

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA VI^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 264.050 du 2 septembre 2025

A. 237.627/VI-22.447

En cause : **la société à responsabilité limitée
LES RÉSIDENCES DE L'EDEN,**
ayant élu domicile chez
M^e Patrick HUGET, avocat,
rue de la Régence 23/2
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Élisabeth DERRIKS, avocat,
avenue Louise 522/14
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 octobre 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de ne pas accorder l'autorisation de travail prise le 9 août 2022 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 14 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 mai 2025 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Patrick Huget, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Konstantin de Haes, *loco* M^e Élisabeth Derriks, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

1. Le 22 octobre 2021, la requérante introduit auprès des services compétents de la partie adverse une demande d'autorisation de travail de plus de nonante jours (permis unique) en vue d'être autorisée à occuper à temps plein, pour une durée indéterminée, P.O., de nationalité burkinabé, en qualité d'infirmier. À cette demande est joint un contrat de travail à durée indéterminée mentionnant notamment que le travailleur est engagé en qualité d'employé (infirmier A2), que l'employeur relève de la Commission paritaire 330 et que la rémunération est de 2.362,26 euros bruts par mois.

2. Le 26 octobre 2021, la partie adverse invite la requérante à lui communiquer, dans les quinze jours :

- une copie du titre de séjour du travailleur en Belgique ;
- le certificat médical-type ;
- le contrat-type dûment complété, daté et signé par les deux parties ;
- une attestation d'affiliation émanant de la mutuelle ;
- une explication quant au fait que le formulaire type de demande et le contrat de travail mentionnent un régime horaire et un salaire différents.

3. Le 30 novembre 2021, l'avocat de la requérante transmet à la partie adverse le certificat médical-type et le contrat-type demandés et apporte des explications aux différences épinglées dans le courrier du 26 octobre 2021 entre le contrat de travail et le formulaire de demande. S'agissant de la production du titre de séjour, il explique que le travailleur concerné ne dispose pas d'un tel document, mais qu'il estime entrer « dans les conditions pour invoquer et obtenir le bénéfice de la force majeure », le métier d'infirmier étant en pénurie. Il est également précisé qu'« en raison de l'absence d'un titre de séjour, [le travailleur] ne dispose pas d'une attestation d'affiliation auprès d'une Mutuelle ».

4. Le 2 décembre 2021, le travailleur pour lequel l'autorisation a été sollicitée produit à son tour le certificat médical et le contrat de travail demandés ainsi que les explications de la requérante concernant les différences entre le contrat de travail et le formulaire de demande.

5. Le 20 mai 2022, le directeur de la Migration économique refuse l'octroi d'une autorisation de travail. Cette décision est ainsi motivée :

« MOTIF(S) DE REFUS :

200 – L'intéressé(e) a pénétré en Belgique dans l'intention d'y être occupé(e) avant que l'employeur ait obtenu l'autorisation d'occupation (art. 4, § 2, de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, lu en combinaison avec l'art. 34, 1°, c), de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers en ce que les conditions de la loi ou de ses arrêtés d'exécution ne sont pas remplies).

202 - L'autorisation d'occupation n'est accordée que s'il n'est pas possible de trouver parmi les travailleurs appartenant au marché de l'emploi un travailleur apte à occuper de façon satisfaisante et dans un délai raisonnable même au moyen d'une formation professionnelle adéquate, l'emploi envisagé (art. 8 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, lu en combinaison avec l'art. 34, 1°, c), du même arrêté royal en ce que les conditions de la loi ou de ses arrêtés d'exécution ne sont pas remplies).

217 - Une décision négative qui ne fait pas l'objet d'un recours suspensif ou qui n'a pas été suspendue par le juge est intervenue quant au droit ou à l'autorisation de séjour de l'intéressé (art. 34, 7°, de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers modifié par l'arrêté royal du 6 février 2003). En effet, l'intéressé(e) séjourne en Belgique sans être couvert(e) par un document de séjour. »

6. Le 17 juin 2022, la requérante introduit, par l'intermédiaire de son conseil, un recours contre cette décision auprès du ministre du Gouvernement de la partie adverse chargé de l'Emploi.

