



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 71.002/VR  
van 21 april 2022

avis 71.002/VR  
du 21 avril 2022

over

sur

een wetsvoorstel 'houdende de asymmetrische uitoefening van de federale bevoegdheden op het vlak van werkgelegenheid en gezondheidszorg, teneinde tegemoet te komen aan de specifieke noden en de verschillende dynamiek in de Gemeenschappen en de Gewesten' (*Parl.St. Kamer* 2021-22, nr. 55-2451/001)

une proposition de loi 'relative à l'exercice asymétrique des compétences fédérales en matière d'emploi et de soins de santé, afin de répondre aux besoins spécifiques et aux dynamiques distinctes des Communautés et des Régions' (*Doc. Parl., Chambre*, 2021-22, n° 55-2451/001)

Op 8 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen<sup>(\*)</sup>, een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'houdende de asymmetrische uitoefening van de federale bevoegdheden op het vlak van werkgelegenheid en gezondheidszorg, teneinde tegemoet te komen aan de specifieke noden en de verschillende dynamiek in de Gemeenschappen en de Gewesten' (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2451/001).

Het voorstel is door de verenigde kamers onderzocht op 24 maart 2022. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Béatrice DRAPIER, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE en Brecht STEEN, eerste auditeurs-afdelingshoofden, en Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 april 2022.

\*

---

<sup>(\*)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 8 février 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours <sup>(\*\*)</sup>, sur une proposition de loi 'relative à l'exercice asymétrique des compétences fédérales en matière d'emploi et de soins de santé, afin de répondre aux besoins spécifiques et aux dynamiques distinctes des Communautés et des Régions' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2451/001).

La proposition a été examinée par les chambres réunies le 24 mars 2022. Les chambres réunies étaient composées de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, président, Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Béatrice DRAPIER, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE et Brecht STEEN, premiers auditeurs chefs de section, et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 avril 2022.

\*

---

(\*\*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel voorziet in een algemene procedure om het federale beleid af te stemmen op de specifieke noden van een gemeenschap of een gewest. Een of meer gemeenschappen of gewesten kunnen een schriftelijk voorstel indienen bij de federale overheid wanneer ze menen dat de federale overheid in de uitoefening van haar bevoegdheden niet afdoende tegemoetkomt aan de specifieke noden die de betrokken entiteit ervaart in de uitoefening van de eigen materiële bevoegdheden. Indien de federale overheid er niet in slaagt om met een uniforme uitoefening van haar bevoegdheden afdoende tegemoet te komen aan de specifieke noden van de betrokken entiteit, of dit niet wenselijk acht, dan kan de federale overheid de eigen bevoegdheid op asymmetrische wijze uitoefenen ten aanzien van één of meer entiteiten (artikel 2 van het voorstel).

Voorts wordt voorzien in verscheidene specifieke maatregelen tot afstemming van het federale arbeidsmarktbeleid op de noden van de gewesten (artikelen 3 tot 5) en tot afstemming van het federale gezondheidsbeleid op de noden van de gemeenschappen (artikelen 6 tot 10), telkens door middel van wijzigingen van bestaande wetsbepalingen en reglementaire bepalingen.

### BEVOEGDHEID

#### A. Algemene procedure inzake het voorstel van een deelstaat om over te gaan tot een federale asymmetrische bevoegdheidsuitoefening

3. Bij artikel 2, § 1, van het voorstel krijgen de deelstaten de mogelijkheid om “een schriftelijk voorstel in [te] dienen bij de federale overheid wanneer zij menen, dat de federale overheid in de uitoefening van haar bevoegdheden niet afdoende tegemoetkomt aan de specifieke noden die de betrokken entiteit ervaart in de uitoefening van de eigen materiële bevoegdheden”. Dat schriftelijk voorstel moet aan de Eerste Minister gericht worden (artikel 2, § 3).

Er bestaat als zodanig geen bezwaar tegen het feit dat de federale wetgever, met het oog op een betere werking van de federale structuur van het land, voorziet in de mogelijkheid dat andere entiteiten schriftelijke voorstellen kunnen indienen bij de federale regering in de gevallen die hij bepaalt; zoals de indieners van het voorstel opmerken, vertoont een dergelijke

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

werkwijze gelijkenissen met het petitierecht dat aan de burgers wordt verleend bij artikel 28 van de Grondwet.<sup>2</sup>

Een wetgevend optreden in dat verband valt dan ook niet onder de gevallen waarvoor volgens de Grondwet eerst een zogenaamde “bijzondere” meerderheid als bedoeld in artikel 4, derde lid, van die Grondwet moet worden verkregen. Dat optreden valt inzonderheid buiten het toepassingsgebied van paragraaf 3 van artikel 143 van de Grondwet, luidens welke bepaling een bijzondere meerderheid vereist is voor de wetten die voorzien in een “procedure (...) om de belangenconflicten tussen de federale Regering, de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie te voorkomen en te regelen” en buiten het toepassingsgebied van de overgangsbepaling vervat in hetzelfde artikel op grond waarvan eveneens een dergelijke meerderheid vereist is voor elke wijziging van de gewone wet van 9 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ “wat de voorkoming en de regeling van de belangenconflicten betreft”. Het voorstel van de deelstaten bedoeld in artikel 2, § 1, van het voorstel, heeft immers geen onmiddellijke dwingende impact op de federale besluitvorming, anders dan bij de belangenconflictenprocedure. Evenmin wordt de werking van het Overlegcomité geregeld.<sup>3</sup>

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet dus als zodanig niet in een belangenconflictenprocedure; het vormt een vrijwillig initiatief van de federale overheid waarbij aan andere entiteiten de mogelijkheid wordt geboden om voorstellen te doen, zonder dat de federale overheid op enige wijze verplicht is om in te gaan op deze voorstellen. In een dergelijke mogelijkheid kan worden voorzien bij een gewone meerderheid.

Dat zou anders zijn geweest indien in artikel 2, § 4, van het voorstel niet zou worden bepaald, zoals nu het geval is, dat de federale overheid de eigen bevoegdheid op asymmetrische wijze *kan* uitoefenen, met andere woorden indien het de bedoeling zou zijn geweest om die asymmetrische bevoegdheidsuitoefening op voorstel van een of meer deelstaten verplicht te maken.

4. Gesteld dat de Ministerraad beslist om gevolg te geven aan het voorstel dat aan hem wordt voorgelegd door de deelstaat die dat voorstel heeft geformuleerd,<sup>4</sup> dan kan de federale overheid volgens het wetsvoorstel “de eigen bevoegdheid op asymmetrische wijze uitoefenen” (artikel 2, § 4, eerste lid). De notie “asymmetrische uitoefening van bevoegdheden” is meerduidig en kan verschillende gevallen behelzen. De indieners van het voorstel geven bijgevolg niet duidelijk aan wat ze precies met die notie bedoelen.

Er kan onder meer een onderscheid worden gemaakt tussen de volgende gevallen.

---

<sup>2</sup> Zie de toelichting bij de artikelen van het voorstel (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2451/001, 15).

<sup>3</sup> Artikel 1, § 3, tweede lid, en § 5, vierde lid, van het voorstel voorziet enkel in een kennisgeving aan het Overlegcomité, zonder dat de werking ervan wordt geregeld.

<sup>4</sup> Of door de deelstaten die dat voorstel hebben geformuleerd.

4.1. De asymmetrische uitoefening van bevoegdheden door de federale overheid kan ten eerste verwijzen naar rechtsregels die, om objectieve redenen die verenigbaar zijn met de hiërarchisch hogere rechtsregels, enkel van toepassing zijn op een welbepaald gedeelte van het nationale grondgebied. Een dergelijke werkwijze is welbekend.<sup>5</sup>

4.2. Er kan ook sprake zijn van een asymmetrische situatie wanneer de federale overheid die te maken krijgt met verschillende diensten of instellingen van eenzelfde categorie die verspreid zijn over heel het nationale grondgebied, slechts aan een aantal daarvan een welbepaalde taak opdraagt, maar diezelfde taak niet opdraagt aan de andere diensten of instellingen van diezelfde categorie. Op die manier krijgen een aantal diensten op welbepaalde plaatsen van het land prerogatieven die andere diensten van dezelfde categorie op andere plaatsen niet krijgen. Ook dat fenomeen is welbekend in het positief recht.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Bij wijze van voorbeeld kan naar de volgende bepalingen verwezen worden:

- artikel 5 van de provinciewet van 30 april 1836, dat enkel van toepassing is op het arrondissement Brussel-Hoofdstad;
- artikel 17bis van de organieke wet van 8 juli 1976 'betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn', dat enkel geldt voor bepaalde gemeenten met taalfaciliteiten (en dat voorziet in de rechtstreekse verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn);
- artikel 15, § 2, van de nieuwe gemeentewet, dat enkel van toepassing is op bepaalde gemeenten met taalfaciliteiten (en dat voorziet in de rechtstreekse verkiezing van de schepenen);
- artikel 72ter van het Gerechtelijk Wetboek, dat enkel van toepassing is op het gerechtelijk arrondissement Eupen;
- de wet van 2 maart 1954 'tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten' (gemeenlijk "wet neutrale zone" genoemd, die enkel geldt voor bepaalde delen van het grondgebied van de gemeenten Brussel-Stad, Namen en Eupen);
- artikel 89bis van het Kieswetboek dat voorziet in een specifieke regeling voor de kiezers die gedomicilieerd zijn in de gemeenten Voeren en Komen-Waasten en aan wie de mogelijkheid geboden wordt om te stemmen in een stembureau gelegen in de gemeenten Heuveland en Aubel;
- artikel 89ter van hetzelfde Wetboek dat voorziet in een regel die enkel geldt in de zes randgemeenten en waarvoor een specifiek stembiljet vereist is dat uitsluitend gebruikt wordt in die gemeenten;
- artikel 217quater van hetzelfde Wetboek dat voorziet in een specifieke regeling voor het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde;
- artikel 55, § 10, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten', dat enkel van toepassing is op het Vlaamse Gewest;
- artikel 64 van dezelfde bijzondere wet van 16 januari 1989, dat enkel van toepassing is op Brussel-Stad;
- de artikelen 64bis, 64ter, 64quater en 64quinquies van dezelfde bijzondere wet van 16 januari 1989, die enkel van toepassing zijn op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;
- artikel 93, § 1, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, dat voorziet in een regeling enkel ten gunste van de personen die gevestigd zijn op het grondgebied van de zes randgemeenten;
- artikel 9 van de wet van 6 maart 1925 'betreffende de aanhechting van de kantons Eupen-Malmedy en Sint-Vith', dat enkel geldt voor het grondgebied van de elf voormalige Duitse gemeenten die in 1920 Belgische gemeenten geworden zijn en dat voorziet in de mogelijkheid om er een adjunct-arrondissementscommissaris te benoemen;
- de wet van 6 juli 1990 'tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen' die enkel van toepassing op het grondgebied van het Duitse taalgebied;
- de artikelen 28 en 29 van de wetten 'op het gebruik van de talen in bestuurszaken', gecoördineerd op 18 juli 1966, die enkel van toepassing zijn op de 4 gemeenten Drogenbos, Kraainem, Linkebeek en Wemmel;
- enz.

