeidskrachten die op het grondgebied van het Rijk beschikbaar zijn te bewaren » (*Belgisch Staatsblad*, 29 juli 1967).

B.13.1. De Ministerraad doet gelden dat de mogelijkheid die artikel 7 van de bestreden wet aan de Koning heeft toegekend om de door Hem bepaalde categorieën van vreemdelingen vrij te stellen van de verplichting een arbeidskaart te verkrijgen, een mogelijkheid waarvan de Koning gebruik heeft gemaakt door de koninklijke besluiten van 9 juni 1999 en 15 februari 2000 aan te nemen, het discriminerende karakter van de wet corrigeert.

B.13.2. De parlementaire voorbereiding toont aan dat de wetgever ervoor heeft gekozen wetgevend op te treden via een kaderwet, om het de uitvoerende macht mogelijk te maken in de toekomst snel te reageren op onvoorziene situaties en op de evolutie van de arbeidsmarkt en de vraag naar arbeidskrachten in een aantal sectoren (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 2072/1, p. 1). De noodzaak aan soepelheid, inherent aan die materie, met name om de vrijstelling van arbeidsvergunning en arbeidskaart mogelijk te maken voor een aantal sectoren of bepaalde categorieën van beroepen, verantwoordt immers het gebruik van de techniek van de kaderwet.

B.13.3. Doordat hij zonder onderscheid « de onderdanen en werknemers [beoogt] die niet de Belgische nationaliteit bezitten », lijkt de wetgever categorieën van personen die zich in een fundamenteel verschillende situatie bevinden, op identieke wijze te behandelen. Dat is meer bepaald het geval voor onderdanen van Lid-Staten van de Europese Unie en voor in België erkende vluchtelingen. Ten opzichte van die personen lijken de voormelde bepalingen van de wet de internationale verbintenissen van België te miskennen op grond waarvan hun de toegang tot de Belgische arbeidsmarkt niet mag worden geweigerd. Dat is eveneens het geval voor buitenlandse onderdanen voor wie, op grond van hun statuut, het recht op arbeid niet afhankelijk kan worden gesteld van een arbeidskaart.

B.14. Uit wat voorafgaat volgt dat de in het geding zijnde bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zouden schenden ten nadele van bepaalde categorieën van vreemdelingen indien zij zouden moeten worden geïnterpreteerd in die zin dat zij, onder het enige voorbehoud van eventuele door de Koning aangebrachte afwijkingen, voorschrijven dat buitenlandse onderdanen (ongeacht hun nationaliteit of hun administratieve verblijfssituatie in België) in België alleen loonarbeid mogen verrichten indien hun werkgever op voorhand de toestemming heeft gekregen ze tewerk te stellen en zij zelf de overeenkomstige arbeidskaart hebben verkregen.

B.15. Op grond van artikel 7 van de wet kan echter de Koning de categorieën van werknemers die Hij bepaalt, vrijstellen van de verplichting een arbeidskaart te verkrijgen. Hoewel het lijkt alsof dat artikel de Koning de mogelijkheid biedt al dan niet die vrijstellingen te verlenen, moet het, gelezen in het licht van de voormelde parlementaire voorbereiding, worden geïnterpreteerd in die zin dat het - wat betreft de categorieën van vreemdelingen aan wie, wegens hun nationaliteit of statuut, niet kan worden opgelegd dat zij een arbeidskaart verkrijgen om arbeidsprestaties te verrichten - de Koning ertoe verplicht die vrijstellingen te verlenen.

B.16. In samenhang gelezen met artikel 7 en onder het voorbehoud dat dit artikel wordt geïnterpreteerd zoals hiervoor omschreven, schenden de bestreden bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

*Ten aanzien van artikel 4, § 2, van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers*

B.17. De bestreden bepaling verhindert de gewesten een arbeidskaart af te geven wanneer de buitenlandse onderdaan in België is binnengekomen om er te worden tewerkgesteld voordat de werkgever de arbeidsvergunning heeft verkregen. Krachtens het tweede lid van die bepaling kan de Koning van het eerste lid afwijken.