7. Le 24 juin 2022, la partie adverse sollicite d'Actiris une enquête sur la main-d'œuvre disponible pour l'emploi concerné.

Le 30 juin 2022, Actiris répond que la fonction « n'est pas reprise dans la liste des fonctions critiques », « qu'il y a 6 chercheur(s) d'emploi susceptible(s) de correspondre au profil » et qu'il « remet, par conséquent, un avis favorable concernant ce recours ».

8. Le 2 août 2022, statuant sur ce recours, le ministre le déclare non fondé et, par voie de conséquence, refuse l'octroi d'une autorisation de travail.

Il s'agit de l'acte attaqué, rédigé comme suit :

« Attendu que:

1. Quant au motif de refus fondé sur l'article 4, § 2, de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers :

Il ressort des données du Registre national consulté dans le cadre de l'examen du présent recours que l'intéressé n'a pas pénétré en Belgique dans l'intention d'y être occupé, mais qu'il y a pénétré en tant que demandeur d'asile.

Dès lors, le 1^{er} motif de refus reposant sur l'article 4, § 2, de ladite loi du 30 avril 1999, lu en combinaison avec l'article 34-1^o, c), de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la même loi, en ce que les conditions de la loi ou de ses arrêtés d'exécution ne sont pas remplies, est abandonné.

2. Quant au motif de refus fondé sur l'article 8 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers : Le rapport d'Actiris du 30/06/2022 relatif à la disponibilité de main-d'œuvre sur le marché de l'emploi, dressé suite à une demande d'enquête dans le cadre de l'examen du présent recours, déclare qu'une enquête a été faite dans la base de données CE et conclut qu'il n'y a que 6 chercheurs d'emploi susceptibles de correspondre au profil pour la fonction envisagée d'infirmier.

Actiris remet, par conséquent, un avis favorable concernant ce recours.

Le [2ème] motif de refus reposant sur l'article 8 dudit arrêté du 9 juin 1999, lu en combinaison avec son article 34-1^oc), en ce que les conditions de la loi ou de ses arrêtés d'exécution ne sont pas remplies, est donc abandonné.

L'intéressé possède, par ailleurs, les qualifications requises pour l'exercice de la fonction. Il a, en effet, terminé avec fruit en mars 2021, à l'Institut Dominique Pire à 1160 Auderghem, les études conduisant au brevet d'infirmier hospitalier et possède un visa, délivré par la Direction générale Soins de Santé du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, l'autorisant à exercer la profession d'infirmier.

3. Quant au motif de refus fondé sur l'article 34-7^o de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers :

D'après les données du Registre national (source authentique), l'intéressé ne possède aucun document couvrant son séjour en Belgique.

Ainsi, d'après le Registre national, une nouvelle demande d'asile a été introduite par l'intéressé en date du 12/04/2021. Une décision d'irrecevabilité a été prise par le CGRA le 14/07/2021. Un recours a été introduit auprès du Conseil du contentieux des étrangers contre cette décision d'irrecevabilité prise par le CGRA ; ce recours, non suspensif, a fait l'objet d'un rejet en date du 04/11/2021, rejet ayant donné lieu à un ordre de quitter le territoire (OQT) notifié par l'Office des étrangers le 15/12/2021. Un recours non suspensif contre ce rejet et cet OQT est toujours pendant.

La demande de régularisation de séjour, introduite par l'intéressé le 28/01/2022 sur pied de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, dont la copie est contenue dans le dossier, ne peut être retenue.

En effet, suite à cette demande, l'Administration communale de Saint-Gilles a remis à l'intéressé une attestation de réception (annexe 3) précisant expressément qu'elle ne constitue en aucune façon un document de séjour.

Par conséquent, le 3ème motif de refus reposant sur l'article 34-7° dudit arrêté du 9 juin 1999 est maintenu et ne souffre aucune dérogation.