<sup>6</sup> Zo bijvoorbeeld:

- beschikt alleen de stad Brussel over het prerogatief om kiezers in te schrijven in het geval bedoeld in artikel 180, § 1, tweede lid, 6°, van het Kieswetboek;
- is alleen de rechtbank van eerste aanleg van Antwerpen bevoegd om kennis te nemen van vorderingen ingesteld op grond van de wet van 22 april 1999 'betreffende de exclusieve economische zone van België in de Noordzee' (artikel 627, 15°, van het Gerechtelijk Wetboek);

4.3. Ten derde kan de federale overheid één enkele dienst oprichten die slechts in één deel van het nationaal grondgebied bestaat. Die werkwijze, waarvan er ook al voorbeelden bestaan, wordt doorgaans verantwoord door de hoge graad van specialisatie van de dienst in kwestie of door geografische overwegingen, met name op maritiem gebied.

4.4. Een asymmetrische beleidsuitoefening door de federale overheid kan ten slotte, in de meest ruime betekenis, ook inhouden dat wordt gedifferentieerd in de rechtsgevolgen die worden toegekend aan bepaalde rechtsfeiten naargelang ze zich kunnen voordoen in de territoriale bevoegdheidssfeer van verschillende deelstaten.

5. In elk van die gevallen kan van asymmetrie gesproken worden. De wetgever dient duidelijkheid te verschaffen over de strekking van dat begrip, bijvoorbeeld door het in de voorgestelde regeling te definiëren of op zijn minst door in de loop van de parlementaire behandeling de nodige toelichting te verstrekken over de draagwijdte ervan

6. Indien de Ministerraad beslist om gevolg te geven aan het voorstel dat aan hem gedaan is door de deelstaat waarvan dat voorstel uitging, kan de federale overheid volgens dit wetsvoorstel “de eigen bevoegdheid op asymmetrische wijze uitoefenen” (artikel 2, § 4, eerste lid) en kan, in een dergelijk geval, “het territoriale toepassingsgebied van de uitoefening van de federale bevoegdheden beperkt worden tot het gebied waarvoor de indiener van het voorstel bevoegd is” (artikel 2, § 4, tweede lid).

De afdeling Wetgeving acht het noodzakelijk te benadrukken dat die loutere bewering de federale wetgevende macht en de federale uitvoerende macht hoe dan ook niet kan vrijstellen van de jurisdictionele toetsing *ex ante* en *ex post* die de Raad van State en het Grondwettelijk Hof, alsook de gewone rechtscolleges inzonderheid krachtens artikel 159 van de Grondwet kunnen uitoefenen op de normen die in dat kader aangenomen zouden worden; in die context dient in het bijzonder gewezen te worden op de controle van de overeenstemming ervan met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet<sup>7</sup> en met de bepalingen van het internationaal en supranationaal recht.<sup>8</sup> In elk geval kan het loutere gegeven dat een eenvormig beleid van de

- 
- zijn alleen de rechtbanken van eerste aanleg van Antwerpen en Brugge bevoegd om kennis te nemen van bepaalde geschillen die voortvloeien uit de toepassing van de wet van 30 juli 1926 ‘tot instelling van een onderzoeksraad voor de scheepvaart’ (artikel 633*decies* van het Gerechtelijk Wetboek);
  - is enkel het hof van beroep van Brussel bevoegd om kennis te nemen van de beroepen ingesteld tegen beslissingen van Belgische consuls in het buitenland (artikel 602, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek) en tegen die van de tuchtcommissie van het Instituut voor Octrooigemachtigden (artikel XI.75/8, § 6, van het Wetboek van economisch recht);
  - is alleen de ondernemingsrechtbank van Antwerpen bevoegd in de gevallen bedoeld in artikel 574, *in fine*, van het Gerechtelijk Wetboek;
  - beschikt enkel de gouverneur van de provincie Luik over bepaalde prerogatieven inzake de vertaling van administratieve documenten (artikel 13, § 1, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966);
  - zijn enkel de rechtbanken van eerste aanleg van Brussel bevoegd in de gevallen bedoeld in artikel 569, *in fine*, van het Gerechtelijk Wetboek;
  - enz.

<sup>7</sup> Vgl. adv. RvS 69.775/VR van 30 november 2021 over een wetsvoorstel ‘tot afschaffing van het gemeentelijk stemrecht voor niet-EU-burgers’, *Parl. St.* Kamer 2021-22, nr. 55-1720/002, 9-10 (opmerking 5).

<sup>8</sup> Onder de regels van supranationaal recht moet bijzondere aandacht besteed worden aan de regels van de Europese Unie inzake staatssteun.

federale overheid onwenselijk wordt geacht door een of meer deelstaten, op zich beschouwd geen verantwoording uitmaken, in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, voor een verschillende behandeling die zou voortvloeien uit een regeling die gesteund is op een asymmetrisch beleid.

Bij elke toepassing van de asymmetrische uitoefening van een verordenende of wetgevende bevoegdheid, zal deze vraag *in concreto* onderzocht moeten worden.

## B. Regeling van de vergoeding van verpleegkundigen in opleiding

7.1. Artikel 6 van het voorstel strekt ertoe te voorzien in een vergoeding van de kandidaat-verpleegkundigen voor de kosten die zij in het kader van hun stage maken.

7.2. Op een vraag met betrekking tot de bevoegdheid van de federale overheid ter zake, heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer het volgende gepreciseerd:

“Artikel 6 behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid inzake de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen. Inzake de gezondheidszorgberoepen zijn de gemeenschappen bevoegd voor de erkenning en de subcontingentering (art. 5, §1, I, 7°, b) BWHI) en is de federale overheid bevoegd gebleven voor de overige aspecten. Op grond van die laatste bevoegdheid is de federale overheid onder meer bevoegd om voor de beoefenaars van de verpleegkunde de werkgelegenheid te verbeteren, alsook de aantrekkelijkheid van die sector te verhogen. In dat verband kan bijvoorbeeld verwezen worden naar artikel 4 van de wet van 9 december 2019 tot oprichting van een Zorgpersoneelsfonds. Hiertoe behoort ook de mogelijkheid om uitgaven te doen bedoeld ‘*ter financiering van de opleiding tot verpleegkundige*’.

Artikel 6 van het voorstel heeft betrekking op de stage die wordt gevolgd in de laatste fase van de opleiding tot bachelor in de verpleegkunde. De stage heeft een dubbel doel. Het beoogt in eerste instantie de student op te leiden via een praktijkervaring. Daarnaast beoogt de stage ook om bijkomende mensen op de werkvloer te krijgen die de verpleegkundigen kunnen ondersteunen. Om de aantrekkelijkheid van het beroep van verpleegkundige te verhogen, kan de federale overheid inzonderheid ook een kostenvergoeding toekennen aan de verpleegkundige in opleiding zoals bedoeld in artikel 6 van het wetsvoorstel.

Deze federale bevoegdheid doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de gemeenschappen om op grond van de onderwijsbevoegdheid de stage te regelen en desgewenst een regeling uit te werken voor een kostenvergoeding tijdens de stage inherent aan de eigen bevoegdheid. Net zoals de federale overheid op grond van haar bevoegdheid inzake de gezondheidszorgberoepen en de gemeenschappen op grond van hun bevoegdheid inzake het onderwijs voorwaarden kunnen bepalen waaraan de opleiding moet voldoen, kunnen zij ook beiden maatregelen nemen om die opleiding financieel te ondersteunen en op die manier ertoe bij te dragen dat het aantal verpleegkundigen stijgt. Dit is cruciaal om de aantrekkelijkheid van de opleiding en het beroep te vergroten.”

7.3. Ten gevolge van de Zesde Staatshervorming is de federale overheid overeenkomstig artikel 5, § 1, I, eerste lid, 7°, a), en artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bevoegd gebleven om “de voorwaarden voor de erkenning van zorgverstrekkers te bepalen die voor geheel België gelijk zijn. Het gaat om de bevoegdheid om de voorwaarden te bepalen waaraan de uitoefening van een gezondheidszorgberoep moet voldoen”.<sup>9</sup>

Aldus is de federale overheid bevoegd om voor de uitoefening van medische beroepen voorwaarden te bepalen inzake de studies en de opleidingen. Zo kan de federale overheid de minimale inhoud en de duur van die studies en opleidingen regelen.<sup>10</sup>

Op grond van hun bevoegdheid inzake onderwijs, zijn de gemeenschappen, hunnerzijds, bevoegd om de concrete inhoud en de concrete organisatie van die studies en opleidingen te regelen<sup>11</sup>.

Zo heeft het Grondwettelijk Hof, in arrest nr. 81/96, het volgende geoordeeld:

“B.5.1. (...) Met de betwiste bepaling stelt de federale wetgever de erkenning voor de uitoefening van de kinesitherapie afhankelijk van een opleiding van vier jaar zonder zelf de keuze te maken of die opleiding aan de universiteit dan wel in hoger onderwijs moet worden georganiseerd. Aldus ontnemt hij niet aan de gemeenschappen de mogelijkheid om inzake onderwijs het beleid te voeren dat hun door de Grondwet is toegewezen. De bepaling moet zo worden begrepen dat voor erkenning in aanmerking komen zowel de houders van een universitair diploma in de kinesitherapie als de houders van een diploma uitgereikt door een niet-universitaire instelling voor hoger onderwijs voor een opleiding in de kinesitherapie van een vergelijkbaar niveau.

B.5.2. Ten aanzien van de toevoeging volgens welke de bedoelde studie voltijds moet zijn gevolgd, wijst niets in de parlementaire voorbereiding erop dat door die formulering te gebruiken, de federale wetgever zich zou hebben willen mengen in de aan de gemeenschappen toebehorende bevoegdheid om te beslissen of een voltijds onderwijs moet worden geëist of een deeltijds onderwijs moet worden toegelaten. Dat deel van de betwiste bepaling moet in die zin worden begrepen dat het voorschrift dat de totale duur van het vereiste onderwijs voor de uitoefening van de kinesitherapie – om de redenen vermeld in B.4.2 en B.5.1 – vier jaar bedraagt, niet uitsluit dat een gelijkwaardige opleiding kan worden verstrekt in het deeltijds onderwijs of in een andere vorm.

B.5.3. Aldus beschouwd, doet de bepaling geen afbreuk aan de onderwijsbevoegdheid van de gemeenschappen.”<sup>12</sup>

<sup>9</sup> *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 47.

