



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 75.980/4  
du 27 mars 2024

advies 75.980/4  
van 27 maart 2024

sur

over

un avant-projet de loi  
‘modifiant la loi du  
15 décembre 1980 sur l’accès  
au territoire, le séjour,  
l’établissement et  
l’éloignement des étrangers en  
ce qui concerne les travailleurs  
hautement qualifiés et diverses  
dispositions’

een voorontwerp van wet ‘tot  
wijziging van de wet van  
15 december 1980 betreffende  
de toegang tot het  
grondgebied, het verblijf, de  
vestiging en de verwijdering  
van vreemdelingen, wat betreft  
hooggekwalificeerde  
werknemers en diverse  
bepalingen’

Le 25 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjoint à la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les travailleurs hautement qualifiés et diverses dispositions'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 mars 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Géraldine ROSOUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mars 2024.

\*

Op 25 maart 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wat betreft hooggekwalificeerde werknemers en diverse bepalingen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Géraldine ROSOUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 maart 2024.

\*

Suivant l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Wij zouden U dank weten mocht het advies worden verstrekt binnen de termijn bepaald in artikel 84, § 1, eerste lid, 3<sup>o</sup> van de gecoördineerde wetten, met name 5 dagen, zoals gevraagd door de federale Ministerraad (zie notificatie), gelet op het feit dat de Europese Commissie op 24 januari 2024 is overgegaan tot de ingebrekestelling van België wegens de niet-volledige omzetting van de richtlijn 2021/1883 tegen 18 november 2023.

Het voorliggend voorontwerp wijzigt de wet van 15 december 1980 en zet de richtlijn 2021/1883 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2021 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, en tot intrekking van Richtlijn 2009/50/EG van de Raad, gedeeltelijk om ».

### RECEVABILITÉ

La demande d'avis fait état d'une mise en demeure adressée par la Commission européenne à l'État belge, concernant le défaut de transposition de la directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 'établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, et abrogeant la directive 2009/50/CE du Conseil'.

Cette mise en demeure, datée du 24 janvier 2024, a été communiquée par la déléguée à la section de législation. Elle mentionne :

« Pour ce qui est des directives adoptées conformément à une procédure législative, la Commission attire l'attention de votre gouvernement sur les sanctions pécuniaires que la Cour de justice de l'Union européenne peut imposer en vertu de l'article 260, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le 'traité') et que la Commission appliquera sur la base de sa communication du 22 décembre 2022 intitulée 'Sanctions financières dans les procédures d'infraction' [...] et de sa communication du 21 décembre 2016 intitulée 'Le droit de l'UE : une meilleure application pour de meilleurs résultats' [...].

La Commission invite votre gouvernement, conformément à l'article 258 du traité, à lui faire parvenir ses observations sur ce qui précède dans un délai de deux mois à compter de la réception de la présente lettre.

Après avoir pris connaissance de ces observations ou si ces observations ne lui étaient pas transmises dans le délai prescrit, la Commission se réserve le droit d'émettre, s'il y a lieu, l'avis motivé prévu au même article ».

En l'espèce, la mise en demeure du 24 janvier 2024 se conclut donc par la considération qu'en l'absence de réponse pour le 24 mars 2024, la Commission se réserve le droit d'émettre, s'il y a lieu, l'avis motivé prévu à l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose comme suit :

« Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par cet avis, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne ».

Il résulte de cette disposition qu'à supposer que la Commission européenne émette un avis motivé, les autorités belges disposeront à nouveau du délai qui sera fixé dans cet avis pour parachever la transposition de la directive concernée avant que la Cour de justice de l'Union européenne ne soit éventuellement saisie d'une action en manquement par la Commission.

Dans ces circonstances, il y a lieu de constater que la demande d'avis n'apporte pas suffisamment d'éléments concrets et pertinents indiquant que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille recourir à la procédure prévue à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 <sup>1-2</sup>.

La demande d'avis est par conséquent irrecevable.

\*

---

<sup>1</sup> En ce sens, voir, entre autres, l'avis 56.287/2 donné le 12 mai 2014 sur un avant-projet de décret « modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, le décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement de la Communauté française, modifié par le décret du 23 décembre 2013 » ainsi que l'avis 62.439/4 donné le 13 novembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 13 décembre 2017 'portant diverses modifications fiscales', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 972/1, pp. 45-47.

<sup>2</sup> Ainsi que l'a déjà observé la section de législation, une demande d'avis au bénéfice de l'urgence peut être déclarée irrecevable même en cas de condamnation de l'État belge par la Cour de justice de l'Union européenne pour avoir manqué à ses obligations de droit européen en termes de transposition d'une directive ; tel est le cas lorsque, ultérieurement à une telle condamnation, la Commission européenne adresse à l'État belge un courrier ne demandant pas aux autorités belges de prendre les mesures législatives et réglementaires d'exécution de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans les plus brefs délais, mais leur demandant, avant tout, de « fournir un calendrier précis pour l'adoption des mesures législatives et administratives qui sont envisagées afin de mettre en conformité la législation belge avec le droit Européen » (avis 49.639/4 donné le 9 mai 2011 sur un avant-projet devenu la loi du 15 décembre 2011 'transposant la Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE)', *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1719/001, pp. 23-30).