Il importe de rappeler ici que la jurisprudence (Conseil d'État, arrêt n°176,046, du 23.10.2007) considère que "l'étranger ayant introduit une (...) demande ne bénéficie pas d'un droit de séjour, même temporaire, au sens de l'arrêté royal du 9 juin 1999, tel que modifié par l'arrêté royal du 6 février 2003, et tombe dès lors dans le champ d'application de l'article 34, 7°, précité".

Ledit arrêté royal fait obligation à l'Administration de refuser, dans une telle hypothèse, l'autorisation d'occupation et le permis sollicités.

Dans ce même arrêt, le Conseil d'État a souligné que "... depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 6.02.2003, la délivrance d'un permis de travail est désormais intimement liée à la situation de séjour du demandeur ; qu'un séjour régulier peut donner lieu à la délivrance d'un permis dont le type dépendra du caractère précaire ou non du séjour ; que, par contre, l'absence d'un droit au séjour interdit la délivrance d'un permis".

Ainsi, le Conseil d'État confirme le dit du rapport au Roi au sujet de l'arrêté royal du 6 février 2003 introduisant l'art. 34,7°, stipulant que celui qui n'a pas obtenu le droit de séjour est, bien évidemment, également visé par cette disposition, indépendamment du fait qu'il n'y aurait pas de décision négative proprement dite.

4. Les engagements des parties, par contrat de travail conforme aux dispositions de l'article 12 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 précité, signé par l'employeur et le travailleur le 22/04/2022, joint à la demande, portent sur un régime de travail de 38 heures par semaine et sur un salaire mensuel brut de 2.362,26 €. Cependant, depuis le 01/05/2022, le salaire mensuel brut à l'embauche pour une fonction d'infirmier breveté, relevant de l'échelle 1.43-1.55 de la sous-commission paritaire 330.01.20 des maisons de repos et de soins compétente en l'espèce, doit atteindre 2.409,44€.

Décision :

Vu les points 3 et 4 de ces attendus, le ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé de l'emploi déclare le présent recours non fondé et décide de ne pas accorder l'autorisation de travail.

Vu la pénurie notoire des métiers d'infirmiers, il attire cependant l'attention que, si une nouvelle demande d'autorisation de travail est introduite en bonne et due forme pour la même profession, prévoyant, pour le même régime de travail, des conditions de rémunération conformes à celles en vigueur au sein de l'échelle 1.43-1.55 de la sous-commission paritaire 330.01.20 compétente pour les maisons de repos et de soins, et que cette demande fait apparaître que l'intéressé s'est mis en ordre de séjour conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, des possibilités d'octroi d'une autorisation de travail existent. »

Cette décision est notifiée à la requérante par un courrier portant la date du 9 août 2022.

IV. Recevabilité du recours

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse soutient, en substance, que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt. Elle fait valoir qu'il découle des articles 4/1 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, 34, 7°, de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de cette loi, tel qu'en vigueur pour la Région de Bruxelles-Capitale, et 61/25-2, § 2, et 61/25-5, §1^{er}, 3°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers que le ressortissant d'un pays tiers susceptible d'obtenir un permis unique est celui qui séjourne légalement sur le territoire au moment de l'introduction de la demande, ce qui n'est pas le cas du travailleur que la requérante souhaite occuper, de sorte que le recours qui a été soumis au ministre chargé de l'Emploi était nécessairement voué au rejet. Elle précise que la demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9*bis* de la loi précitée du 15 décembre 1980, qui a été introduite le 28 janvier 2022, n'a pas pour conséquence de conférer, pendant l'examen de la demande, un droit au séjour à l'étranger concerné.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

La requérante conteste, dans le cadre de son moyen unique, l'application faite par la partie adverse de l'article 34, 7°, de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

L'examen de la recevabilité du recours est, dès lors, lié à celui de l'examen au fond de cette question.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 4/1 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, de l'article 4 de la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler

sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre', du principe de bonne administration et de la force majeure en tant que principe général de droit.