B.18. De verzoekster is van mening dat die bepaling een discriminatie creëert ten nadele van de kandidaat-werknemers van vreemde nationaliteit die zich al op het grondgebied bevinden, met onzeker verblijf, ten aanzien van diegenen die zich in het buitenland bevinden.

B.19. De parlementaire voorbereiding geeft aan dat « paragraaf 2 [...], anders geformuleerd, een bepaling van artikel 9 van het koninklijk besluit nr. 34 [overneemt]. De oude formulering had eerder betrekking op een bepaling betreffende de toegang tot het grondgebied dan op een voorwaarde van toekenning van de arbeidsvergunning » (*Parl. St., op. cit.*, p. 4). Artikel 9 van het koninklijk besluit nr. 34 luidde als volgt :

« Onverminderd de inzake het binnenkomen, het verblijf en de vestiging van de vreemdelingen in België geldende bepalingen, mogen de personen die de Belgische nationaliteit niet bezitten niet in het Rijk komen om er tewerkgesteld te worden zonder een arbeidskaart te hebben verkregen.

In de bij besluit van de Minister tot wiens bevoegdheid de tewerkstelling behoort bepaalde gevallen, kan van het eerste lid worden afgeweken. »

B.20.1. Uit die elementen blijkt dat de doelstelling van die bepaling erin bestaat de aankomst van nieuwe buitenlandse werknemers te ontmoedigen voor wie een werkgever nog geen arbeidsvergunning heeft aangevraagd of heeft verkregen. Die doelstelling is in samenhang met die van de hele wetgeving, namelijk de aankomst van die nieuwe werknemers slechts mogelijk te maken als de Belgische arbeidsmarkt ze kan opnemen. De maatregel is dan ook relevant ten aanzien van de beoogde doelstelling.

B.20.2. Het verbod beoogt slechts de vreemdelingen die op het grondgebied zijn binnengekomen «om er te worden tewerkgesteld ». Het beoogt bijgevolg niet diegenen die gemachtigd zouden zijn in België binnen te komen om een andere reden, die wettig op het grondgebied zouden verblijven en voor wie een werkgever vervolgens een aanvraag tot arbeidsvergunning zou indienen. Het is bijgevolg niet kennelijk onevenredig ten aanzien van de beoogde doelstelling.

B.20.3. Artikel 4, §2, van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

*Ten aanzien van artikel 9 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers*

B.21. Artikel 9 bepaalt :

« De buitenlandse werknemer die wettig in België verblijft en wiens arbeidskaart wordt geweigerd of ingetrokken, alsmede de werkgever wiens arbeidsvergunning wordt geweigerd of ingetrokken, kunnen in beroep gaan bij de bevoegde overheid. »

B.22. De verzoekster oordeelt in het eerste onderdeel van het middel dat tegen die bepaling is gericht, dat deze een discriminatie instelt ten aanzien van de vreemdelingen die niet wettig in België verblijven, of ze zich nu illegaal op het grondgebied bevinden of in het buitenland, ten opzichte van diegenen die wettig in België verblijven, in zoverre de eersten, in tegenstelling tot de tweeden, zich het recht ontzegd zien een beroep in te stellen bij de minister tegen de weigering of intrekking van de arbeidskaart.

B.23. Een van de doelstellingen van de wet vermeld in B.12 is die van het verbeteren van de beroepsmogelijkheden. Zodra de wetgever een beroep invoert bij de minister in geval van weigering of intrekking van de arbeidskaart, mag hij die mogelijkheid dat beroep in te stellen tot een bepaalde categorie van personen beperken, wanneer voor dat onderscheid een redelijke verantwoording bestaat.

Artikel 9 beperkt het beroep bij de bevoegde overheid tot de buitenlandse werknemer die wettig in België verblijft. Aldus wordt een tweevoudig onderscheid ingevoerd tussen buitenlandse werknemers die in België een betrekking zoeken naargelang zij al dan niet wettig in België verblijven, enerzijds, en naargelang zij wettig in België of in het buitenland verblijven, anderzijds.