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen opgegeven worden tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“Wij zouden U dank weten mocht het advies worden verstrekt binnen de termijn bepaald in artikel 84, § 1, eerste lid, 3° van de gecoördineerde wetten, met name 5 dagen, zoals gevraagd door de federale Ministerraad (zie notificatie), gelet op het feit dat de Europese Commissie op 24 januari 2024 is overgegaan tot de ingebrekestelling van België wegens de niet-volledige omzetting van de richtlijn 2021/1883 tegen 18 november 2023.

Het voorliggend voorontwerp wijzigt de wet van 15 december 1980 en zet de richtlijn 2021/1883 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2021 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, en tot intrekking van Richtlijn 2009/50/EG van de Raad, gedeeltelijk om.”

### ONTVANKELIJKHEID

In de adviesaanvraag wordt gewag gemaakt van een door de Europese Commissie aan de Belgische Staat gerichte ingebrekestelling in verband met de niet-omzetting van richtlijn (EU) 2021/1883 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2021 ‘betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, en tot intrekking van Richtlijn 2009/50/EG van de Raad’.

Die ingebrekestelling, die dateert van 24 januari 2024, is door de gemachtigde meegedeeld aan de afdeling Wetgeving. Daarin staat het volgende:

“Ten aanzien van richtlijnen die volgens een wetgevingsprocedure zijn aangenomen, vestigt de Commissie de aandacht van uw regering op de geldelijke sancties die het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 260, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (‘het Verdrag’) kan opleggen en die de Commissie zal toepassen zoals bepaald in haar mededelingen van 22 december 2022 ‘Financiële sancties in niet-nakomingsprocedures’ (...) en 21 december 2016 ‘EUwetgeving: betere resultaten door betere toepassing’ (...). )

Overeenkomstig artikel 258 van het Verdrag verzoekt de Commissie uw regering om binnen twee maanden na ontvangst van deze brief haar opmerkingen over het hierboven uiteengezette standpunt aan de Commissie mede te delen.

De Commissie behoudt zich het recht voor, na kennisneming van deze opmerkingen of indien deze opmerkingen haar niet binnen de vastgestelde termijn mochten bereiken, een met redenen omkleed advies als bedoeld in genoemd artikel uit te brengen.”

*In casu* wordt de ingebrekestelling van 24 januari 2024 dus afgesloten met de overweging dat in geval van het uitblijven van een antwoord tegen 24 maart 2024, de Commissie zich het recht voorbehoudt om, in voorkomend geval, het met redenen omkleed advies uit te brengen zoals bepaald in artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt het volgende :

“Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken.

Indien de betrokken staat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.”

Uit die bepaling volgt dat in de veronderstelling dat de Europese Commissie een met redenen omkleed advies uitbrengt, de Belgische overheden opnieuw over de termijn zullen beschikken die in dat advies vastgesteld zal worden om de omzetting van de richtlijn in kwestie tot een goed einde te brengen voordat het Hof van Justitie van de Europese Unie eventueel door de Commissie geadieerd wordt met een vordering wegens niet-nakoming.

In die omstandigheden dient vastgesteld te worden dat in de adviesaanvraag onvoldoende concrete en relevante elementen aangedragen worden waaruit moet blijken dat de ontworpen bepalingen dermate spoedeisend zijn dat gebruik gemaakt dient te worden van de procedure zoals bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973.<sup>1-2</sup>

De adviesaanvraag is bijgevolg niet ontvankelijk.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

<sup>1</sup> Zie in die zin onder andere, advies 56.287/2 van 12 mei 2014 over een voorontwerp van decreet “modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, le décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement de la Communauté française, modifié par le décret du 23 décembre 2013” alsook advies 62.439/4 van 13 november 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 13 december 2017 ‘houdende diverse fiscale wijzigingen’, *Parl.St.* W.Parl. 2017-18, nr. 972/1, 45-47.

<sup>2</sup> Zoals de afdeling Wetgeving reeds opgemerkt heeft, kan een adviesaanvraag waarin om spoedbehandeling wordt verzocht, niet-ontvankelijk verklaard worden zelfs indien de Belgische Staat door het Hof van Justitie van de Europese Unie veroordeeld is wegens het niet nakomen van zijn verplichtingen van Europees recht op het stuk van het omzetten van een richtlijn; dat is het geval wanneer de Europese Commissie ná een dergelijke veroordeling aan de Belgische Staat een schrijven richt waarin ze aan de Belgische autoriteiten niet vraagt om zo snel mogelijk de wettelijke en verordenende maatregelen te treffen ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, maar waarin ze hen in de eerste plaats vraagt “een nauwkeurige agenda voor het aannemen van de noodzakelijke wettelijke en bestuurlijke maatregelen (te mogen) ontvangen die ertoe strekken de Belgische wetgeving in overeenstemming te brengen met het Europees recht” (advies 49.639/4 dat op 9 mei 2011 is gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 december 2011 ‘tot omzetting van de Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (INSPIRE)’, *Parl.St.* Kamer, 2010-11, nr. 53-1719/001, 23-30).