Dans une première branche, elle affirme, en se référant à l'arrêt n° 190.241 du 5 février 2009, que la force majeure peut justifier que des modalités prescrites ne soient pas respectées, même en l'absence d'une clause exonératoire expresse. Elle soutient que constitue assurément un élément de force majeure justifiant qu'il soit dérogé à la condition de titre de séjour prévue par la réglementation la grave pénurie actuelle de personnel infirmier, qui s'est trouvée aggravée par la pandémie de la Covid-19.

Dans une deuxième branche, elle fait valoir que la décision attaquée ne rencontre pas l'argument tiré de la force majeure qui a été soulevé à l'appui du recours, en violation du principe de bonne administration selon lequel il y a lieu de tenir compte de tous les éléments de la cause. Elle considère que la décision « est inadéquatement motivée en ce qu'elle n'expose pas en quoi la situation de [P.O.], diplômé en Belgique en soins infirmiers, dépourvu de titre de séjour, volontaire à résorber la pénurie de personnel infirmier » correspond ou non à une situation de force majeure ou d'état de nécessité. Elle fait également grief à la décision entreprise de ne pas répondre « aux autres éléments développés (infraction pénale, faute, etc.) ». Enfin, la requérante considère qu'en privilégiant la règle qui impose de disposer d'un titre de séjour plutôt que la nécessité de résorber la pénurie de personnel infirmier, la partie adverse a violé le principe de proportionnalité et fait preuve d'un formalisme excessif.

Dans une troisième branche, elle expose que l'article 4.1. de la directive 2011/98/UE laisse les États membres libres de choisir si la demande de permis unique doit être introduite par le travailleur ou par l'employeur. Elle constate que le législateur belge a opté pour la seconde de ces deux options. Elle avance que la directive n'impose pas de conditions particulières de séjour lorsque la demande est introduite par l'employeur. Elle affirme que ce n'est que lorsque la demande est introduite « par le travailleur lui-même sur le territoire de l'État membre » que celui-ci est tenu de se trouver en séjour légal. Elle avance qu'en ce qu'il prévoit que la demande doit être introduite par l'employeur tout en exigeant, lorsque le travailleur réside déjà sur le territoire au moment de la demande, que son séjour soit régulier, l'article 4/1 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers ajoute une condition à l'article 4 de la directive 2011/98/UE, qu'il ne transpose dès lors pas correctement. Elle en déduit que la condition relative à la légalité du séjour « doit donc être écartée comme étant contraire au droit de l'Union ».

B. Mémoire en réponse

S'agissant des deux premières branches du moyen, la partie adverse fait valoir que la requérante n'a pas intérêt aux griefs qu'elle invoque et qui sont exclusivement dirigés contre le motif fondé sur l'article 34, 7°, de l'arrêté royal du 9 juin 1999, alors que la décision attaquée repose sur un autre motif, développé sous son point 4, qui justifie, à lui seul, le refus d'octroi d'un permis unique. Elle est, par ailleurs, d'avis que la motivation permet incontestablement de comprendre les raisons du refus et, partant, qu'elle est adéquate. Elle rappelle que l'obligation de motivation à laquelle elle est tenue en tant qu'autorité administrative ne va pas jusqu'à exiger qu'elle donne les motifs de ses motifs.

À titre subsidiaire, la partie adverse répond que « la partie requérante se méprend manifestement sur la notion de “force majeure” dont elle se prévaut » et que l'argumentation qu'elle fonde sur cette notion est sans pertinence. Elle expose que « la force majeure suppose un événement imprévisible au moment de la naissance de l'obligation, qui doit empêcher concrètement et réellement le débiteur de remplir son obligation et qui soit extérieur au débiteur ». Elle constate qu'en l'espèce, la requérante n'explique pas en quoi la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur des soins de santé aurait empêché le travailleur qu'elle souhaite occuper de respecter l'obligation d'être en séjour régulier au moment de l'introduction de la demande de permis unique. Elle rappelle que l'arrêté royal du 6 février 2003, qui a modifié l'arrêté royal du 9 juin 1999, a instauré une nouvelle cause de refus de l'autorisation d'occupation qui vise toutes les personnes qui se trouvent sur le territoire et qui, à la date de l'introduction de leur demande, ne bénéficient pas d'un droit de séjour. Elle constate qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que le travailleur que souhaite occuper la requérante est en séjour irrégulier sur le territoire ni que son séjour était déjà illégal au moment de l'introduction de la demande de permis unique. La partie adverse répond encore que s'agissant de considérations sans lien avec le constat de l'illégalité du séjour, elle n'était pas tenue d'avoir égard au fait que l'étranger concerné par la demande a obtenu son diplôme en Belgique et qu'il est volontaire pour résorber la pénurie de personnel infirmier. Enfin, elle fait valoir qu'il résulte de sa décision qu'elle « a bien tenu compte de la force majeure que la requérante tire de la pénurie du personnel infirmier » puisque sa décision fait expressément référence à « la pénurie notoire des métiers infirmiers » pour considérer qu'un permis unique pourrait être délivré moyennant le respect des conditions de rémunération applicables pour la sous-commission paritaire 330.01.20 et pourvu que le travailleur concerné se soit mis en ordre de séjour.

À propos de la troisième branche, la partie adverse répond que la requérante est sans intérêt à soutenir que l'article 4/1 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers ne transposerait pas correctement la directive 2011/98/UE visée par le moyen dès lors que la décision attaquée n'a pas été prise en application de cette disposition, qui fait obligation à tout employeur de vérifier, avant d'occuper un ressortissant d'un pays tiers, que celui-ci dispose d'un titre de séjour ou d'une autre autorisation de séjour.

Elle répond encore que le moyen repose sur la prémisse erronée que l'article 4/1 de la loi du 30 avril 1999 précitée constitue une transposition de la directive 2011/98. Elle fait valoir qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 11 février 2013, qui a inséré l'article 4/1 dans la loi du 30 avril 1999, que cet article « transpose l'article 4 de la directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ». Elle en conclut qu'en sa troisième branche, le moyen manque en droit.

C. Mémoire en réplique

Quant à son intérêt, contesté par la partie adverse, à soulever les deux premières branches de son moyen unique, la requérante fait valoir qu'elle n'est pas responsable du fait que le montant du salaire mensuel brut minimum a été revu à la hausse entre le moment où elle a introduit la demande de permis unique et celui où a été prise la décision de refus. Selon elle, « l'adaptation du salaire constitue un élément marginal [...] au regard de la pénurie de personnel infirmier » et des difficultés que cette pénurie occasionne pour les institutions de soins. Elle analyse ce motif de refus « comme une forme d'erreur matérielle ».

Elle reproduit, pour le surplus, l'argumentation figurant dans sa requête introductive.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Depuis le 24 décembre 2018, date de l'entrée en vigueur de la procédure du permis unique prévue par la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre', la demande d'autorisation de séjour à des fins de travail pour une période

de plus de nonante jours est introduite par l'employeur, auprès de l'autorité régionale territorialement compétente, sous la forme d'une demande d'autorisation de travail valant, en vertu de l'article 61/25-1 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, « introduction d'une demande de séjour ». Conformément à l'accord de coopération conclu le 2 février 2018 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone 'portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers', la demande de permis unique est traitée de manière conjointe par l'autorité régionale et par l'Office des étrangers, conformément à leurs compétences respectives : les régions sont compétentes pour se prononcer sur l'octroi d'une autorisation de travail et l'Office des étrangers pour prendre une décision sur la demande de séjour. Le permis unique est délivré lorsque ces deux autorités ont pris, chacune pour le volet de la demande relevant de sa compétence, une décision favorable.

En Région de Bruxelles-Capitale, la réglementation applicable à la demande de permis unique est l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

L'article 34, 7°, de cet arrêté royal, tel qu'applicable en Région de Bruxelles-Capitale, énonce ce qui suit :

« L'autorisation d'occupation et le permis de travail sont refusés :

- 1° a) lorsque la demande contient des données incomplètes, inexactes ou falsifiées, voire des données, déclarations ou altérations qui ont été obtenues par des moyens frauduleux, ou apportées illégalement ;
- b) lorsque l'employeur, à l'occasion d'une demande, a eu recours à des pratiques frauduleuses, ou que des présomptions graves, précises et concordantes découlent de faits connus, démontrant la fraude ou le dol ;
- c) lorsque les conditions de la loi ou de ses arrêtés d'exécution ne sont pas remplies ;
- 1°*bis* lorsque l'absence d'activités économiques ou sociales a été constatée, ou lorsque l'employeur se trouve en état de faillite ou d'insolvabilité notoire, fait l'objet d'une procédure de déclaration de faillite, ou a demandé ou obtenu une réorganisation judiciaire ;
- 2° lorsque l'occupation est contraire soit à l'ordre public ou à la sécurité publique, soit aux lois et règlements, soit aux conventions et accords internationaux en matière de recrutement et d'occupation de travailleurs étrangers ;
- 3° lorsque des raisons d'ordre public ou de sécurité publique fondées sur le comportement personnel du travailleur le nécessitent ;
- 4° si l'employeur ne respecte pas les obligations légales et réglementaires relatives à l'occupation des travailleurs ;
- 5° lorsque l'occupation ne se fait pas conformément aux conditions de rémunération et autres conditions de travail qui régissent l'occupation de travailleurs belges ;

6° lorsqu'ils concernent un emploi dont les ressources découlant de son occupation ne permettent pas au travailleur de subvenir à ses besoins ou à ceux de son ménage ;
7° lorsqu'au moment de l'introduction de la demande, le travailleur étranger concerné fait l'objet d'une décision négative, quant à son droit ou son autorisation de séjour, qui ne fait pas l'objet d'un recours suspensif ou n'a pas été suspendue par le juge ;
8° lorsqu'une sanction définitive a été prononcée à l'encontre de l'employeur en vertu de l'article 12, paragraphe premier ou deuxième paragraphe, 1° ou 2°, ou troisième paragraphe ou quatrième paragraphe de la loi, ou en vertu de l'article 175 du Code pénal social ;
9° lorsque le travailleur ne s'est pas conformé aux obligations découlant d'une décision antérieure d'admission en tant que travailleur saisonnier ».

Il résulte des termes clairs de cette disposition que, dans chacun des cas qui y sont limitativement énumérés, la partie adverse est tenue de refuser l'autorisation d'occupation et le permis de travail. L'introduction de la procédure de permis unique, entrée en vigueur le 24 décembre 2018, n'a pas modifié les conditions de fond de la délivrance d'une autorisation de travail.

En l'espèce, aux termes de la décision attaquée, la partie adverse s'est fondée sur deux motifs pour refuser d'accorder l'autorisation de travail sollicitée par la requérante :

- le premier motif, énoncé sous le point 3 de la décision entreprise et expressément fondé sur l'article 34, 7°, de l'arrêté royal du 9 juin 1999 précité, repose sur le constat que l'étranger que la requérante souhaite occuper ne bénéficie pas d'un droit de séjour, même temporaire ;
- le second motif, énoncé au point 4, est fondé sur le constat que la rémunération mentionnée dans le contrat de travail joint à la demande est inférieure à celui applicable depuis le 1^{er} mai 2022 pour une fonction d'infirmier breveté relevant de la sous-commission paritaire 330.1.20 ; par une telle considération, la partie adverse fait manifestement application du motif de refus prévu par l'article 34, 5°, qui vise le cas d'une occupation non conforme « aux conditions de rémunération [...] qui régissent l'occupation de travailleurs belges ».

Ainsi que le constate la partie adverse, le moyen unique est exclusivement dirigé contre le motif tiré de l'article 34, 7°, de l'arrêté royal du 9 juin 1999. La requérante n'émet, dans sa requête, pas la moindre critique à l'encontre du second motif de refus, énoncé sous le point 4 de la décision attaquée. Les arguments formulés dans le mémoire en réplique pour contester ce motif sont tardifs et partant irrecevables. Ce motif, relatif au non-respect des conditions de rémunération applicables aux travailleurs belges, justifie légalement, à lui seul, le refus contesté et

revêt donc un caractère déterminant.

Dès lors que l'acte attaqué est fondé sur deux motifs déterminants dont l'un ne fait l'objet d'aucune contestation, le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt.

Le moyen unique est, en tout état de cause, non fondé.

Aux termes de l'article 34, 7°, de l'arrêté royal du 9 juin 1999, inséré par l'article 9 de l'arrêté royal du 6 février 2003, l'autorisation est refusée « lorsqu'au moment de l'introduction de la demande, le travailleur étranger concerné fait l'objet d'une décision négative, quant à son droit ou son autorisation de séjour, qui ne fait pas l'objet d'un recours suspensif ou n'a pas été suspendue par le juge ».

Le rapport au Roi, dans le commentaire de cette disposition, précise ce qui suit :

« Article 9 - Cette disposition ajoute un cas de refus de l'octroi du permis ou de l'autorisation d'occupation. On renvoie au commentaire de l'article 2, 6°, du présent arrêté. Il convient de signaler ici que celui qui n'a jamais obtenu de droit de séjour est évidemment visé par cette disposition indépendamment du fait, comme ce serait le cas par exemple pour un clandestin, qu'il n'y aurait pas de décision négative proprement dite [...] ».

L'arrêté royal du 6 février 2003 instaure donc bien une nouvelle cause de refus d'autorisation d'occupation et de permis de travail – ainsi que, désormais, du permis unique – qui vise toutes les personnes qui, à la date de l'introduction de leur demande, ne bénéficient pas d'un droit ou d'une autorisation de séjour, soit parce qu'elles ne l'ont pas encore obtenu (même si elles ont introduit une demande), soit parce qu'une décision négative est intervenue et qu'elles n'ont introduit aucun recours suspensif contre celle-ci.

En l'espèce, lorsque la demande de permis unique a été introduite, le travailleur concerné par celle-ci se trouvait déjà en Belgique et il n'est pas contesté qu'il n'était ni autorisé ni admis au séjour. L'article 34, 7°, précité, s'appliquait donc bien à sa situation.

La requérante fait, tout d'abord, valoir qu'elle s'est prévaluée d'un cas de force majeure qui justifiait qu'elle soit exonérée de la condition de régularité du séjour qui s'impose au travailleur étranger qu'elle souhaite occuper.

La force majeure, susceptible de tempérer la rigueur de la loi, suppose

qu'une cause extérieure, imprévisible et irrésistible ait rendu impossible le respect par la personne concernée – en l'occurrence, le travailleur étranger que souhaite occuper la requérante – de ses obligations, à savoir celle d'être en séjour régulier au moment de l'introduction de la demande de permis unique.

La requérante n'explique pas et le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi la pénurie d'infirmiers, que reconnaît expressément l'acte attaqué, aurait pu avoir une quelconque incidence sur le statut de séjour de l'étranger pour lequel la demande de permis unique a été introduite et aurait pu empêcher ou, à tout le moins, rendre excessivement difficile de respecter la condition de régularité du séjour au jour de l'introduction de la demande.

La pénurie de personnel que la requérante invoque à titre de circonstance de force majeure constitue en réalité une condition d'octroi de l'autorisation de travail. L'article 8 de l'arrêté royal du 9 juin 1999, tel qu'applicable en Région de Bruxelles-Capitale, prévoit, en effet, que « [l']autorisation d'occupation n'est accordée que s'il n'est pas possible de trouver parmi les travailleurs appartenant au marché de l'emploi un travailleur apte à occuper de façon satisfaisante et dans un délai raisonnable, même au moyen d'une formation professionnelle adéquate, l'emploi envisagé. »

La requérante soutient aussi que la partie adverse a violé le principe de proportionnalité et fait preuve d'un formalisme excessif.

En refusant l'octroi de l'autorisation de travail pour le motif que l'étranger pour lequel la demande de permis unique a été introduite n'est pas en séjour régulier sur le territoire, la partie adverse n'a fait que se conformer à la réglementation en vigueur, laquelle lui interdisait de délivrer l'autorisation sollicitée. Il ne peut dès lors lui être reproché d'avoir pris une décision disproportionnée ou d'avoir fait preuve d'un formalisme excessif.

La requérante fait encore valoir que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé et que la partie adverse a méconnu le principe de bonne administration, en ne rencontrant pas les arguments de force majeure, d'état de nécessité, de faute et d'infraction pénale développés dans son recours interne.

L'obligation de motivation formelle résultant de la loi du 29 juillet 1991, visée au moyen, n'implique pas, pour l'autorité administrative, l'obligation de répondre à tous les arguments développés dans le recours dont elle est saisie. Elle doit néanmoins indiquer les considérations de droit et de fait adéquates qui servent de fondement à sa décision et répondre aux arguments pertinents invoqués. Cette

motivation doit permettre à l'intéressé de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à l'adopter, vérifier que celle-ci s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire et apprécier l'opportunité et, le cas échéant, la manière d'exercer les recours dont il peut disposer.

Le motif de refus fondé sur l'article 34, 7°, de l'arrêté royal du 9 juin 1999, invoqué dans l'acte attaqué, suffit à justifier l'adoption de celui-ci. La motivation contient les éléments de droit et de fait qui le fondent et permet de comprendre pourquoi la partie adverse a refusé, sur recours, l'octroi de l'autorisation de travail sollicitée. La circonstance que le ministre ne répond pas à des arguments non pertinents contenus dans le recours ne peut entraîner l'annulation de la décision de refuser le permis sollicité. Pour les raisons évidentes qui ont déjà été exposées, la situation de pénurie de personnel infirmier est sans lien avec le constat d'illégalité du séjour. La requérante n'établit pas que cette situation aurait pu empêcher le travailleur qu'elle souhaite occuper de respecter l'obligation d'être en séjour régulier au moment de l'introduction de la demande de permis unique. Dans un même ordre d'idées, la partie adverse ne commet, à l'évidence, aucune illégalité lorsqu'elle applique le motif de refus visé à l'article 34, 7°, précité, qui la contraint à refuser le permis, nonobstant la situation de pénurie décrite par la requérante. Pour cette raison, il ne peut, non plus, lui être reproché de ne pas avoir examiné minutieusement les éléments du dossier avant d'adopter la décision attaquée.

La requérante soutient enfin que l'article 4/1 de la loi du 30 avril 1999 ajoute une condition à l'article 4.1 de la directive 2011/98/UE et en déduit que la condition relative à la légalité du séjour doit être écartée.

Or, la décision attaquée n'a pas été prise en application de l'article 4/1 de la loi du 30 avril 1999, qui fait obligation à tout employeur de vérifier, avant d'occuper un étranger ressortissant d'un pays tiers, que celui-ci « dispose d'un titre de séjour ou d'une autre autorisation de séjour valable ».

La requérante est dès lors sans intérêt à soutenir que l'article 4/1 de la loi du 30 avril 1999 n'aurait pas transposé correctement l'article 4.1. de la directive 2011/98/UE puisqu'à supposer même qu'elle ait raison, un tel constat serait sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué. Il y a dès lors lieu de constater qu'en sa troisième branche, le moyen est irrecevable.

Le moyen unique ne peut être accueilli.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure. Il y a lieu de faire droit à sa demande en fixant celle-ci à son montant de base (770 euros).

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 2 septembre 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,
Nathalie Roba,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffière.

La greffière,

La Présidente,

Nathalie Roba

Florence Piret