<sup>10</sup> Zo luidt artikel 45, § 1, eerste en tweede lid, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’ als volgt:

“Niemand mag de verpleegkunde zoals bepaald in artikel 46 uitoefenen als hij/zij niet in het bezit is van een diploma of een titel van verpleegkundige die na een opleiding van ten minste drie studiejaren, die uitgedrukt kunnen worden in een daaraan gelijkwaardig aantal ECTS-studiepunten, behaald werd én bovendien niet beantwoordt aan de voorwaarden gesteld in artikel 25.

De opleiding van verpleegkundige bestaat uit ten minste 4600 uur theoretisch en klinisch onderwijs, waarbij de duur van het theoretisch onderwijs ten minste een derde en de duur van het klinisch onderwijs ten minste de helft van de minimumduur van de opleiding bedraagt.”

<sup>11</sup> Zie in die zin S. SOTTIAUX en K. REYBROUCK, “Hoofdstuk 10 – Gezondheidsbeleid” in K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX (eds.), *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 351-355.

8. Uit wat voorafgaat, vloeit voort dat de bevoegdheid van de federale overheid inzake de regeling van de toegang tot de gezondheidszorgberoepen de mogelijkheid omvat om regels vast te stellen met betrekking tot de inhoud van de vereiste opleiding, met inbegrip van het volgen van een stage. Bij de uitoefening van die bevoegdheid mag ze evenwel geen afbreuk doen aan het evenredigheidsbeginsel, aangezien ze het daardoor voor de gemeenschappen niet onmogelijk of overdreven moeilijk mag maken om hun bevoegdheden inzake onderwijs uit te oefenen.<sup>13</sup>

Zo heeft de afdeling Wetgeving met betrekking tot de organisatie van de stage het volgende uiteengezet:

“De argumentatie dat de bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor de erkenning van stagemeeesters, stagediensten en voortgezette opleidingen zou aanleunen bij de onderwijsbevoegdheid van de gemeenschappen, gaat voorbij aan het gegeven dat de erkenning van de gezondheidszorgberoepen als onderdeel van de federale bevoegdheid inzake de uitoefening van de geneeskunde een aangelegenheid op zich is die onderscheiden is van de bevoegdheid inzake onderwijs. Dit neemt natuurlijk niet weg dat die erkenningsregeling opleidingsonderdelen omvat waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, hetgeen impliceert dat de federale overheid slechts bepalingen kan uitvaardigen met betrekking tot die opleidingsonderdelen in zoverre die relevant zijn voor de deskundigheid van de gezondheidszorgbeoefenaars en de uitoefening van de bevoegdheid van de gemeenschappen ten aanzien van die opleidingsonderdelen niet onevenredig bemoeilijken of onmogelijk maken.”<sup>14</sup>

9. Bijgevolg kan *in casu* aanvaard worden dat de federale overheid voorziet in een vergoeding ten gunste van de kandidaat-verpleegkundigen voor de kosten die zij in het kader van hun stage maken voor zover de forfaitaire kostenvergoeding kan worden ingepast in de bevoegdheid van de federale overheid met betrekking tot de toegang tot de gezondheidszorgberoepen of in een andere aangelegenheid<sup>15</sup>, waarvoor de federale overheid bevoegd is en voor zover de uitoefening ervan de vrijheid van de gemeenschappen om de betrokken stage te organiseren niet op disproportionele wijze belemmert. Hoewel de federale overheid de concrete organisatie van de opleiding tot bachelor in de verpleegkunde niet kan

---

<sup>12</sup> GwH 18 december 1996, nr. 81/96.

<sup>13</sup> Zie B. STEEN, “Het onderwijs” in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2017, 176-177, en de verwijzingen aldaar. Zie, eveneens in dezelfde zin, adv.RvS 66.588/3 van 16 oktober 2019 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 13 februari 2020 ‘betreffende de medische blootstellingen en blootstellingen bij niet-medische beeldvorming met medisch-radiologische uitrustingen’, (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66588.pdf>), opmerking nr. 4.2 en adv.RvS 69.550/2/VR van 14 juli 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 18 november 2021 ‘fixant la procédure d’agrément des praticiens des professions paramédicales’, (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69550.pdf>), opmerking 1 over de bevoegdheid.

<sup>14</sup> Adv.RvS 58.611/VR/3 van 20 januari 2016 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 ‘betreffende de erkenning van de bijzondere beroepstitel van ziekenhuisapotheker’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58611.pdf>).

<sup>15</sup> In dat verband kan worden verwezen naar artikel 55 van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994 en het koninklijk besluit van 17 juli 2009 ‘tot vaststelling van het bedrag en de betalingsmodaliteiten van de vergoeding voor de kandidaat-huisartsen’, die de vergoeding van de stage van de huisartsen in opleiding regelen. De federale overheid is bevoegd voor deze vergoedingsregeling op grond van haar bevoegdheid inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering (artikel 5, § 1, I, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

regelen, lijkt niets de federale overheid te beletten om te voorzien in een vergoeding voor de stage die gevolgd wordt overeenkomstig de concrete organisatie van de stage waartoe de gemeenschappen besloten hebben, op voorwaarde dat die forfaitaire kostenvergoeding relevant is voor de deskundigheid van de gezondheidszorgbeoefenaars.

In de toelichting bij het voorstel wordt de invoering van de maatregel als volgt verantwoord:

“Met dit wetsvoorstel willen we dan ook de financiering van de contractstage inschrijven in de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen (‘WUG’). Deze middelen moeten prioritair ingezet worden voor de financiering van de kosten van de studenten. Er moet echter over worden gewaakt dat er aan het huidig statuut van de student niet wordt geraakt. De student moet te allen tijde een student-stagiair zijn en mag geen werknemer-stagiair worden. De vraag is dus zeker niet om de student een loon toe te kennen. Wel moeten de kosten van de student worden vergoed. Dit kan een compensatie zijn voor de gemaakte kosten die voortvloeien uit de contractstage (bijvoorbeeld de verplaatsingskosten, parking en maaltijden). Een andere mogelijkheid is dat de student een forfaitair bedrag krijgt om de kosten te vergoeden.(...)”

Daarnaast moet de financiering van de stages ook een kwaliteitsvolle begeleiding en een sterke mentoropleiding helpen garanderen.

Wij zijn ervan overtuigd dat het inschrijven in de WUG van de financiering van de stage in het vierde jaar van de bacheloropleiding verpleegkunde de opleiding aantrekkelijker zal maken en studenten zal helpen om de opleiding af te werken. Omdat we al het talent in de zorg nodig hebben, is het onaanvaardbaar dat we gemotiveerde studenten zouden verliezen om financiële redenen. Door deze studenten blijvend te motiveren voor de opleiding van verpleegkunde en door extra studenten aan te trekken, kunnen we het verpleegkundig beroep zelf aantrekkelijker en haalbaarder maken voor alle verpleegkundigen. De coronacrisis heeft immers andermaal bewezen hoe cruciaal het is om meer zorgverleners te hebben aan het bed van de patiënt en hoe dringend we verpleegkundigen de waardering moeten geven die ze verdienen.”

Uit deze verantwoording blijkt dat de forfaitaire kostenvergoeding moet bijdragen tot het verhogen van de aantrekkelijkheid van het beroep van verpleegkundige en aldus de toegang tot het beroep van verpleegkundige gemakkelijker maakt. De forfaitaire kostenvergoeding, althans zoals ze is opgevat in de toelichting, beoogt de niet onderwijsgebonden kosten te dekken die voortvloeien uit de vereisten die de federale overheid zelf krachtens artikel 45, § 1, tweede lid, van de wet van 10 mei 2015, aan (onder meer de duur van) het klinisch onderwijs (de stage) heeft opgelegd. Bovendien blijkt uit de tekst van het voorstel dat de forfaitaire kostenvergoeding niet raakt aan de inhoud en de organisatie van de verpleegkundeopleiding, zodat de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs niet op onevenredige wijze wordt aangetast.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

10. Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 6, spreekt het vanzelf dat bij de tenuitvoerlegging van de procedure in artikel 2 van het voorstel het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel in acht moet worden genomen door de federale overheid bij de uitoefening van haar beleid op asymmetrische wijze. Dat geldt ook voor de specifieke maatregelen vervat in de artikelen 3 tot 10 van het wetsvoorstel.

In dat verband stelt de Raad van State vast dat die specifieke maatregelen van erg uiteenlopende aard zijn en dat daarmee een erg ruime invulling wordt gegeven aan de notie van een “asymmetrische” uitoefening van bevoegdheden en aan de idee van het “afstemmen” van het federale beleid op de behoeften van specifieke gemeenschappen of gewesten. Voor sommige maatregelen kan worden betwijfeld, mede gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 4, of ze werkelijk een asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden betreffen (zie daarover ook opmerking 12).

Hoe het ook zij, wat betreft die specifieke maatregelen vervat in de artikelen 3 tot 10 van het wetsvoorstel beschikt de Raad van State niet over het vereiste inzicht om uit te kunnen maken of voor elk van de voorgestelde bepalingen geen elementen voorhanden zijn die een andere aanpak vereisen in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

11. Een aantal bepalingen van het voorstel strekt tot wijziging van koninklijke besluiten.<sup>16</sup>

Voor zover de wetgever zich geen bevoegdheid toe-eigent die aan de uitvoerende macht voorbehouden is, is de methode om een koninklijk besluit rechtstreeks bij wet te wijzigen in beginsel mogelijk. Ten aanzien van de rechtszekerheid is die werkwijze evenwel af te raden want de inmenging van de wetgever in een reglementaire tekst heeft tot gevolg dat een hybride systeem ingesteld wordt waarvan het grootste nadeel is dat er een gevaar op verwarring ontstaat tussen wetgevende bepalingen en reglementaire bepalingen<sup>17</sup> met het gevolg dat dergelijke bepalingen in de toekomst alleen nog door de wetgever gewijzigd kunnen worden.

Het zou dan ook beter zijn om in het voorstel een bepaling in te voegen die ertoe strekt de Koning uitdrukkelijk te machtigen om de bepalingen die aldus bij het voorstel gewijzigd worden op te heffen, te wijzigen of te vervangen, althans voor zover er daartoe eveneens een materiële rechtsgrond bestaat.

---

<sup>16</sup> Inzonderheid de artikelen 3, 4, 8, 9 en 10 van het voorstel.

<sup>17</sup> Dat is in het bijzonder af te raden wanneer, zoals *in casu*, het slechts de bedoeling is om bepaalde artikelen, delen van artikelen of zelfs woorden van een besluit te vervangen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### OPSCHRIFT

12. In tegenstelling tot de indruk die door het opschrift van het wetsvoorstel gewekt wordt, lijken niet alle bepalingen ervan betrekking te hebben op “de asymmetrische uitoefening van de federale bevoegdheden op het vlak van werkgelegenheid en gezondheidszorg”<sup>18</sup>. Het opschrift moet bijgevolg herzien worden.

### Artikel 2

13. Artikel 2, § 1, van het voorstel moet aldus herzien worden dat daarin nauwkeurig te kennen gegeven wordt aan welke instanties – aan de regeringen of aan de parlementen of aan beide – de mogelijkheid tot het indienen van voorstellen verleend zou worden, aangezien in de thans voorgestelde tekst slechts, op te algemene wijze, vermeld wordt dat het gaat om “[e]lke Gemeenschap en elk Gewest, evenals de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie”.

14. In artikel 2, § 4, tweede lid, van het voorstel wordt voorzien in de mogelijkheid om het territoriale toepassingsgebied van de uitoefening van de federale bevoegdheden te beperken tot het gebied waarvoor de deelstaat, die indiener is van het voorstel bedoeld in artikel 2, § 1, bevoegd is. Een dergelijke maatregel vormt evenwel niets meer dan een bijzondere toepassing van de algemene mogelijkheid van asymmetrische bevoegdheidsuitoefening waarin wordt voorzien in artikel 2, § 4, eerste lid. Het voorgestelde tweede lid zou dan ook beter worden weggelaten, temeer daar het tot *a contrario*-redeneringen zou kunnen leiden waarbij bijvoorbeeld de beperking van dat territoriale toepassingsgebied tot een *deel* van het voormelde gebied, of eveneens tot gebieden van een of meer andere deelstaten, niet mogelijk zou worden geacht.

### Artikel 3

15. Aangezien de wijziging vervat in artikel 3 van het voorstel betrekking heeft op wat in de toelichting bij het voorstel wordt omschreven als het “activerend arbeidsmarktbeleid”, kan er beter worden verwezen naar “de gewestelijke dienst bevoegd voor arbeidsbemiddeling” dan naar “de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding”.

---

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 6 van het voorstel.

#### Artikel 4

16. Artikel 4 van het voorstel strekt tot wijziging van artikel 130ter, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’, welke bepaling specifiek betrekking heeft op de beroepsinlevingsstage voorzien in hoofdstuk VI van titel III van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding’.

Op een vraag in verband met het in het vooruitzicht gestelde erkenningsmechanisme<sup>19</sup> heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer het volgende te kennen gegeven:

“Het klopt dat het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding op heden nog niet voorziet in een erkenning van werkvloeren zoals bedoeld in het voorliggend voorstel. De regels die in voorkomend geval zullen bepalen in welke gevallen en volgens welke regels werkvloeren kunnen worden erkend, kunnen evenwel maar zinvol worden aangenomen zodra het voorliggend wetsvoorstel in werking is getreden.”

Aangezien artikel 130ter, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 verwijst naar het geval van het volgen van beroepsinlevingsstage overeenkomstig hoofdstuk VI van titel III van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 en aangezien die regering bepaalt bij welke werkgevers die beroepsinlevingsstage uitgevoerd kan worden, zonder een mechanisme voor de erkenning van die werkgevers op te leggen,<sup>20</sup> staat het niet aan de federale overheid om zelf onrechtstreeks een dergelijk vereiste op te leggen.

Artikel 4 moet dan ook worden weggelaten uit het voorstel.

#### Artikel 5

17. Artikel 5 van het voorstel strekt ertoe artikel 32, § 1, tweede lid, van de wet van 24 juli 1987 ‘betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers’ aan te vullen met de bepaling onder c), luidende:

“c) in het kader van vrijwillige transitietrajecten in het kader van herstructureringen en ontslagprocedures volgens het door het betrokken Gewest bepaalde regels”.

---

<sup>19</sup> Artikel 111/0/23 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 voorziet op zich niet in een erkenningsprocedure.

<sup>20</sup> Artikel 111/0/23 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 luidt als volgt:

“De beroepsinlevingsstage kan uitgevoerd worden bij een werkgever die op een van de volgende locaties gevestigd is:

1° een vestigingsplaats in het Vlaamse Gewest;

2° een vestigingsplaats in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, op voorwaarde dat de VDAB er een Nederlandstalig opleidingsplan heeft goedgekeurd.

De werkgever bij wie de werkzoekende de stage aanvat, staat in voor de begeleiding van de werkzoekende op de werkvloer.”

Op een vraag in verband met de beoogde “vrijwillige transitietrajecten” heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer het volgende geantwoord:

“Een dergelijk traject is op dit moment niet mogelijk aangezien de federale regelgeving hier de ruimte niet toe biedt. Dit element werd wel aangehaald in de arbeidsdeal die door de federale regering werd gesloten.

Hoewel het de indieners bekend is dat het in beginsel door Uw Raad wordt afgeraden om te verwijzen naar een tekst die nog in voorbereiding is of die als zodanig nog niet in de rechtsorde bestaat, is het noodzakelijk om dat hier wel te doen. De gewestelijke regels die in voorkomend geval zullen bepalen in welke gevallen en volgens welke regels het ter beschikking stellen van een werknemer aan een gebruiker nuttig is in het kader van loopbaanonderbreking, competentieversterking en ter overbrugging van tijdelijke werkloosheid staan immers niet op zichzelf en kunnen maar zinvol worden aangenomen zodra het voorliggend wetsvoorstel in werking is getreden.”

Aangezien er vandaag de dag nog geen dergelijk mechanisme inzake “vrijwillige transitietrajecten” bestaat,<sup>21</sup> doet het in artikel 5 beoogde geval zich niet voor. Aangezien dat geval zich niet voordoet, is het – in dit stadium – dan ook niet mogelijk de aanvaardbaarheid te evalueren van de mate waarin het nieuw voorgestelde geval afwijkt van artikel 31 van de wet van 24 juli 1987.

### Artikel 6

18. Artikel 6 van het voorstel strekt ertoe te voorzien in een stagevergoeding, doch alleen voor de kandidaat-verpleegkundigen, met uitsluiting van de kandidaat-beoefenaars van andere gezondheidszorgberoepen.

Op een vraag in verband met de verenigbaarheid van het dispositief met het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer het volgende te kennen gegeven:

“Artikel 6 van het voorstel heeft betrekking op de verpleegkundigen in opleiding omdat het tekort er het hoogst is (zie uiteenzetting in de [...] toelichting pg. 22-23). Zo staat de verpleegkundige al jaren in de top 10 van de knelpuntberoepen van de VDAB. Voor elke drie vacatures voor een verpleegkundige is er amper één kandidaat beschikbaar. Bij andere gezondheidszorgberoepen stelt dit probleem zich niet, of minstens niet op dezelfde wijze. De maatregel berust aldus op een objectief en pertinent criterium en is redelijk verantwoord in het licht van het nagestreefde doel en is dus verenigbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.”

In het vervolg van de parlementaire voorbereiding dient er bijgevolg op toegezien te worden dat de redenen voor het aldus bewerkstelligde verschil in behandeling tussen gezondheidszorgbeoefenaars omstandig weergegeven worden.

---

<sup>21</sup> Deze opmerking wordt gemaakt los van de kwestie van de naleving van de bevoegdheidsverdelende regels aangaande het invoeren van een dergelijk “vrijwillig transitietraject”.

19. Het verdient aanbeveling om in het ontworpen artikel 45, § 1/2, eerste en tweede lid, van de wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, gecoördineerd op 10 mei 2015 (hierna: de WUG) aan te sluiten bij de terminologie zoals die wordt gebruikt in artikel 45, § 1, van de WUG. Zo kan in plaats van het begrip “stage” beter gewag worden gemaakt van het begrip “klinisch onderwijs” en kan de studieduur daarvan beter worden uitgedrukt in uren in plaats van in studiepunten.

20.1. Overeenkomstig het ontworpen artikel 45, § 1/2, derde lid, worden op de kostenvergoeding geen belastingen of sociale bijdragen geheven.

Wat betreft de daarmee beoogde vrijstelling van belastingen kan – in de mate ze betrekking heeft op een vrijstelling van de inkomstenbelastingen – beter middels een wijzigingsbepaling in artikel 38 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 1992) worden bepaald dat de betrokken kostenvergoeding een vrijgesteld inkomen is. Deze opmerking klemmt des te meer nu de federale overheid niet beschikt over een exclusieve bevoegdheid inzake de personenbelasting, terwijl ze wel exclusief bevoegd is voor het vaststellen van de belastbare grondslag in de personenbelasting, inbegrepen het bepalen van vrijgestelde inkomsten.

Tevens zou in voorkomend geval in artikel 143 WIB 92 – eveneens middels een wijzigingsbepaling – moeten worden gepreciseerd dat de betrokken kostenvergoeding niet in aanmerking komt voor het vaststellen van het nettobedrag van de bestaansmiddelen.

20.2. In zoverre in het ontworpen artikel 45, § 1/2, vierde lid, de delegatie aan de Koning betreffende de “nadere regels met betrekking tot de voorwaarden en de uitbetaling van de kostenvergoeding” betrekking heeft op de fiscale behandeling ervan, is die delegatie te ruim geformuleerd in het licht van het legaliteitsbeginsel in belastingzaken vervat in artikel 170 van de Grondwet.

De delegatie moet dan ook, wat betreft de fiscale aspecten, worden beperkt tot niet-essentiële elementen, zodat hooguit formele aspecten van de beoogde fiscale vrijstelling van de kostenvergoeding door de Koning kunnen worden vastgesteld.

#### Artikelen 7 tot 10

21. De artikelen 7 tot 10 strekken tot het vaststellen van de onderscheiden criteria voor de programmering van de diensten die vallen onder (i) de Vlaamse Gemeenschap, (ii) de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en (iii) de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie. Bijgevolg moeten daartoe tussen de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie nog akkoorden gesloten worden.

Als de federale overheid niet over voldoende waarborgen beschikt dat dergelijke akkoorden daadwerkelijk gesloten zullen worden, zou het beter zijn te voorzien in een dispositief waarbij voor elk van de bedoelde overheden het maximumaantal bedden vastgesteld wordt dat erkend kan worden.<sup>22</sup>

22. Dat de programmatiecriteria niet voor heel het Rijk op uniforme wijze vastgesteld worden, moet verantwoord kunnen worden in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en non-discriminatie.<sup>23</sup> De Raad van State beschikt zelf niet over het vereiste feitelijk inzicht om te kunnen beoordelen of de verdeling die in de artikelen 7 tot 10 van het voorstel in het vooruitzicht gesteld wordt verenigbaar is met het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, zodat ter zake een voorbehoud moet worden gemaakt.

23. Artikel 9, 3°, van het voorstel heeft betrekking op de programmatie van de “ziekenhuisbedden voor de niet-psychiatrische diensten”. In het huidige artikel 2 van het koninklijk besluit van 21 maart 1977 ‘tot vaststelling van de criteria die van toepassing zijn voor de programmatie van verschillende soorten ziekenhuisdiensten’, zijnerzijds, is evenwel sprake van de “ziekenhuisbedden in de diensten voor opname van geriatrie patiënten die een neuro-psychiatrische behandeling vergen”.

Op een vraag daarover heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer bevestigd dat het om dezelfde bedden gaat en dat de tekst aldus geamendeerd zou worden dat de woorden “ziekenhuisbedden voor de niet-psychiatrische diensten” telkens vervangen worden door de woorden “ziekenhuisbedden in de diensten voor opname van geriatrie patiënten die een neuro-psychiatrische behandeling vergen”.

24. De gemachtigde van de voorzitter van de Kamer heeft bevestigd dat, in artikel 9, 3°, van het voorstel, het cijfer “19,16%” vervangen moet worden door het cijfer “39,16%”.

25. In het ontworpen eerste en tweede lid van artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 3 augustus 1976 ‘houdende vaststelling van de programmatiecriteria voor de psychiatrische ziekenhuisdiensten’ (artikel 10, 3°, van het voorstel) kan beter gewag worden gemaakt van “het aantal ziekenhuisbedden voor de psychiatrische diensten”, veeleer dan van “het aantal ziekenhuisbedden”.

---

<sup>22</sup> Zie in die zin onder andere adv.RvS 56.687/3 van 6 oktober 2014 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 16 december 2014 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2014 tot vaststelling van het maximum aantal toestellen voor magnetische resonantie tomografie dat uitgebaat mag worden’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65023.pdf>), adv.RvS 65.023/3 van 16 januari 2019 over amendementen bij een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 28 februari 2019 ‘tot wijziging van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, wat de klinische netwerking tussen ziekenhuizen betreft’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65023.pdf>) en adv.RvS 66.788/3 van 6 januari 2020 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 9 februari 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2014 tot vaststelling van het maximum aantal toestellen voor magnetische resonantie tomografie dat uitgebaat mag worden’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66788.pdf>).

<sup>23</sup> Ibidem.

In het ontworpen derde lid schrijve men dan weer “het aantal ziekenhuisbedden voor de psychiatrische diensten” in plaats van “het aantal ziekenhuisbedden voor de niet-psychiatrische diensten”.

26. Wat artikel 10 van het voorstel betreft, heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer op een vraag in verband met de gevolgen van het overschrijden van het per gemeenschap vastgestelde programmatiecriterium inzake een specifiek type bed het volgende geantwoord:

“Eenzelfde regel zal worden ingeschreven als in artikel 8, 4°, en 9, 4° van het voorstel. De tekst zal worden geamendeerd.”

\*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique <sup>1</sup> et l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

### PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis prévoit une procédure générale visant à adapter la politique fédérale aux besoins spécifiques d'une communauté ou d'une région. Une ou plusieurs communautés ou régions peuvent introduire une proposition écrite auprès de l'autorité fédérale lorsqu'elles estiment que dans l'exercice de ses compétences, l'autorité fédérale ne répond pas adéquatement à leurs besoins spécifiques dans l'exercice de leurs compétences matérielles. Si l'autorité fédérale ne parvient pas à répondre de manière adéquate aux besoins spécifiques de l'entité concernée par un exercice uniforme de ses compétences ou si elle ne le juge pas souhaitable, elle peut exercer ses propres compétences de manière asymétrique à l'égard d'une ou plusieurs entités (article 2 de la proposition).

Par ailleurs, la proposition de loi prévoit différentes mesures spécifiques visant à adapter la politique fédérale du marché de l'emploi aux besoins des régions (articles 3 à 5) et à aligner la politique fédérale en matière de soins de santé sur les besoins des communautés (articles 6 à 10), chaque fois en apportant des modifications aux dispositions légales et réglementaires existantes.

### COMPÉTENCE

#### A. Procédure générale relative à la proposition d'une entité fédérée de recourir à un exercice asymétrique des compétences fédérales

3. L'article 2, § 1<sup>er</sup>, de la proposition prévoit la possibilité, pour les entités fédérées, de soumettre une « proposition écrite auprès de l'autorité fédérale lorsqu'elle[s] estime[nt] que, dans l'exercice de ses compétences, l'autorité fédérale ne répond pas adéquatement à [leurs] besoins spécifiques dans l'exercice de [leurs] compétences matérielles ». Cette proposition écrite doit être adressée au Premier Ministre (article 2, § 3).

Il n'existe en tant que tel aucune objection à ce que le législateur fédéral prévoie, dans le but de renforcer le bon fonctionnement de la structure fédérale du pays, que d'autres entités puissent soumettre des propositions écrites au gouvernement fédéral dans les cas qu'il détermine ; comme le relèvent les auteurs de la proposition, un tel procédé présente des similitudes avec le droit de pétition reconnu aux citoyens par l'article 28 de la Constitution <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

<sup>2</sup> Voir le commentaire des articles de la proposition (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2451/001, p. 15).

Aussi, une intervention législative à cette fin ne se situe pas dans l'un des cas dans lesquels la Constitution subordonne l'intervention du législateur à l'obtention d'une majorité dite « spéciale » prévue à l'article 4, alinéa 3, de la Constitution. Cette intervention demeure notamment à l'extérieur du champ d'application du paragraphe 3 de l'article 143 de la Constitution, aux termes duquel une majorité spéciale est requise pour les lois qui organisent « la procédure tendant à prévenir et à régler les conflits d'intérêt entre le Gouvernement fédéral, les Gouvernements de communauté et de région et le Collège réuni de la Commission communautaire commune » et de la disposition transitoire du même article qui exige également une telle majorité pour toute modification de la loi ordinaire du 9 août 1980 'de réformes institutionnelles' qui « concerne la prévention et le règlement des conflits d'intérêts ». En effet, la proposition des entités fédérées, visée à l'article 2, § 1<sup>er</sup>, de la proposition, n'a pas d'effet contraignant immédiat sur le processus décisionnel fédéral, contrairement à la procédure de conflit d'intérêts. Le fonctionnement du Comité de concertation n'est pas non plus réglé <sup>3</sup>.

La présente proposition de loi ne règle donc pas, en tant que telle, une procédure de conflit d'intérêt ; elle constitue une démarche volontaire de l'autorité fédérale tendant à octroyer à d'autres entités la possibilité d'émettre des propositions, sans que l'autorité fédérale soit contrainte d'une manière ou d'une autre à donner suite à ces propositions. Une telle possibilité peut être créée à la majorité ordinaire.

Il en aurait été différemment si l'article 2, § 4, de la proposition n'avait pas prévu, comme tel est le cas actuellement, que l'autorité fédérale *peut* exercer ses propres compétences de manière asymétrique, en d'autres termes si l'intention avait été de rendre obligatoire cet exercice asymétrique des compétences sur la proposition d'une ou de plusieurs entités fédérées.

4. Dans l'hypothèse où le Conseil des ministres décide de donner suite à la proposition qui lui est faite par l'entité fédérée qui en est l'auteur <sup>4</sup>, la proposition de loi prévoit que l'autorité fédérale peut « exercer ses compétences propres de manière asymétrique » (article 2, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>). La notion d'« exercice asymétrique de compétences » est polysémique et peut recouvrir plusieurs hypothèses différentes. Aussi, les auteurs de la proposition ne définissent pas précisément ce qu'ils entendent par cette notion.

Les situations suivantes peuvent notamment être distinguées.

---

<sup>3</sup> L'article 1<sup>er</sup>, § 3, alinéa 2, et § 5, alinéa 4, de la proposition ne prévoit qu'une notification au Comité de concertation sans en régler le fonctionnement.

<sup>4</sup> Ou par les entités fédérées qui en sont les auteurs.

4.1. L'exercice asymétrique des compétences par l'autorité fédérale peut premièrement faire référence à des normes qui, pour des raisons objectives, compatibles avec les règles juridiques hiérarchiquement supérieures, ne s'appliquent qu'à une partie déterminée du territoire national. Un tel procédé est bien connu <sup>5</sup>.

4.2. Une situation d'asymétrie peut en second lieu se déclarer par le fait que l'autorité fédérale, se trouvant en présence de plusieurs services ou institutions d'une même catégorie et qui sont répartis sur tout le territoire national, confère à certains d'entre eux seulement une tâche spécifique, mais ne la confère pas aux autres services ou institutions de la même catégorie considérée. De la sorte, certains services, localisés à certains endroits du pays, sont investis de prérogatives dont d'autres services de la même catégorie, localisés à d'autres endroits, ne sont pas investis. Ce phénomène est également bien connu en droit positif <sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Ainsi on peut citer à titre illustratif :

- l'article 5 de la loi provinciale du 30 avril 1836, qui ne s'applique qu'au seul arrondissement de Bruxelles-Capitale ;
- l'article 17bis de la loi organique du 8 juillet 1976 'des centres publics d'action sociale', qui ne s'applique qu'à certaines communes dotées de facilités linguistiques (et qui y prévoit l'élection directe des membres du conseil de l'action sociale) ;
- l'article 15, § 2, de la nouvelle loi communale, qui ne s'applique qu'à certaines communes dotées de facilités linguistiques (et qui y prévoit l'élection directe des échevins) ;
- l'article 72ter du Code judiciaire, qui ne s'applique qu'au seul arrondissement judiciaire d'Eupen ;
- la loi du 2 mars 1954 'tendant à prévenir et réprimer les atteintes au libre exercice des pouvoirs souverains établis par la Constitution' (communément appelée « loi sur la zone neutre »), qui ne s'applique qu'à certaines portions du territoire des communes de Bruxelles-ville, Namur et Eupen ;
- l'article 89bis du Code électoral qui crée une règle spécifique aux électeurs domiciliés dans les communes de Fourons et Comines-Warneton, leur permettant d'émettre leur suffrage dans un bureau de vote situé dans les communes de Heuvelland et Aubel ;
- l'article 89ter du même Code, qui crée une règle ne s'appliquant que dans les six communes périphériques et nécessitant la confection d'un bulletin de vote spécifique utilisé exclusivement dans ces communes ;
- l'article 217quater du même Code, qui crée une règle spécifique à l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde ;
- l'article 55, § 10, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', qui s'applique à la seule Région flamande ;
- l'article 64 de la même loi spéciale du 16 janvier 1989, qui s'applique à la seule ville de Bruxelles ;
- les articles 64bis, 64ter, 64quater et 64quinquies de la même loi spéciale du 16 janvier 1989, qui s'appliquent à la seule Région de Bruxelles-Capitale ;
- l'article 93, § 1<sup>er</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui crée une règle au bénéfice des seules personnes établies sur le territoire des six communes périphériques ;
- l'article 9 de la loi du 6 mars 1925 'de rattachement des cantons d'Eupen, de Malmédy et de Saint-Vith', qui s'applique sur le seul territoire des onze communes anciennement allemandes devenues belges en 1920 et qui permet d'y nommer un commissaire d'arrondissement adjoint ;
- la loi du 6 juillet 1990 'régulant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone', qui ne s'applique que sur le territoire de la région de langue allemande ;
- les articles 28 et 29 des lois 'sur l'emploi des langues en matière administrative', coordonnées le 18 juillet 1966, qui ne s'appliquent qu'aux quatre communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek et Wemmel ;
- etc.

<sup>6</sup> Ainsi :

- seule la ville de Bruxelles dispose de la prérogative de procéder à l'inscription d'électeurs dans l'hypothèse visée à l'article 180, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 6°, du Code électoral ;
- seul le tribunal de première instance d'Anvers est compétent pour connaître des demandes introduites sur la base de la loi du 22 avril 1999 'concernant la zone économique exclusive de la Belgique en mer du Nord' (article 627, 15°, du Code judiciaire) ;
- seuls les tribunaux de première instance d'Anvers et Bruges sont compétents pour connaître de certains litiges résultant de l'application de la loi du 30 juillet 1926 instituant un conseil d'enquête maritime (article 633decies du Code judiciaire) ;

4.3. L'autorité fédérale peut en troisième lieu créer un service unique, qui n'existe que dans une seule partie du territoire national. Ce procédé, dont il existe également des exemples est généralement justifié par le grand degré de spécialisation du service en question ou par des considérations géographiques, spécialement en matière maritime.

4.4. Enfin, un exercice asymétrique de la politique par l'autorité fédérale peut également impliquer, au sens le plus large, une différenciation des effets juridiques attribués à certains faits juridiques selon qu'ils peuvent intervenir dans la sphère de compétence territoriale de différentes entités fédérées.

5. Dans chacune de ces hypothèses, il est possible de parler d'asymétrie. Il appartient au législateur de clarifier la portée de cette notion, par exemple en la définissant dans le dispositif proposé ou, à tout le moins, en fournissant l'explication nécessaire sur sa portée au cours des travaux préparatoires.

6. Si le Conseil des ministres décide de donner suite à la proposition qui lui est faite par l'entité fédérée qui en est l'auteur, la proposition de loi prévoit que l'autorité fédérale peut « exercer ses compétences propres de manière asymétrique » (article 2, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>) et que, dans un tel cas, « le champ d'application territorial de l'exercice des compétences fédérales peut se limiter au domaine relevant de la compétence de l'auteur de la proposition » (article 2, § 4, alinéa 2).

La section de législation juge nécessaire de souligner qu'en aucun cas, cette simple affirmation ne peut exonérer ni le pouvoir législatif fédéral ni le pouvoir exécutif fédéral du contrôle juridictionnel, *ex ante* et *ex post*, que le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle ainsi que les juridictions judiciaires en vertu notamment de l'article 159 de la Constitution, sont susceptibles d'exercer sur les normes qui seraient adoptées dans ce cadre ; dans ce contexte, il convient de pointer en particulier la vérification de leur conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution <sup>7</sup> et aux dispositions du droit international et supranational <sup>8</sup>. En tout état de cause, le simple fait qu'une politique uniforme de l'autorité fédérale est jugée inopportune par une ou plusieurs entités fédérées ne peut en soi justifier, au regard du principe constitutionnel d'égalité, un traitement différencié qui découlerait d'un dispositif fondé sur une politique asymétrique.

- 
- seule la Cour d'appel de Bruxelles est compétente pour connaître des recours formés contre les décisions rendues par les consuls belges à l'étranger (article 602, alinéa 2, du Code judiciaire) et contre celles de la chambre de discipline de l'Institut des mandataires en brevets (article XI.75/8, § 6, du Code de droit économique) ;
  - seul le tribunal d'entreprise d'Anvers est compétent dans les cas visés à l'article 574, *in fine*, du Code judiciaire ;
  - le seul gouverneur de la province de Liège dispose de certaines prérogatives en matière de traductions de documents administratifs (article 13, § 1<sup>er</sup>, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966) ;
  - les seuls tribunaux de première instance de Bruxelles sont compétentes dans les situations visées à l'article 569, *in fine*, du Code judiciaire ;
  - etc.

<sup>7</sup> Voir l'avis 69.775/VR du 30 novembre 2021 sur une proposition de loi 'supprimant le droit de vote aux élections communales pour les ressortissants non européens', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-1720/002, 9-10 (observation 5).

<sup>8</sup> Parmi les règles de droit supranational, une attention spéciale devra être portée aux règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

C'est lors de chaque application de l'exercice asymétrique de compétence, réglementaire ou législative, que cette question devra être examinée *in concreto*.

## B. Régime de la rémunération des candidats infirmiers

7.1. L'article 6 de la proposition entend prévoir une indemnisation des candidats infirmiers pour les frais exposés dans le cadre de leur stage.

7.2. Interrogé sur la compétence de l'autorité fédérale en la matière, le mandataire de la présidente de la Chambre a précisé ce qui suit :

« Artikel 6 behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid inzake de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen. Inzake de gezondheidszorgberoepen zijn de gemeenschappen bevoegd voor de erkenning en de subcontingentering (art. 5, §1, I, 7°, b) BWHI) en is de federale overheid bevoegd gebleven voor de overige aspecten. Op grond van die laatste bevoegdheid is de federale overheid onder meer bevoegd om voor de beoefenaars van de verpleegkunde de werkgelegenheid te verbeteren, alsook de aantrekkelijkheid van die sector te verhogen. In dat verband kan bijvoorbeeld verwezen worden naar artikel 4 van de wet van 9 december 2019 tot oprichting van een Zorgpersoneelsfonds. Hiertoe behoort ook de mogelijkheid om uitgaven te doen bedoeld 'ter financiering van de opleiding tot verpleegkundige'.

Artikel 6 van het voorstel heeft betrekking op de stage die wordt gevolgd in de laatste fase van de opleiding tot bachelor in de verpleegkunde. De stage heeft een dubbel doel. Het beoogt in eerste instantie de student op te leiden via een praktijkervaring. Daarnaast beoogt de stage ook om bijkomende mensen op de werkvloer te krijgen die de verpleegkundigen kunnen ondersteunen. Om de aantrekkelijkheid van het beroep van verpleegkundige te verhogen, kan de federale overheid inzonderheid ook een kostenvergoeding toekennen aan de verpleegkundige in opleiding zoals bedoeld in artikel 6 van het wetsvoorstel.

Deze federale bevoegdheid doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de gemeenschappen om op grond van de onderwijsbevoegdheid de stage te regelen en desgewenst een regeling uit te werken voor een kostenvergoeding tijdens de stage inherent aan de eigen bevoegdheid. Net zoals de federale overheid op grond van haar bevoegdheid inzake de gezondheidszorgberoepen en de gemeenschappen op grond van hun bevoegdheid inzake het onderwijs voorwaarden kunnen bepalen waaraan de opleiding moet voldoen, kunnen zij ook beiden maatregelen nemen om die opleiding financieel te ondersteunen en op die manier ertoe bij te dragen dat het aantal verpleegkundigen stijgt. Dit is cruciaal om de aantrekkelijkheid van de opleiding en het beroep te vergroten ».

7.3. À la suite de la Sixième réforme de l'État, conformément à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, alinéa 1<sup>er</sup>, 7°, a), et à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 1<sup>er</sup>, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'autorité fédérale est restée compétente pour « la fixation des conditions pour l'agrément des professionnels des soins de santé, qui sont identiques dans toute la Belgique. Il s'agit de la compétence de déterminer les conditions auxquelles l'exercice d'un métier de la santé doit satisfaire »<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 47.

L'autorité fédérale est ainsi compétente pour soumettre l'exercice de professions médicales à des conditions relatives aux études et à la formation. L'autorité fédérale peut ainsi régler le contenu minimal et la durée de ces études et formations <sup>10</sup>.

Sur la base de leur compétence en matière d'enseignement, les communautés sont quant à elles compétentes pour régler le contenu concret et l'organisation concrète de ces études et formations <sup>11</sup>.

C'est ainsi que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 81/96, a jugé ce qui suit :

« B.5.1. [...] Par la disposition litigieuse, le législateur fédéral subordonne l'agrément pour l'exercice de la kinésithérapie à une formation de quatre années sans choisir lui-même si cette formation doit être organisée à l'université ou dans l'enseignement supérieur. Ainsi, il ne prive pas les communautés de la possibilité d'exercer, en matière d'enseignement, la compétence qui leur est attribuée par la Constitution. La disposition doit s'entendre en ce sens qu'entrent en ligne de compte pour l'agrément tant les porteurs d'un diplôme universitaire en kinésithérapie que les porteurs d'un diplôme de niveau comparable délivré par un établissement non universitaire d'enseignement supérieur pour une formation en kinésithérapie.

B.5.2. Quant à la précision selon laquelle les études visées doivent être suivies dans le cadre d'une formation à temps plein, rien, dans les travaux préparatoires, n'indique qu'en utilisant cette formule, le législateur fédéral aurait entendu s'immiscer dans la compétence, qui appartient aux communautés, de décider s'il convient d'exiger un enseignement de plein exercice ou d'admettre un enseignement à temps partiel. Cette partie de la disposition litigieuse doit s'entendre comme exigeant que la durée globale de l'enseignement requis pour l'exercice de la kinésithérapie soit de quatre ans - pour les motifs exprimés en B.4.2 et B.5.1 - non comme excluant qu'une formation équivalente puisse être dispensée dans l'enseignement à temps partiel ou sous une autre forme.

B.5.3. Ainsi considérée, la disposition ne porte pas atteinte à la compétence des communautés en matière d'enseignement » <sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> C'est ainsi que l'article 45, § 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 'relative à l'exercice des professions des soins de santé' prévoient que :

« Nul ne peut exercer l'art infirmier tel qu'il est défini à l'article 46 s'il n'est porteur d'un diplôme ou d'un titre d'infirmier ou d'infirmière obtenu suite à une formation d'au moins trois années d'études, qui peuvent être exprimées en crédits ECTS équivalents, et s'il ne réunit pas les conditions fixées par l'article 25.

La formation d'infirmier comprend au minimum 4600 heures d'enseignement théorique et clinique, la durée de l'enseignement théorique représentant au moins un tiers et la durée de l'enseignement clinique au moins la moitié de la durée minimale de la formation ».

<sup>11</sup> En ce sens, cons. S. SOTTIAUX et K. REYBROUCK, « Hoofdstuk 10 - Gezondheidsbeleid » dans K. REYBROUCK et S. SOTTIAUX (éd.), *De federale bevoegdheden*, Anvers, Intersentia, 2019, p. 351-355.

<sup>12</sup> C.C., 18 décembre 1996, n° 81/96.

8. Il résulte de ce qui précède que la compétence de l'autorité fédérale relative à la réglementation de l'accès aux professions des soins de santé, s'applique à la possibilité de fixer des règles touchant à la formation exigée, en ce compris le suivi d'un stage. Son exercice ne peut toutefois porter atteinte au principe de proportionnalité, en ce qu'il rendrait l'exercice des compétences en matière d'enseignement par les communautés impossible ou exagérément difficile <sup>13</sup>.

C'est ainsi que la section de législation a exposé ce qui suit, s'agissant de l'organisation du stage :

« De argumentatie dat de bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor de erkenning van stagemeeesters, stagediensten en voortgezette opleidingen zou aanleunen bij de onderwijsbevoegdheid van de gemeenschappen, gaat voorbij aan het gegeven dat de erkenning van de gezondheidszorgberoepen als onderdeel van de federale bevoegdheid inzake de uitoefening van de geneeskunde een aangelegenheid op zich is die onderscheiden is van de bevoegdheid inzake onderwijs. Dit neemt natuurlijk niet weg dat die erkenningsregeling opleidingsonderdelen omvat waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, hetgeen impliceert dat de federale overheid slechts bepalingen kan uitvaardigen met betrekking tot die opleidingsonderdelen in zoverre die relevant zijn voor de deskundigheid van de gezondheidszorgbeoefenaars en de uitoefening van de bevoegdheid van de gemeenschappen ten aanzien van die opleidingsonderdelen niet onevenredig bemoeilijken of onmogelijk maken » <sup>14</sup>.

9. En conséquence, en l'espèce, la fixation par l'autorité fédérale d'une indemnisation pour les candidats infirmiers pour les frais exposés dans le cadre de leur stage est admissible dans la mesure où l'indemnité forfaitaire pour frais exposés peut relever de la compétence de l'autorité fédérale en matière d'accès aux professions des soins de santé ou dans une autre matière <sup>15</sup> pour laquelle l'autorité fédérale est compétente et dans la mesure où son exercice n'entrave pas de manière disproportionnée la liberté des communautés d'organiser le stage concerné. Si l'autorité fédérale ne peut pas régler l'organisation concrète de la formation de bachelier en soins infirmiers, rien ne semble empêcher l'autorité fédérale de prévoir une indemnisation pour le stage suivi conformément à l'organisation concrète du stage décidée par les

---

<sup>13</sup> Voir B. STEEN, « Het onderwijs » dans B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Bruges, La Chartre, 2017, pp. 176-177, et les références citées. Voir également dans le même sens l'avis 66.588/3 donné le 16 octobre 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 13 février 2020 'relatif aux expositions médicales et aux expositions à des fins d'imagerie non médicale avec des équipements radiologiques médicaux' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66588.pdf>), observation n° 4.2 et l'avis 69.550/2/VR donné le 14 juillet 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 novembre 2021 'fixant la procédure d'agrément des praticiens des professions paramédicales' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69550.pdf>), observation n° 1 sur la compétence.

<sup>14</sup> Avis 58.611/VR/3 donné le 20 janvier 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 mars 2016 'betreffende de erkenning van de bijzondere beroepstitel van ziekenhuisapotheker' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58611.pdf>).

<sup>15</sup> À cet égard, il peut être renvoyé à l'article 55 de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994 et à l'arrêté royal du 17 juillet 2009 'fixant le montant et les modalités de paiement de l'indemnité pour les candidats-médecins généralistes', qui règlent l'indemnité de stage des médecins en formation en médecine générale. L'autorité fédérale est compétente pour fixer ce régime d'indemnité sur la base de sa compétence en matière d'assurance maladie-invalidité (article 5, § 1<sup>er</sup>, I, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980).

Communautés, à condition que cette indemnité forfaitaire pour frais exposés soit pertinente pour l'expertise des professionnels de la santé.

Les développements de la proposition justifient l'instauration de la mesure comme suit :

« La présente proposition de loi vise dès lors à inscrire le financement du contrat de stage pour infirmier(ères) dans la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé (ci-après: LEPSS). Ces moyens devront être prioritairement affectés au financement des frais des étudiants. Il faut toutefois veiller à ne pas toucher au statut actuel de l'étudiant. L'étudiant doit être en tout temps un étudiant stagiaire et ne peut pas devenir un travailleur stagiaire. Il ne s'agit dès lors certainement pas d'attribuer une rémunération à l'étudiant. En revanche, les frais de l'étudiant doivent être remboursés. Il peut s'agir d'une compensation pour les frais exposés découlant du contrat de stage (par exemple, les frais de déplacement, le parking et les repas). Une autre possibilité est d'accorder à l'étudiant un montant forfaitaire couvrant les frais.(...) »

Par ailleurs, le financement des stages doit également contribuer à garantir un accompagnement de qualité et une formation solide du maître de formation pratique.

Nous sommes convaincus du fait que l'inscription du financement du stage au cours de la quatrième année de la formation de bachelier en soins infirmiers dans la LEPSS rendra la formation plus attrayante et aidera les étudiants à achever la formation. Dès lors que le secteur des soins a déjà besoin de talents, il serait inacceptable de perdre des étudiants motivés pour des raisons financières. En motivant en permanence ces étudiants à suivre la formation en soins infirmiers et en attirant des étudiants supplémentaires, nous pouvons renforcer l'attrait de la profession de soignant elle-même et la rendre plus accessible à tous les praticiens de l'art infirmier. La crise du coronavirus a en effet de nouveau prouvé à quel point il est crucial de disposer de mains supplémentaires au chevet du patient et à quel point il est urgent de valoriser les praticiens de l'art infirmier à la hauteur de leur mérite ».

Il ressort de cette justification que l'indemnité forfaitaire pour frais exposés doit contribuer à augmenter l'attractivité de la profession d'infirmier(-ère) et ainsi faciliter l'accès à la profession. L'indemnité forfaitaire pour frais exposés, du moins telle qu'elle a été conçue dans les développements, vise à couvrir les frais non pédagogiques qui découlent des exigences que l'autorité fédérale a elle-même imposées à (notamment la durée de) l'enseignement clinique (stage) en vertu de l'article 45, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 10 mai 2015. En outre, il ressort du texte de la proposition que l'indemnité forfaitaire pour frais exposés ne touche pas au contenu ni à l'organisation de la formation d'infirmier, de sorte qu'il n'est pas porté atteinte d'une manière disproportionnée à la compétence des communautés en matière d'enseignement.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

10. Ainsi qu'il a déjà été expliqué au point 6, il va de soi que dans le cadre de l'exercice asymétrique de sa politique, l'autorité fédérale devra tenir compte du principe constitutionnel d'égalité lors de la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 2 de la proposition. Cette observation s'applique aussi aux mesures spécifiques contenues aux articles 3 à 10 de la proposition de loi.

À cet égard, le Conseil d'État constate que ces mesures spécifiques sont de nature très diverse et qu'il est ainsi donné une portée très étendue à la notion d'exercice « asymétrique » des compétences et à l'idée d'« adapter » la politique fédérale aux besoins des communautés ou régions spécifiques. Compte tenu notamment de ce qui est exposé au point 4, il est permis de douter que certaines mesures impliquent réellement un exercice asymétrique des compétences fédérales (voir à ce sujet aussi l'observation 12).

Quoi qu'il en soit, le Conseil d'État ne dispose pas, en ce qui concerne ces mesures spécifiques contenues aux articles 3 à 10 de la proposition de loi, des connaissances requises pour pouvoir établir si pour chacune des dispositions proposées, il n'y a pas d'éléments nécessitant une autre approche au regard du principe constitutionnel d'égalité.

11. Plusieurs dispositions de la proposition tendent à modifier des arrêtés royaux <sup>16</sup>.

Pour autant le législateur ne s'approprie pas une compétence réservée au pouvoir exécutif, la méthode tendant à modifier un arrêté royal directement par la loi est en principe possible. Au regard de la sécurité juridique, ce procédé est toutefois à déconseiller car l'intervention du législateur dans un texte de nature réglementaire a pour conséquence d'instituer un régime hybride, dont l'inconvénient majeur est d'établir un risque de confusion entre des dispositions de nature législative et des dispositions de nature réglementaire <sup>17</sup> avec la conséquence que de telles dispositions ne pourront à l'avenir plus être modifiées que par le législateur.

Mieux vaudrait donc ajouter à la proposition une disposition tendant à habiliter expressément le Roi à abroger, modifier ou remplacer les dispositions ainsi modifiées par la proposition, du moins dans la mesure où un fondement juridique matériel existe également à cet effet.

## EXAMEN DU TEXTE

### INTITULÉ

12. Contrairement à ce que le laisse accroire l'intitulé de la proposition de loi, les dispositions de celle-ci ne semblent pas toutes se rapporter à « l'exercice asymétrique des compétences fédérales en matière d'emploi et de soins de santé » <sup>18</sup>. L'intitulé sera par conséquent revu.

---

<sup>16</sup> Notamment les articles 3, 4, 8, 9 et 10 de la proposition.

<sup>17</sup> C'est particulièrement à déconseiller lorsque, comme en l'espèce, il ne s'agit que de remplacer certains articles, parties d'articles, voire mots d'un arrêté.

<sup>18</sup> Voir par exemple l'article 6 de la proposition.

## Article 2

13. L'article 2, § 1<sup>er</sup>, de la proposition doit être revu pour indiquer à quelles instances précises – aux gouvernements ou aux parlements, ou aux deux – la possibilité d'émettre des propositions serait accordée, le texte actuellement proposé se limitant à énoncer, d'une manière trop générale, qu'il s'agit de « [t]oute Communauté, toute Région, la Commission communautaire commune ou la Commission communautaire française ».

14. L'article 2, § 4, alinéa 2, de la proposition prévoit la possibilité de limiter le champ d'application territorial de l'exercice des compétences fédérales au domaine relevant de la compétence de l'entité fédérée qui est l'auteur de la proposition visée à l'article 2, § 1<sup>er</sup>. Une telle mesure n'est toutefois rien de plus qu'une application particulière de la possibilité générale d'un exercice asymétrique des compétences que prévoit l'article 2, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>. Mieux vaudrait dès lors omettre l'alinéa 2 proposé, d'autant qu'il pourrait donner lieu à des raisonnements *a contrario* dans lesquels, par exemple, la limitation de ce champ d'application territorial à une *partie* du domaine précité ou également à des domaines d'une ou de plusieurs autres entités fédérées, serait jugée impossible.

## Article 3

15. La modification contenue à l'article 3 de la proposition portant sur ce que les développements de la proposition décrivent comme la « politique d'activation des demandeurs d'emploi », il serait préférable de viser « le service régional compétent pour l'emploi » plutôt que « le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle compétent ».

## Article 4

16. L'article 4 de la proposition entend modifier l'article 130<sup>ter</sup>, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', qui a trait spécifiquement au stage d'immersion professionnelle visé au chapitre VI du titre III de l'arrêté du gouvernement flamand du 5 juin 2009 'houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding'.

Interrogé quant au mécanisme de reconnaissance visé <sup>19</sup>, le mandataire de la présidente de la Chambre a précisé ce qui suit :

« Het klopt dat het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding op heden nog niet voorziet in een erkenning van werkvloeren zoals bedoeld in het voorliggend voorstel. De regels die in voorkomend geval zullen bepalen in welke gevallen en volgens welke regels werkvloeren kunnen worden erkend, kunnen evenwel maar zinvol worden aangenomen zodra het voorliggend wetsvoorstel in werking is getreden ».

---

<sup>19</sup> L'article 111/0/23 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 juin 2009 ne prévoit pas en tant que tel de procédure de reconnaissance.

Dès lors que l'article 130<sup>ter</sup>, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 fait référence à l'hypothèse du suivi d'un stage d'immersion professionnelle conformément au chapitre VI du titre III de l'arrêté du gouvernement flamand du 5 juin 2009 et dès lors que ce dernier identifie les employeurs auprès desquels le stage d'immersion professionnelle peut être effectué, sans imposer un mécanisme de reconnaissance de ceux-ci <sup>20</sup>, il n'appartient pas à l'autorité fédérale d'imposer elle-même indirectement une telle exigence.

Il convient dès lors d'omettre l'article 4 de la proposition.

### Article 5

17. L'article 5 de la proposition entend compléter l'article 32, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 24 juillet 1987 'sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs' par un *littera c*), rédigé comme suit :

« c) dans le cadre de parcours de transition volontaires mis en place à l'occasion de restructurations et de procédures de licenciement selon les règles fixées par la Région ».

Interrogé quant aux « parcours de transition volontaire » visés, le mandataire de la présidente de la Chambre a répondu ce qui suit :

« Een dergelijk traject is op dit moment niet mogelijk aangezien de federale regelgeving hier de ruimte niet toe biedt. Dit element werd wel aangehaald in de arbeidsdeal die door de federale regering werd gesloten.

Hoewel het de indieners bekend is dat het in beginsel door Uw Raad wordt afgeraden om te verwijzen naar een tekst die nog in voorbereiding is of die als zodanig nog niet in de rechtsorde bestaat, is het noodzakelijk om dat hier wel te doen. De gewestelijke regels die in voorkomend geval zullen bepalen in welke gevallen en volgens welke regels het ter beschikking stellen van een werknemer aan een gebruiker nuttig is in het kader van loopbaanonderbreking, competentieversterking en ter overbrugging van tijdelijke werkloosheid staan immers niet op zichzelf en kunnen maar zinvol worden aangenomen zodra het voorliggend wetsvoorstel in werking is getreden ».

Dès lors qu'un tel mécanisme de « parcours de transition volontaire » n'existe pas encore à l'heure actuelle <sup>21</sup>, l'hypothèse visée à l'article 5 est sans objet. A défaut d'objet, il n'est donc pas possible – à ce stade – d'évaluer l'admissibilité de la dérogation de la nouvelle hypothèse proposée de dérogation à l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987.

---

<sup>20</sup> Conformément à l'article 111/0/23 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 juin 2009,

« Le stage d'immersion professionnelle peut être effectué auprès d'un employeur établi à un des endroits suivants :

1° un lieu d'implantation en Région flamande ;

2° un lieu d'implantation en Région de Bruxelles-Capitale, à condition que le VDAB ait approuvé un plan de formation néerlandophone.

L'employeur auprès duquel le demandeur d'emploi démarre le stage, assure l'encadrement du demandeur d'emploi sur le lieu de travail ».

<sup>21</sup> La présente observation est formulée indépendamment de la question du respect des règles répartitrices de compétences pour l'instauration d'un tel « parcours de transition volontaire ».

### Article 6

18. L'article 6 de la proposition n'entend prévoir une indemnisation du stage que pour les seuls candidats infirmiers, à l'exclusion des candidats titulaires d'autres professions de soins de santé.

Interrogé quant à la compatibilité du dispositif avec le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, le mandataire de la présidente de la Chambre a précisé ce qui suit :

« Artikel 6 van het voorstel heeft betrekking op de verpleegkundigen in opleiding omdat het tekort er het hoogst is (zie uiteenzetting in de [...] toelichting pg. 22-23). Zo staat de verpleegkundige al jaren in de top 10 van de knelpuntberoepen van de VDAB. Voor elke drie vacatures voor een verpleegkundige is er amper één kandidaat beschikbaar. Bij andere gezondheidszorgberoepen stelt dit probleem zich niet, of minstens niet op dezelfde wijze. De maatregel berust aldus op een objectief en pertinent criterium en is redelijk verantwoord in het licht van het nagestreefde doel en is dus verenigbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ».

Dans la suite des travaux parlementaires, l'on veillera par conséquent à reproduire de manière complète les motifs justifiant la différence de traitement ainsi opérée entre professionnels de soins de santé.

19. Il est recommandé de se rapprocher davantage, dans l'article 45, § 1/2, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, en projet de la loi 'relative à l'exercice des professions de soins de santé', coordonnée le 10 mai 2015 (ci-après : la LEPSS), de la terminologie utilisée dans l'article 45, § 1<sup>er</sup>, de la LEPSS. Ainsi, il est préférable de faire mention de la notion d' « enseignement clinique » plutôt que de la notion de « stage », et il vaut mieux en exprimer la durée d'études en heures plutôt qu'en crédits.

20.1. Conformément à l'article 45, § 1/2, alinéa 3, en projet, l'indemnité pour frais exposés est exonérée d'impôts et de cotisations sociales.

En ce qui concerne l'exonération fiscale ainsi visée, il est préférable – dans la mesure où il s'agit d'une exonération des impôts sur les revenus – de prévoir au moyen d'une disposition modificative de l'article 38 du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 1992) que ladite indemnité pour frais exposés constitue un revenu exonéré. Cette observation est d'autant plus pertinente que l'autorité fédérale ne dispose pas d'une compétence exclusive en matière d'impôts des personnes physiques, alors qu'elle dispose bel et bien de cette compétence pour déterminer la base imposable à l'impôt des personnes physiques, y compris pour déterminer les revenus exonérés.

En outre, il faudrait préciser, le cas échéant, dans l'article 143 du CIR 92 – également par une disposition modificative – que ladite indemnité pour frais exposés n'entre pas en ligne de compte pour déterminer le montant net des moyens de subsistance.

20.2. Dans la mesure où, à l'article 45, § 1/2, alinéa 4, en projet, la délégation au Roi concernant les « modalités des conditions et du versement de l'indemnité pour frais exposés »

porte sur le traitement fiscal de celle-ci, cette délégation est formulée de manière trop large au regard du principe de légalité en matières fiscales, consacré par l'article 170 de la Constitution.

En ce qui concerne les aspects fiscaux, la délégation doit dès lors se limiter aux éléments non essentiels, afin que les aspects tout au plus formels de l'exonération fiscale visée de l'indemnité pour frais exposés puissent être déterminés par le Roi.

### Articles 7 à 10

21. Les articles 7 à 10 envisagent de fixer des critères de programmation distincts pour les services qui relèvent (i) de la Communauté flamande, (ii) de la Commission communautaire commune et (iii) de la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Commission communautaire française. Des accords supplémentaires entre la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Commission communautaire française sont encore dès lors nécessaires.

Si l'autorité fédérale ne dispose pas de garanties suffisantes quant à la conclusion effective de tels accords, il serait préférable de prévoir un dispositif qui fixe le nombre maximal de lits à agréer pour chacune des autorités visées <sup>22</sup>.

22. La fixation des critères de programmation d'une manière non uniforme pour tout le Royaume doit pouvoir être justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination <sup>23</sup>. Le Conseil d'État ne dispose pas lui-même de la connaissance requise des faits pour pouvoir apprécier si la répartition envisagée par les articles 7 à 10 de la proposition peut s'accorder avec le principe d'égalité et de non-discrimination et doit dès lors formuler une réserve en la matière.

23. L'article 9, 3°, de la proposition traite de la programmation des « lits hospitaliers dans les services non psychiatriques ». Or, l'actuel article 2 de l'arrêté royal du 21 mars 1977 'fixant les critères qui sont d'application pour la programmation des différents types de services hospitaliers' vise quant à lui les « lits hospitaliers dans les services qui admettent des patients gériatriques nécessitant un traitement neuropsychiatrique ».

Interrogé à cet égard, le mandataire de la présidente de la Chambre a confirmé qu'il s'agissait des mêmes lits visés et que le texte serait amendé pour remplacer chaque fois les mots « lits hospitaliers dans les services non psychiatriques » par les mots « lits hospitaliers dans

---

<sup>22</sup> Voir notamment en ce sens, l'avis 56.687/3 donné le 6 octobre 2014 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 décembre 2014 'modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2014 fixant le nombre maximum d'appareils de tomographie à résonance magnétique pouvant être exploités' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56687.pdf>), l'avis 65.023/3 donné le 16 janvier 2019 sur des amendements à un projet devenu la loi du 28 février 2019 'modifiant la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, en ce qui concerne le réseautage clinique entre hôpitaux' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65023.pdf>) et l'avis 66.788/3 donné le 6 janvier 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 9 février 2020 'modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2014 fixant le nombre maximum d'appareils de tomographie à résonance magnétique pouvant être exploités' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66788.pdf>).

<sup>23</sup> Ibidem.

les services qui admettent des patients gériatriques nécessitant un traitement neuropsychiatrique ».

24. Le mandataire de la présidente de la Chambre a confirmé qu'à l'article 9, 3°, de la proposition, le chiffre de « 19,16% » doit être remplacé par le chiffre de « 39,16% ».

25. Dans les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 en projet de l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 3 août 1976 'fixant les critères de programmation des services psychiatriques hospitaliers' (article 10, 3°, de la proposition), mieux vaudrait viser « le nombre de lits hospitaliers pour les services psychiatriques » plutôt que le « nombre de lits hospitaliers ».

A l'alinéa 3 en projet, on écrira alors « au nombre de lits hospitaliers pour les services psychiatriques » au lieu de « au nombre de lits hospitaliers dans les services non psychiatriques ».

26. À l'article 10 de la proposition, interrogé quant aux conséquences du dépassement du critère de programmation fixé par communauté en ce qui concerne un type de lit particulier, le mandataire de la présidente de la Chambre a répondu ce qui suit :

« Eenzelfde regel zal worden ingeschreven als in artikel 8, 4°, en 9, 4° van het voorstel. De tekst zal worden geamendeerd ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Pierre VANDERNOOT