B.24. Nagegaan moet worden of de wetgever, door de beroepsmogelijkheid voor te behouden aan buitenlandse werknemers die wettig in België verblijven, met uitsluiting van buitenlandse werknemers die onwettig in België verblijven, een onderscheid heeft ingevoerd dat redelijk kan worden verantwoord.

Het staat aan de wetgever een beleid betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen te voeren en daaromtrent, met inachtneming van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, in de nodige maatregelen te voorzien die betrekking kunnen hebben op onder meer het vaststellen van de voorwaarden volgens welke het verblijf van een vreemdeling in België al dan niet wettig is. Dat daaruit een verschil in behandeling voortvloeit tussen vreemdelingen naargelang zij al dan niet wettig in België verblijven, is het logische gevolg van de inwerkingstelling van voormeld beleid.

Te dezen kon de wetgever de mogelijkheid tot beroep waarin het bestreden artikel 9 voorziet, beperken tot de buitenlandse werknemers die wettig in België verblijven. Door op die manier de buitenlandse werknemers die onwettig in België verblijven daarvan uit te sluiten, heeft de wetgever geen maatregel genomen die niet redelijk verantwoord zou zijn. Immers, het beleid inzake toegang tot het grondgebied en verblijf van vreemdelingen zou worden doorkruist wanneer zou worden aangenomen dat voor buitenlandse werknemers die onwettig in België verblijven, ter zake dezelfde voorwaarden zouden moeten gelden als voor degenen die wettig in België verblijven.

Nu de regelgeving omtrent de toegang tot het grondgebied en het verblijf van vreemdelingen, enerzijds, en die van de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, anderzijds, - hoewel ze het voorwerp uitmaken van onderscheiden wetgevingen - raakpunten vertonen, kan redelijkerwijze worden aangenomen dat de wetgever, zonder de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie te schenden, het beroep bij de bevoegde overheid tegen de weigering of de intrekking van de arbeidskaart vermocht voor te behouden aan de buitenlandse werknemers die wettig op het grondgebied verblijven.

B.25. Het bestreden artikel 9 voert tevens een onderscheid in tussen buitenlandse werknemers naargelang zij wettig in België dan wel in het buitenland verblijven en tewerkstelling in België beogen, doordat het uitsluit dat het beroep waarin het voorziet, zou kunnen worden ingesteld door een buitenlandse werknemer die in het buitenland verblijft.

Om dezelfde redenen als in B.24, is dat verschil in behandeling redelijk verantwoord.

B.26. In het tweede onderdeel van hetzelfde middel is de verzoekster van mening dat de bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, gelezen in het licht van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van Mens, doordat het de betrokkenen een effectief beroep voor een onafhankelijke instantie ontnemt, aangezien het beroep wordt gebracht voor « de bevoegde overheid », namelijk dezelfde overheid als die welke de bestreden beslissing heeft genomen.

B.27. Zonder dat er aanleiding toe bestaat te onderzoeken of artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens te dezen van toepassing is, stelt het Hof vast dat de door « de bevoegde overheid » krachtens de wet van 30 april 1999 betreffende de

tewerkstelling van buitenlandse werknemers genomen beslissingen vatbaar zijn voor beroep tot vernietiging en, in voorkomend geval, tot schorsing voor de afdeling administratie van de Raad van State. De weigering of de intrekking van de arbeidskaart en de arbeidsvergunning kunnen bijgevolg door de betrokken vreemdeling alsook door de werkgever voor een onafhankelijke jurisdictionele instantie worden bestreden. Het middel, in dat onderdeel, kan niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof,

onder het voorbehoud dat, wat betreft de categorieën van vreemdelingen aan wie, wegens hun nationaliteit of statuut, niet kan worden opgelegd een arbeidskaart te verkrijgen om in België arbeidsprestaties te verrichten, artikel 7 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers moet worden geïnterpreteerd in die zin dat het de Koning ertoe verplicht de vrijstelling te verlenen waarin het voorziet,

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 29 maart 2001, door voormelde zetel, waarin voor de uitspraak voorzitter G. De Baets, in ruste gesteld na het beraad, is vervangen door rechter L. Lavrysen, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior