

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

28 juli 2026

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet
van 22 april 2019 inzake de kwaliteitsvolle
praktijkvoering in de gezondheidszorg
voor wat betreft de taalbeheersing
van gezondheidszorgbeoefenaars**

**Advies van de Raad van State
Nr. 79.494/2 van 10 juli 2026**

*Zie:*Doc 56 **1543/ (2025/2026):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Gijbels.

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

28 juillet 2026

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 22 avril 2019
relative à la qualité de la pratique
des soins de santé, en ce qui concerne
la maîtrise de la langue
des professionnels des soins de santé**

**Avis du Conseil d'État
N° 79.494/2 du 10 juillet 2026**

*Voir:*Doc 56 **1543/ (2025/2026):**

001: Proposition de loi de Mme Gijbels.

04318

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Anders.	: Anders.
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE Nr. 79.494/2 VAN 10 JULI 2026

Op 3 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 22 april 2019 inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg voor wat betreft de taalbeheersing van gezondheidszorgbeoefenaars', ingediend door mevrouw Frieda GIJBELS (*Parl.St.*, Kamer, 2025-2026, nr. 56-1543/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 29 juni en 2 juli 2026. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Michèle BELMESSIERI, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeurafdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 2026.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Artikel 7, § 1, van de wet van 23 maart 2021 'betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de invoering of de wijziging van een beroepsreglementering in de gezondheidssector', zoals gewijzigd bij de wet van 22 februari 2026,¹ luidt als volgt:

"Elke autoriteit voert een evenredigheidsbeoordeling uit voorafgaand aan de invoering van nieuwe of de wijziging van bestaande bepalingen tot reglementering van een beroep overeenkomstig deze wet.

In geval van een wetsvoorstel of van een amendement, voeren de indieners ervan de evenredigheidsbeoordeling uit.

[‡] Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Wet van 22 februari 2026 'tot wijziging van de wet van 27 oktober 2020 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de invoering of de wijziging van een beroepsreglementering'.

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT N° 79.494/2 DU 10 JUILLET 2026

Le 3 juin 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé, en ce qui concerne la maîtrise de la langue des professionnels des soins de santé', déposée par Mme Frieda GIJBELS (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1543/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre les 29 juin et 2 juillet 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Michèle BELMESSIERI, conseillères d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juillet 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique[‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 7, § 1^{er}, de la loi du 23 mars 2021 'relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession dans le secteur de la santé', tel que modifié par la loi du 22 février 2026¹, dispose:

"Toute autorité procède à un examen de proportionnalité conformément à la présente loi préalablement à l'adoption ou à la modification de dispositions réglementant une profession.

Dans le cas d'une proposition de loi ou d'un amendement, ses auteurs réalisent l'examen de proportionnalité. À leur

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

¹ Loi du 22 février 2026 'modifiant la loi du 27 octobre 2020 relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession'.

Op hun vraag kan de minister bevoegd voor het betrokken beroep de betrokken administratie vragen om een advies uit te brengen over de evenredigheidsbeoordeling. Dit advies wordt uitgebracht binnen een termijn van dertig dagen die begint te lopen vanaf de dag na ontvangst van het verzoek door de administratie. Indien nodig kan de minister die termijn met zestig dagen verlengen. In dat geval brengt de minister de indieners van het wetsvoorstel of van het amendement op de hoogte. Indien het advies niet wordt gegeven binnen de termijn van dertig of negentig dagen, naargelang het geval, wordt het geacht negatief te zijn.

(...)."

Op de vraag of een evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden, heeft de gemachtigde van de Voorzitter van de Kamer het volgende geantwoord:

"Er heeft nog geen evenredigheidsbeoordeling plaats gevonden. Aangezien het de eerste keer is dat we hiermee geconfronteerd werden, hebben we om advies gevraagd aan het wetgevend secretariaat van de Kamer.

De directeur van het wetgevend secretariaat gaf de volgende informatie door:

'Ce genre de formalité préalable ne se fait pas pour les propositions de loi au moment du dépôt car de très nombreuses propositions restent lettre morte et ne sont même pas mises à l'agenda.

Par contre, lorsqu'une formalité préalable doit être effectuée, celle-ci se fait au niveau de l'examen en commission si la commission a l'intention d'adopter le texte, éventuellement amendé. Le faire lors du dépôt reviendrait sinon à un gaspillage d'énergie.'

Mochten we een meerderheid vinden die dit wetsvoorstel wil steunen, zullen we ons richten tot de diensten van de Kamer om de organisatie van de evenredigheidsbeoordeling op te starten."

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 februari 2026 staat:

demande, le ministre compétent pour la profession concernée peut charger l'administration concernée de rendre un avis sur l'examen de proportionnalité. Cet avis est rendu dans un délai de trente jours qui commence à courir le lendemain de la réception de la demande par l'administration. Le ministre peut prolonger ce délai de soixante jours en cas de nécessité. Dans ce cas, le ministre en informe les auteurs de la proposition de loi ou de l'amendement. Si l'avis n'est pas rendu dans le délai de trente ou nonante jours, selon le cas, il est réputé négatif.

[...]"

Interrogée s'il a été procédé à l'examen de proportionnalité, la mandataire du Président de la Chambre a répondu:

"Er heeft nog geen evenredigheidsbeoordeling plaats gevonden. Aangezien het de eerste keer is dat we hiermee geconfronteerd werden, hebben we om advies gevraagd aan het wetgevend secretariaat van de Kamer.

De directeur van het wetgevend secretariaat gaf de volgende informatie door:

'Ce genre de formalité préalable ne se fait pas pour les propositions de loi au moment du dépôt car de très nombreuses propositions restent lettre morte et ne sont même pas mises à l'agenda.

Par contre, lorsqu'une formalité préalable doit être effectuée, celle-ci se fait au niveau de l'examen en commission si la commission a l'intention d'adopter le texte, éventuellement amendé. Le faire lors du dépôt reviendrait sinon à un gaspillage d'énergie.'

Mochten we een meerderheid vinden die dit wetsvoorstel wil steunen, zullen we ons richten tot de diensten van de Kamer om de organisatie van de evenredigheidsbeoordeling op te starten".

L'exposé des motifs du projet devenu la loi du 22 février 2026 précise:

“(…) de auteur van een voorstel of amendement [wordt] aangewezen als verantwoordelijke voor de uitvoering van de beoordeling, eventueel met ondersteuning van de bevoegde administratie.”²

In de memorie van toelichting staat voorts dat de aanwijzing van de auteur als verantwoordelijke voor de evenredigheidsbeoordeling erop gericht is tegemoet te komen aan het gemotiveerde advies van de Europese Commissie.³ Wat dat betreft, heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 77.981/1/V van 21 augustus 2025 over het voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 februari 2026 waarbij deze bepaling is ingevoegd, in de algemene opmerking over de overeenstemming met richtlijn (EU) 2018/958, die bepaling als volgt verduidelijkt:

“3.1. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten blijkt dat het voorontwerp ingegeven is door het met redenen omkleed advies C(2024)4039 van de Europese Commissie van 25 juli 2024 in het kader van inbreukprocedure INFR(2023)2155, waarin geoordeeld werd dat België had nagelaten om richtlijn (EU) 2018/958 correct om te zetten.⁴ In dat advies is de Europese Commissie van oordeel, wat de wet van 27 oktober 2020 betreft,⁵ dat ze onvoldoende uitdrukkelijk bepaalt dat wetsvoorstellen, parlementaire amendementen en reglementering door een beroepsorde of beroepsinstituut onder het toepassingsgebied van de wet vallen, dat evenmin duidelijk is welke procedure in dat geval gevolgd dient te worden, en dat een mechanisme ontbreekt dat de onafhankelijkheid en objectiviteit van de evenredigheidsbeoordeling door een beroepsorde of beroepsinstituut verzekert.

3.2. Het ontworpen artikel 7, § 1, tweede lid, van de te wijzigen wet bepaalt dat de evenredigheidsbeoordeling bij wetsvoorstellen en amendementen gebeurt door de auteurs ervan, met de mogelijkheid om de bevoegde minister te vragen om een beroep te doen op de betrokken administratie om hierover een advies uit te brengen.

² In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 februari 2026, staat:

“(…) de auteur van een voorstel of amendement [wordt] aangewezen als verantwoordelijke voor de uitvoering van de beoordeling, eventueel met ondersteuning van de bevoegde administratie.” (Parl.St. Kamer 2025-26, nr. 56-1156/1, 5).

De aanwijzing van de auteur als verantwoordelijke voor de evenredigheidsbeoordeling is erop gericht tegemoet te komen aan het gemotiveerde advies van de Europese Commissie (toelichting bij van artikel 3, blz. 6). Bij de werkzaamheden in de Commissie heeft de minister van Middenstand, Zelfstandigen en kmo's eraan herinnerd dat “de verantwoordelijkheid voor de evenredigheidsbeoordeling in de eerste plaats bij de indieners van het wetsvoorstel of amendement ligt. Het aanbod om advies in te winnen bij de minister of de diensten is een ondersteuningsmogelijkheid, geen verplichting.” (Commissieverslag, Parl.St. Kamer 2025-26, nr. 56-1156/4, 9).

³ Parl.St. Kamer 2025-26, nr. 56-1156/1, 5.

⁴ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Indien dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opgevolgd wordt, kan de Commissie de zaak, krachtens artikel 258 VWEU, aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

⁵ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Wat het federale niveau betreft, had de Commissie gelijkaardige opmerkingen ten aanzien van de wet van 23 maart 2021 ‘betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de invoering of de wijziging van een beroepsreglementering in de gezondheidssector’.

“l’auteur d’une proposition ou d’un amendement est désigné comme chargé de la réalisation de l’examen avec un soutien possible de l’administration compétente”².

Il indique encore que la désignation de l’auteur de la proposition comme responsable de l’examen de proportionnalité vise à répondre à l’avis motivé de la Commission européenne³. À cet égard, dans son avis 77.981/1/V donné le 21 août 2025 sur l’avant-projet devenu la loi du 22 février 2026 qui a inséré cette disposition, dans l’observation générale portant sur la conformité avec la directive (UE) 2018/958, la section de législation éclairait ainsi cette disposition:

“3.1. Il ressort des documents joints à la demande d’avis que l’avant-projet s’inspire de l’avis motivé C(2024)4039 de la Commission européenne du 25 juillet 2024, donné dans le cadre de la procédure d’infraction INFR(2023)2155, dans lequel il a été jugé que la Belgique avait omis de transposer correctement la directive (UE) 2018/958⁴. Dans cet avis, la Commission européenne estime, en ce qui concerne la loi du 27 octobre 2020⁵, qu’elle ne dispose pas de manière suffisamment explicite que les propositions de loi, les amendements parlementaires et la réglementation émanant d’un ordre ou d’un institut professionnel relèvent du champ d’application de la loi, qu’elle n’indique pas non plus clairement quelle procédure doit être suivie dans ce cas, et qu’un mécanisme garantissant l’indépendance et l’objectivité de l’examen de proportionnalité réalisé par un ordre ou un institut professionnel fait défaut.

3.2. L’article 7, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de la loi à modifier dispose que l’examen de proportionnalité des propositions de loi et des amendements est réalisé par leurs auteurs, ceux-ci ayant la possibilité de demander au ministre compétent de faire appel à l’administration concernée pour qu’elle rende un avis à ce sujet.

² L’exposé des motifs du projet devenu la loi du 22 février 2026, précise:

“l’auteur d’une proposition ou d’un amendement est désigné comme chargé de la réalisation de l’examen avec un soutien possible de l’administration compétente” (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-26, n° 56-1156/1, p. 5).

La désignation de l’auteur de la proposition comme responsable de l’examen de proportionnalité vise à répondre à l’avis motivé de la Commission européenne (commentaire de l’article 3, p. 6). Lors des travaux en commission, la ministre des Classes moyennes, des Indépendants et des PME, a rappelé que “la responsabilité première de l’examen de proportionnalité incombe aux auteurs des propositions de loi ou des amendements. La possibilité de solliciter un avis du ministre ou de l’administration constitue un appui, non une obligation” (Rapport de Commission, *Doc. parl.*, Chambre, 2025-26, n° 56-1156/4, p. 9).

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2025-26, n° 56-1156/1, p. 5.

⁴ Note de bas de page 3 de l’avis cité: S’il n’est pas donné suite à cet avis dans le délai fixé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l’Union européenne en vertu de l’article 258 TFUE.

⁵ Note de bas de page 4 de l’avis cité: En ce qui concerne le niveau fédéral, la Commission avait formulé des observations similaires à l’égard de la loi du 23 mars 2021 ‘relative à un examen de proportionnalité préalable à l’adoption ou la modification d’une réglementation de profession dans le secteur de la santé’.

In haar met redenen omkleed advies merkte de Europese Commissie op dat zij “n’a pas pu déterminer qui précisément (le député, le secrétariat, le gouvernement, etc.) serait chargé d’évaluer les propositions législatives émanant du Parlement ou les amendements parlementaires à de telles propositions ou à des propositions du gouvernement, comment cette obligation s’inscrirait dans la procédure législative ou quels seraient les délais à respecter”.⁶

Het voorontwerp lijkt hieraan tegemoet te komen, behalve dat niet in termijnen wordt voorzien. Bovendien verklaarde de gemachtigde dat het niet noodzakelijk wordt geacht dat hieromtrent – in het licht van de vereisten van de parlementaire autonomie – een regeling opgenomen wordt in het Kamerreglement.⁷ Het komt de Raad van State voor dat een dergelijke regeling niettemin wenselijk is, ook al volstaat het volgens de gemachtigde, wat dit punt betreft, dat bepaald is dat de evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de invoering of de wijziging van de bepalingen dient plaats te vinden. Op dit punt moet dan ook een voorbehoud worden gemaakt.

3.3. Het ontworpen artikel 7/1 van de te wijzigen wet voorziet in het advies van of de analyse door de bevoegde minister of het aan te wijzen onafhankelijk orgaan over de door een beroepsorde of een beroepsinstituut uitgevoerde evenredigheidsbeoordeling. Volgens de Europese Commissie, in haar met redenen omkleed advies, vereist artikel 4, lid 5, van richtlijn (EU) 2018/958 een “mécanisme visant à garantir l’efficacité de la législation, par exemple au moyen d’un processus visant à assurer une supervision et une réaction actives de la part d’acteurs tels que les ministères compétents chargés de la supervision afin de préserver l’indépendance et l’objectivité des examens de proportionnalité effectués par les associations professionnelles relevant de la loi fédérale générale”⁸ Op dit punt lijkt het voorontwerp te voldoen aan de vereisten van richtlijn (EU) 2018/958, zoals geïnterpreteerd door de Europese Commissie.

Dans son avis motivé, la Commission européenne a observé qu’elle n’a pas pu déterminer qui précisément (le député, le secrétariat, le gouvernement, etc.) serait chargé d’évaluer les propositions législatives émanant du Parlement ou les amendements parlementaires à de telles propositions ou à des propositions du gouvernement, comment cette obligation s’inscrirait dans la procédure législative ou quels seraient les délais à respecter”⁶.

L’avant-projet semble se conformer à ces observations, si ce n’est qu’il ne prévoit pas de délais. En outre, le délégué a déclaré qu’il n’est pas jugé nécessaire – à la lumière des exigences de l’autonomie parlementaire – d’intégrer un dispositif à ce sujet dans le Règlement de la Chambre⁷. Il apparaît au Conseil d’État qu’un tel dispositif est néanmoins souhaitable, même si, selon le délégué, il suffit, en ce qui concerne ce point, de préciser que l’examen de proportionnalité doit être réalisé préalablement à l’adoption ou à la modification des dispositions. Une réserve doit dès lors être formulée sur ce point.

3.3. L’article 7/1, en projet, de la loi à modifier prévoit l’avis du ministre compétent ou de l’organisme indépendant à désigner ou l’analyse effectuée par ceux-ci concernant l’examen de proportionnalité réalisé par un ordre ou un institut professionnel. Dans son avis motivé, la Commission européenne estime que l’article 4, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/958 requiert un ‘mécanisme visant à garantir l’efficacité de la législation, par exemple au moyen d’un processus visant à assurer une supervision et une réaction actives de la part d’acteurs tels que les ministères compétents chargés de la supervision afin de préserver l’indépendance et l’objectivité des examens de proportionnalité effectués par les associations professionnelles relevant de la loi fédérale générale’⁸. Sur ce point, l’avant-projet semble satisfaire aux exigences de la directive (UE) 2018/958, telle qu’elle est interprétée par la Commission européenne.

⁶ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Europese Commissie, 25 juli 2024, advies C(2024)4039, p. 13.

⁷ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Artikel 60 van de Grondwet, dat de parlementaire autonomie waarborgt, zou zich in elk geval niet verzetten tegen een wettelijke termijn voor de betrokken administratie om een advies uit te brengen over de evenredigheidsbeoordeling, maar zou zich enkel verzetten tegen het opleggen van een wettelijke termijn voor de auteurs van een wetsvoorstel of amendement om een evenredigheidsbeoordeling uit te voeren. Dit laatste zou enkel in het Kamerreglement geregeld kunnen worden. Naar analogie met hetgeen opgemerkt werd in advies 77.340/2 van 21 januari 2025 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 15 mei 2025 ‘modifiant le décret du 8 juillet 2021 transposant la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l’adoption d’une nouvelle réglementation de professions pour les matières réglées par l’article 138 de la Constitution’ (p. 9), verzet de parlementaire autonomie zich er evenmin tegen dat bij Kamerreglement bepaald zou worden dat verplicht gebruik gemaakt dient te worden van de in het voorontwerp van wet voorziene facultatieve mogelijkheid om de bevoegde minister te vragen om een beroep te doen op de betrokken administratie om een advies uit te brengen over de evenredigheidsbeoordeling.

⁸ Europese Commissie, 25 juli 2024, advies C(2024)4039, 45.

⁶ Note de bas de page 5 de l’avis cité: Commission européenne, 25 juillet 2024, avis C(2024)4039, p. 13.

⁷ Note de bas de page 6 de l’avis cité: L’article 60 de la Constitution, qui garantit l’autonomie parlementaire, ne s’opposerait pas en tout état de cause à ce qu’un délai légal soit imparti à l’administration concernée pour rendre un avis sur l’examen de proportionnalité, mais s’opposerait uniquement à l’imposition d’un délai légal aux auteurs d’une proposition de loi ou d’un amendement pour réaliser un examen de proportionnalité. Ce dernier point pourrait uniquement être réglé dans le Règlement de la Chambre. Par analogie avec les observations formulées dans l’avis 77.340/2 du 21 janvier 2025 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 15 mai 2025 ‘modifiant le décret du 8 juillet 2021 transposant la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l’adoption d’une nouvelle réglementation de professions pour les matières réglées par l’article 138 de la Constitution’ (p. 9), l’autonomie parlementaire ne s’oppose pas non plus à ce que le Règlement de la Chambre impose de recourir à la faculté prévue dans l’avant-projet de loi de demander au ministre compétent de faire appel à l’administration concernée afin qu’elle rende un avis sur l’examen de proportionnalité.

⁸ Commission européenne, 25 juillet 2024, avis C(2024)4039, p. 45.

3.4. Onder voorbehoud van hetgeen hiervoor werd opgemerkt inzake de termijnen bij een evenredigheidsbeoordeling naar aanleiding van een wetsvoorstel of een amendement, lijkt het voorontwerp tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Europese Commissie. Uiteindelijk zal het echter aan de Europese Commissie zelf zijn, en desgevallend aan het Hof van Justitie, om te oordelen over de correcte omzetting van richtlijn (EU) 2018/958.⁹

Er moet op worden toegezien dat dit voorafgaande vormvereiste volledig wordt vervuld.¹⁰

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorstel wijzigt de wet van 22 april 2019 ‘inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg’.

Artikel 11, eerste lid, van de wet van 22 april 2019 bepaalt thans in hoofdzaak dat het vereiste visum wordt uitgereikt op basis van het basisdiploma van de betreffende gezondheidszorgbeoefenaar en “op basis van het bewijs van voldoende kennis van de Nederlandse, Franse of Duitse taal om het desbetreffende beroep in België te kunnen uitoefenen”.

Na de door het voorstel aangebrachte wijziging zou hetzelfde lid voortaan in hoofdzaak bepalen dat het vereiste visum wordt uitgereikt op basis van het basisdiploma van de gezondheidszorgbeoefenaar en “op basis van het bewijs van voldoende kennis van een officiële taal van het taalgebied of de taalgebieden waar hij zijn beroepsactiviteiten uitoefent of wenst uit te oefenen en dient als voorwaarde om het desbetreffende beroep in België te kunnen uitoefenen”.

De verplichting om over voldoende kennis “van de Nederlandse, Franse of Duitse taal” te beschikken, die in de huidige versie van artikel 11, eerste lid, staat, is ingevoerd bij de wet van 18 mei 2024 ‘tot wijziging van de wet van 22 april 2019 inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg en van de wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen voor wat betreft de taalbeheersing van gezondheidszorgbeoefenaars’.

⁹ Advies 77.981/1/V van 21 augustus 2025 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 februari 2026 ‘tot wijziging van de wet van 27 oktober 2020 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de invoering of de wijziging van een beroepsreglementering’, *Parl. St. Kamer* 2025-26, nr. 56-1156/1, 25-29.

¹⁰ Met betrekking tot de verplichting om wetgeving inzake taalbeheersing aan een evenredigheidsbeoordeling te onderwerpen, wordt verwezen naar advies 75.489/2 van 29 maart 2024 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 mei 2024 ‘tot wijziging van de wet van 22 april 2019 inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg en van de wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen voor wat betreft de taalbeheersing van gezondheidszorgbeoefenaars’, *Parl. St. Kamer* 2023-24, nr. 3972/1, 32-46.

3.4. Sous réserve des observations formulées cidessus à propos des délais impartis pour réaliser un examen de proportionnalité concernant une proposition de loi ou un amendement, l’avant-projet semble se conformer aux observations formulées par la Commission européenne. En fin de compte, il appartiendra toutefois à la Commission européenne elle-même, et le cas échéant à la Cour de justice, de juger de la transposition correcte de la directive (UE) 2018/958⁹.

Il sera veillé au complet accomplissement de cette formalité préalable¹⁰.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. La proposition modifie la loi du 22 avril 2019 ‘relative à la qualité de la pratique des soins de santé’.

L’article 11, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 avril 2019 dispose actuellement en substance que le visa requis est délivré sur la base du diplôme de base du professionnel des soins de santé concerné et “sur la base de la preuve d’une connaissance suffisante de la langue néerlandaise, française ou allemande pour pouvoir exercer en Belgique la profession concernée”.

Après modification par la proposition, le même alinéa disposerait dorénavant en substance que le visa requis est délivré sur la base du diplôme de base du professionnel des soins de santé concerné et “sur la base de la preuve d’une connaissance suffisante d’une langue officielle de la région linguistique ou des régions linguistiques où il exerce ou souhaite exercer ses activités professionnelles, qui constitue une condition pour pouvoir exercer en Belgique la profession concernée”.

L’obligation mise à charge du professionnel des soins de santé de disposer d’une connaissance suffisante “de la langue néerlandaise, française ou allemande” qui figure dans la version en vigueur de l’article 11, alinéa 1^{er}, a été introduite par la loi du 18 mai 2024 ‘modifiant la loi du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé et la loi du 10 mai 2015 relative à l’exercice des professions des soins de santé, en ce qui concerne la maîtrise de la langue des professionnels des soins de santé’.

⁹ Avis 77.981/1/V donné le 21 août 2025 sur un avant-projet devenu la loi du 22 février 2026 ‘modifiant la loi du 27 octobre 2020 relative à un examen de proportionnalité préalable à l’adoption ou la modification d’une réglementation de profession’, *Doc. parl., Chambre*, 2025-2026, n° 56-1156/001, pp. 25-29.

¹⁰ S’agissant de l’obligation de soumettre une législation concernant la maîtrise de la langue à l’examen de proportionnalité, il est renvoyé à l’avis 75.489/2 du 29 mars 2024 sur un avant-projet devenu la loi du 18 mai 2024 ‘modifiant la loi du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé et la loi du 10 mai 2015 relative à l’exercice des professions des soins de santé, en ce qui concerne la maîtrise de la langue des professionnels des soins de santé’, *Doc. parl., Chambre*, 2023-2024, n° 3972/1, pp. 32-46.

Deze verplichting vormt een beperking van de vrijheid van taalgebruik, die is verankerd in artikel 30 van de Grondwet.

De afdeling Wetgeving heeft geoordeeld dat deze beperking in het interne recht aanvaardbaar is om de redenen die in advies 75.489/2 genoemd worden.

Volgens de steller van het voorstel, steunt het voorstel op de vaststelling dat de gevolgen van de wet van 18 mei 2024 theoretisch blijven, aangezien die wet geen rekening houdt met de taalsituatie in België. Volgens haar "(gaat) [d]e huidige regeling [er immers] (...) van uit dat de Belgische burger drietalig is en dus steeds voldoende wordt geholpen wanneer een gezondheidszorgbeoefenaar Nederlands, Duits of Frans spreekt."

Om dezelfde redenen als die welke worden vermeld in advies 75.489/2, waarnaar in dat verband wordt verwezen, is het vereiste voldoende kennis te hebben van "een officiële taal van het taalgebied of de taalgebieden waar [de gezondheidszorgbeoefenaar] zijn beroepsactiviteiten uitoefent of wenst uit te oefenen", zoals dat voortvloeit uit het voorstel, in plaats van het vereiste voldoende kennis te hebben van "de Nederlandse, Franse of Duitse taal", ook aanvaardbaar in het interne recht.¹¹ De bescherming van de gezondheid van de patiënten waaraan de juridische motieven worden ontleend die rechtvaardigen dat de materieel bevoegde wetgever ingrijpt in de vrijheid van taalgebruik waarover de gezondheidszorgbeoefenaar in principe beschikt, lijkt meestal het best gediend wanneer de kennis van de officiële taal van het taalgebied waar de gezondheidszorgbeoefenaar zijn beroep uitoefent, wordt opgelegd in plaats van de kennis van een van de officiële talen van het land, die mogelijk niet overeenkomt met de taal die officieel erkend is in het taalgebied waar hij zijn activiteiten uitoefent.

2.1. De aanvaardbaarheid van het voorstel moet ook worden onderzocht in het licht van het recht van de Europese Unie.

2.2. Bij een arrest van 4 juli 2000¹² heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zich uitgesproken over de verenigbaarheid van taalvereisten die ten laste worden gelegd van gezondheidszorgbeoefenaars, met artikel 52 van het EEG-Verdrag, dat op het ogenblik van het arrest artikel 43 van het EG-Verdrag is geworden, en dat de vrijheid van vestiging waarborgt.

In dat arrest staat het volgende te lezen:

"57. Volgens de rechtspraak van het Hof kunnen nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden beperken, slechts gerechtvaardigd zijn wanneer zij aan vier voorwaarden voldoen: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang, de verwezenlijking van het nagestreefde doel waarborgen en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (zie, met name,

Cette obligation constitue une restriction à la liberté d'emploi des langues qui est consacrée par l'article 30 de la Constitution.

Pour les motifs énoncés dans l'avis 75.489/2, cette restriction a été jugée admissible en droit interne par la section de législation.

D'après son auteure, la proposition est justifiée par le constat que les effets de la loi du 18 mai 2024 restent toutefois théoriques car elle ne tiendrait pas compte des caractéristiques linguistiques de la Belgique. À son estime, en effet, "la réglementation actuelle postule que tout citoyen est trilingue et peut donc toujours être soigné de manière satisfaisante par un professionnel des soins de santé qui maîtrise le néerlandais, le français ou l'allemand".

Pour les mêmes motifs que ceux énoncés dans l'avis 75.489/2, auquel il est renvoyé sur ce point, l'exigence résultant de la proposition de connaître suffisamment "une langue officielle de la région linguistique ou des régions linguistiques où [le professionnel] exerce ou souhaite exercer ses activités professionnelles" plutôt que celle de connaître suffisamment "la langue néerlandaise, française ou allemande" est également admissible en droit interne¹¹. Les motifs de droit liés à la protection de la santé des patients qui justifient la nécessité pour le législateur matériellement compétent de s'ingérer dans la liberté d'emploi des langues dont bénéficie en principe le professionnel des soins de santé paraissent en effet dans la généralité des situations devoir être mieux rencontrés lorsqu'est imposée la connaissance de la langue officielle de la région où le professionnel exerce son art plutôt que la connaissance d'une des langues officielles du pays, laquelle pourrait ne pas correspondre à celle officiellement reconnue dans la région où il exerce ses activités.

2.1. L'admissibilité de la proposition doit aussi être examinée au regard du droit de l'Union européenne.

2.2. Par un arrêt du 4 juillet 2000¹², la Cour de justice des communautés européennes s'est prononcée sur la compatibilité d'exigences linguistiques mises à charge de professionnels de soins de santé avec l'article 52 du traité CEE, devenu au moment de l'arrêt l'article 43 du traité CE et garantissant la liberté d'établissement.

On peut lire, dans cet arrêt, les considérants qui suivent:

"57. Selon la jurisprudence de la Cour, les mesures nationales restrictives de l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité ne peuvent être justifiées que si elles remplissent quatre conditions: s'appliquer de manière non discriminatoire, répondre à des raisons impérieuses d'intérêt général, être propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, notamment, arrêts du 30 novembre 1995,

¹¹ Onder voorbehoud van wat in algemene opmerking 3 wordt gezegd.

¹² HvJ 4 juli 2000, nr. C-424/97, arrest *Haim*, ECLI:EU:C:2000:357.

¹¹ Sous la réserve de ce qui sera précisé dans l'observation générale 3.

¹² C.J., arrêt *Haim*, 4 juillet 2000, C-424/97, ECLI:EU:C:2000:357.

arresten van 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 37, en 9 maart 1999, Centros, C-212/97, Jurispr. blz. I-1459, punt 34).

(...)

59. Zoals de advocaat-generaal in de punten 105 tot en met 113 van zijn conclusie beklemtoont, is de betrouwbaarheid van de communicatie van de tandarts met zijn patiënt en met de administratieve autoriteiten en beroepsorganisaties, een dwingende reden van algemeen belang die rechtvaardigt, dat de toelating als ziekenfondstandarts aan taalvereisten wordt onderworpen. Zowel de dialoog met de patiënten als de inachtneming van de deontologische en juridische voorschriften die in de lidstaat van vestiging eigen zijn aan de tandheeskunde en de uitvoering van administratieve taken, vereisen een passende kennis van de taal van die staat.

60. De taalvereisten die moeten waarborgen dat de tandarts zinvol met zijn patiënten, wier moedertaal de taal van de betrokken lidstaat is, en met de administratieve autoriteiten en de beroepsorganisaties van de staat kan communiceren, mogen evenwel niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is. Dienaangaande is het in het belang van de patiënten wier moedertaal niet de officiële taal is, dat een zeker aantal tandartsen met die personen ook in hun eigen taal kan communiceren.

61. Op de derde prejudiciële vraag dient dus te worden geantwoord, dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat voor de toelating als ziekenfondstandarts van een beoefenaar van de tandheeskunde die onderdaan is van een andere lidstaat, in eerstgenoemde lidstaat is gevestigd en daar zijn beroep mag uitoefenen, maar niet in het bezit is van een in artikel 3 van richtlijn 78/686 genoemd diploma, als voorwaarde mogen stellen, dat de betrokken tandarts over de talenkennis beschikt die hij voor de uitoefening van zijn beroepsactiviteit in de lidstaat van vestiging nodig heeft.”

Uit dat arrest blijkt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie op het ogenblik dat het arrest werd uitgesproken, beperkingen op de vrijheid van vestiging toestond indien deze beperkingen – in dit geval in de vorm van taalvereisten voor gezondheidszorgbeoefenaars – steunden op een dwingende reden van algemeen belang, namelijk de communicatie met patiënten en met andere gezondheidszorgbeoefenaars, alsook met de administratieve overheden en beroepsorganisaties.

2.3. Ingevolge dat arrest is op 7 september 2005 richtlijn 2005/36/EG vastgesteld,¹³ waarvan artikel 53 het volgende bepaalt:

“De begunstigden van de erkenning van beroepskwalificaties moeten beschikken over de talenkennis die voor de uitoefening van hun beroep in de ontvangende lidstaat vereist is.”

¹³ Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 ‘betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’.

Gebhard, C-55/94, Rec. p. 1-4165, point 37, et du 9 mars 1999, Centros, C-212/97, Rec. p. 1-1459, point 34).

[...]

59. À cet égard, ainsi que le souligne M. l’avocat général aux points 105 à 113 de ses conclusions, la fiabilité de la communication du dentiste avec son patient ainsi qu’avec les autorités administratives et organismes professionnels constitue une raison impérieuse d’intérêt général de nature à justifier que le conventionnement d’un dentiste soit soumis à des conditions d’ordre linguistique. En effet, tant le dialogue avec les patients que l’observation des règles déontologiques et juridiques spécifiques à l’art dentaire dans l’État membre d’établissement et l’exécution des tâches administratives requièrent une connaissance appropriée de la langue de cet État.

60. Toutefois, il importe que des exigences linguistiques qui sont propres à assurer que le dentiste pourra communiquer utilement avec ses patients, dont la langue maternelle est celle de l’État membre concerné, ainsi qu’avec les autorités administratives et les organismes professionnels de cet État n’aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. À cet égard, il est dans l’intérêt des patients dont la langue maternelle est autre que la langue nationale qu’il existe un certain nombre de dentistes capables également de communiquer avec de telles personnes dans leur propre langue.

61. Il convient donc de répondre à la troisième question préjudicielle que les instances compétentes d’un État membre sont autorisées à soumettre le conventionnement d’un praticien de l’art dentaire, ressortissant d’un autre État membre, établi dans le premier État membre et habilité à y exercer mais ne disposant d’aucun diplôme mentionné à l’article 3 de la directive 78/686, à la condition que ce praticien ait les connaissances linguistiques nécessaires à l’exercice de sa profession dans l’État membre d’établissement”.

Il résulte de cet arrêt qu’au moment où il était prononcé, la Cour de justice de l’Union européenne admettait des restrictions à la liberté d’établissement si ces restrictions, en l’occurrence matérialisées par des exigences linguistiques dans le chef de prestataires de soins de santé, étaient justifiées par un motif impérieux d’intérêt général, à savoir la communication avec les patients et les autres prestataires de soins de santé et avec les autorités administratives et organismes professionnels.

2.3. À la suite de cet arrêt, la directive 2005/36/CE a été adoptée le 7 septembre 2005¹³, prévoyant ce qui suit en son article 53:

“Les bénéficiaires de la reconnaissance des qualifications professionnelles doivent avoir des connaissances linguistiques nécessaires à l’exercice de la profession dans l’État membre d’accueil”.

¹³ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 ‘relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles’.

Dat artikel 53 is bij richtlijn 2013/55/EG van 20 november 2013¹⁴ vervangen als volgt:

“1. De beroepsbeoefenaren die erkenning van beroepskwalificaties hebben verkregen, dienen te beschikken over de talenkennis die voor de uitoefening van hun beroep in de ontvangende lidstaat vereist is.

2. De lidstaten zien erop toe dat eventuele controles die worden uitgevoerd door of onder toezicht van een voor de controle op de naleving van de verplichting uit hoofde van lid 1 bevoegde autoriteit beperkt blijven tot de kennis van één officiële taal van de ontvangende lidstaat, of tot één administratieve taal van de ontvangende lidstaat mits deze ook een officiële taal van de Unie is.

3. Overeenkomstig lid 2 uitgevoerde controles mogen worden opgelegd indien het uit te oefenen beroep implicaties voor de veiligheid van de patiënt heeft. Ten aanzien van andere beroepen mogen controles worden opgelegd in gevallen waar er ernstige en concrete twijfel over bestaat of de beroepsbeoefenaar over voldoende talenkennis beschikt voor de beroepswerkzaamheden die hij wil uitoefenen.

Er mogen slechts controles worden uitgevoerd na de afgifte van een Europese beroepskaart overeenkomstig lid 4 *quinquies* of, in voorkomend geval, na de erkenning van een beroepskwalificatie.

4. Elke controle van talenkennis dient evenredig te zijn met de uit te oefenen activiteit. De beroepsbeoefenaar kan tegen deze taalcontrole beroep aantekenen krachtens het nationale recht.”

Overweging 26 van richtlijn 2013/55/EU geeft in dat verband de volgende precisering:

“Richtlijn 2005/36/EG voorziet al in de verplichting voor beroepsbeoefenaren om de noodzakelijke taalvaardigheden te hebben. Bij controle op de toepassing van deze verplichting is gebleken dat de rol van de bevoegde autoriteiten en werkgevers nader moet worden toegelicht, met name met het oog op een betere bescherming van de veiligheid van de patiënten. De bevoegde autoriteiten moeten na de erkenning van de beroepskwalificaties taalproeven kunnen uitvoeren. Met name voor beroepen waarbij de veiligheid van de patiënt in het geding is, moeten er in taalproeven in het kader van Richtlijn 2005/36/EG worden voorgeschreven voordat de beroepsbeoefenaar het beroep begint uit te oefenen in de ontvangende lidstaat. De taalproeven moeten echter redelijk zijn en ook noodzakelijk voor de beroepen in kwestie en mogen niet ten doel hebben beroepsbeoefenaren uit andere lidstaten uit te sluiten van de arbeidsmarkt in de ontvangende lidstaat. Om de naleving van het evenredigheidsbeginsel te waarborgen, en met het oog op de verbetering van de mobiliteit van beroepsbeoefenaren in de

Cet article 53 a été remplacé comme il suit par la directive 2013/55/CE, du 20 novembre 2013¹⁴:

“1. Les professionnels bénéficiant de la reconnaissance des qualifications professionnelles doivent avoir les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de la profession dans l'État membre d'accueil.

2. Un État membre veille à ce que tout contrôle effectué par, ou sous la surveillance de, l'autorité compétente pour le contrôle du respect de l'obligation visée au paragraphe 1, soit limité à la connaissance d'une langue officielle de l'État membre d'accueil, ou d'une langue administrative de l'État membre d'accueil sous réserve que cette dernière soit également une langue officielle de l'Union.

3. Les contrôles réalisés conformément au paragraphe 2 peuvent être imposés si la profession à exercer a des implications en matière de sécurité des patients. Des contrôles peuvent être imposés pour d'autres professions s'il existe un doute sérieux et concret sur le niveau suffisant des connaissances linguistiques du professionnel au regard des activités professionnelles qu'il entend exercer.

Les contrôles peuvent être réalisés seulement après la délivrance d'une carte professionnelle européenne conformément à l'article 4 *quinquies* ou après la reconnaissance d'une qualification professionnelle, selon le cas.

4. Le contrôle linguistique doit être proportionné à l'activité à exercer. Le professionnel concerné peut tenter un recours contre ce contrôle en vertu du droit national”.

Le considérant 26 de la directive 2013/55/UE explicite à cet égard ce qui suit:

“La directive 2005/36/CE prévoit déjà que les professionnels sont tenus de disposer des compétences linguistiques nécessaires. Le réexamen du respect de cette obligation a mis en lumière la nécessité de clarifier le rôle des autorités compétentes et des employeurs, notamment pour mieux assurer la sécurité des patients. Les autorités compétentes devraient avoir la possibilité d'effectuer des contrôles du niveau linguistique après la reconnaissance des qualifications professionnelles. Il est important, en particulier pour les professions qui ont des implications en matière de sécurité des patients, que les contrôles du niveau linguistique au titre de la directive 2005/36/CE aient lieu avant que le professionnel commence à exercer sa profession dans l'État membre d'accueil. La vérification du niveau linguistique devrait toutefois être raisonnable et nécessaire à la profession concernée et ne devrait pas viser à exclure des professionnels d'autres États membres du marché du travail dans l'État membre d'accueil. Pour assurer le respect du principe de proportionnalité, et

¹⁴ Richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 ‘tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt’ (“de IMI-verordening”).

¹⁴ Directive 2013/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 ‘modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (“règlement IMI”)’.

Unie, moeten de controles die door of onder toezicht van een bevoegde autoriteit worden uitgevoerd beperkt blijven tot de kennis van één officiële taal van de ontvangende lidstaat, of tot één administratieve taal van de ontvangende lidstaat mits deze ook een officiële taal van de Unie is. Dit laat onverlet dat de ontvangende lidstaten beroepsbeoefenaren er wel degelijk toe kunnen aanmoedigen zich in een later stadium een andere taal eigen te maken indien dat nodig is voor de uit te oefenen beroepsactiviteit. Ook de werkgevers moeten een belangrijke rol blijven spelen bij de vaststelling van de talenkennis die voor het uitoefenen van beroepsactiviteiten in hun bedrijven noodzakelijk is.”¹⁵

2.4. In die context volgt uit artikel 53, lid 1, van richtlijn 2005/36/EG dat de vereiste talenkennis die is welke nodig is voor de uitoefening van het beroep in kwestie. De leden 2 en 3 van dezelfde bepaling gaan over de controles die uitgevoerd kunnen worden teneinde na te gaan of het vereiste voorgeschreven in lid 1 in acht genomen wordt.

¹⁵ De Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement werd verzocht zich uit te spreken over de taalvereisten die in Duitsland gesteld werden voor de uitoefening van het beroep van verpleger en heeft de controles die een lidstaat met betrekking tot die vereisten kan uitvoeren, als volgt geïnterpreteerd: “In artikel 53 van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties is bepaald dat de begunstigen van de erkenning van beroepskwalificaties beschikken over de talenkennis die voor de uitoefening van hun beroep in de ontvangende lidstaat vereist is. In geval van twijfel over de naleving van deze verplichting kunnen de lidstaten onder bepaalde voorwaarden vragen om een controle alsook taalproeven laten uitvoeren. De bepalingen van deze richtlijn zijn van toepassing op de bevoegde autoriteiten van de lidstaten die belast zijn met de erkenning van beroepskwalificaties en toegang verschaffen tot de betreffende beroepsactiviteiten; het recht van werkgevers om van hun werknemers een bepaald taalvaardigheidsniveau te verlangen, wordt hierdoor niet beperkt. De vereiste in verband met talenkennis wordt uitgelegd in het licht van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie (met name zaak C-424/97 Haim II) en is derhalve gebaseerd op het evenredigheidsbeginsel. Dit houdt in dat de door de autoriteiten vereiste talenkennis van een niveau moet zijn dat aansluit bij de uit te oefenen beroepsactiviteiten.

Voorts is Richtlijn 2005/36/EG onlangs gewijzigd door Richtlijn 2013/55/EU, die vanaf 18 januari 2016 in de lidstaten ten uitvoer moet worden gelegd. Hierin zijn de voorwaarden en de wijze waarop de lidstaten de naleving van hun taalvereisten kunnen controleren nader gespecificeerd. Daarnaast wordt hierin bepaald dat de bevoegde autoriteiten in het geval van beroepen met implicaties voor de veiligheid van patiënten (zoals verpleegkundigen) stelselmatig taalcontroles kunnen uitvoeren. Dergelijke controles moeten echter beperkt blijven tot de kennis van één taal, alsook redelijk, noodzakelijk en evenredig met de uit te oefenen activiteit zijn. In het licht van het bovenstaande is de beroepsbeoefenaar uit hoofde van Richtlijn 2005/36/EG verplicht te beschikken over de talenkennis die voor de uitoefening van zijn beroep in de ontvangende lidstaat vereist is.”

Commissie Verzoekschriften, Verzoekschrift nr. 2219/2014, ingediend door Edgar Castro Lasso (Spaanse nationaliteit), over erkenning van zijn beroepskwalificaties als verpleegkundige in Duitsland, Mededeling aan de leden, Europees Parlement, 2014-2019, 27.01.2016.

afin de renforcer la mobilité des professionnels dans l'Union, les contrôles effectués par une autorité compétente ou sous sa supervision devraient se limiter à la connaissance d'une langue officielle de l'État membre d'accueil ou d'une langue administrative de l'État membre d'accueil pour autant que cette dernière soit également une langue officielle de l'Union. Cela ne devrait pas empêcher les États membres d'accueil d'encourager les professionnels à acquérir une autre langue à un stade ultérieur si c'est nécessaire pour l'activité professionnelle à exercer. Les employeurs aussi devraient continuer à jouer un rôle important pour s'assurer de la connaissance des langues nécessaire dans l'exercice des activités professionnelles sur leur lieu de travail”¹⁵.

2.4. Dans ce contexte, il résulte de l'article 53, paragraphe 1^{er}, de la directive 2005/36/CE que les connaissances linguistiques requises sont celles qui sont nécessaires à l'exercice de la profession concernée. Les paragraphes 2 et 3 de la même disposition sont consacrés aux contrôles qui peuvent être réalisés afin de s'assurer que l'exigence prescrite par le paragraphe 1^{er} est rencontrée.

¹⁵ Appelée à se prononcer sur les exigences linguistiques requises en Allemagne pour l'exercice de la profession d'infirmier, la Commission des pétitions du Parlement européen a interprété comme il suit les contrôles pouvant être opérés par un État membre à propos de ces exigences:

“L'article 53 de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles prévoit que les bénéficiaires de la reconnaissance des qualifications professionnelles doivent avoir les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de la profession dans l'État membre d'accueil. En cas de doutes quant au respect de cette obligation, les États membres peuvent demander une vérification et imposer des contrôles linguistiques, sous réserve de certaines conditions. Les dispositions de cette directive s'appliquent aux autorités compétentes des États membres qui gèrent la reconnaissance des qualifications professionnelles et concèdent l'accès aux activités professionnelles concernées; cela ne restreint pas les droits des employeurs d'exiger un certain niveau de compétence linguistique de leurs employés. L'exigence relative aux connaissances linguistiques sera interprétée à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (en particulier l'arrêt C-424/97, Haim II) et reposera sur le principe de proportionnalité. L'arrêt établit que les connaissances linguistiques exigées par les autorités doivent être d'un niveau approprié correspondant à l'activité professionnelle exercée.

De plus, la directive 2013/55/UE a récemment modifié la directive 2005/36/CE et doit être appliquée par les États membres d'ici au 18 janvier 2016. Elle précise plus avant les conditions et la manière dont les États membres peuvent contrôler la conformité à leurs exigences linguistiques. Elle prévoit que dans le cas des professions ayant des implications en matière de sécurité des patients, les autorités compétentes peuvent systématiquement effectuer des contrôles linguistiques. Cependant, ces contrôles devraient se limiter à la connaissance d'une seule langue et devraient être raisonnables, nécessaires et proportionnés à l'activité exercée. Au vu des éléments susmentionnés, en vertu de la directive 2005/36/CE, il est dans l'obligation des professionnels d'avoir la connaissance des langues nécessaire pour l'exercice de la profession dans l'État membre hôte”.

Commission des pétitions, Pétition n° 2219/2014, présentée par Edgar Castro Lasso, de nationalité espagnole, sur la reconnaissance de ses qualifications d'infirmier en Allemagne, Communication aux membres, Parlement européen, 2014-2019, 27.01.2016.

Uit overweging 26 van richtlijn 2013/55/EU blijkt dat de taalproeven redelijk moeten zijn en zich moeten beperken tot wat noodzakelijk is voor de uitoefening van het beroep in kwestie. Ze mogen niet tot doel hebben beroepsbeoefenaars uit andere lidstaten uit te sluiten van de arbeidsmarkt in de ontvangende lidstaat. Het vereiste moet bijgevolg in verhouding staan tot de mogelijke aantasting van de vrijheid van vestiging van de beroepsbeoefenaars in kwestie.

Als antwoord op een verzoek om een prejudiciële beslissing in verband met de interpretatie van artikel 49 VWEU en van artikel 53 van richtlijn 2005/36/EG met betrekking tot de situatie van een beroepsbeoefenaar, die weliswaar geen beroep uitoefende dat gevolgen had voor de patiëntveiligheid, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in een arrest van 12 februari 2026 het volgende geoordeeld:¹⁶

“59. Wat ten tweede de noodzakelijkheid van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling betreft, in het bijzonder de daarin vervatte taaleis, moet in herinnering worden gebracht dat maatregelen die een fundamentele vrijheid beperken, niet gerechtvaardigd kunnen zijn wanneer de beoogde doelstelling met minder beperkende maatregelen kan worden bereikt (zie in die zin arrest van 7 september 2022, *Cilevičs e.a.*, C-391/20, EU:C:2022:638, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60. Hoewel de lidstaten in dit verband over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de keuze van de maatregelen waarmee hun beleidsdoelstellingen ter bescherming van de officiële taal kunnen worden verwezenlijkt, aangezien een dergelijk beleid de nationale identiteit in de zin van artikel 4, lid 2, VEU tot uitdrukking brengt, kan deze beoordelingsmarge geen rechtvaardiging vormen voor een ernstige aantasting van de rechten die particulieren ontleenen aan de bepalingen van de Verdragen waarin hun fundamentele vrijheden zijn verankerd (arrest van 7 september 2022, *Cilevičs e.a.*, C-391/20, EU:C:2022:638, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

(...)

66. In die omstandigheden lijkt een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die van degenen waarop zij is gericht verlangt dat zij een certificaat overleggen dat door een instelling van de betrokken lidstaat is afgegeven op basis van op het grondgebied van die lidstaat afgenomen taaltesten om aan te tonen dat zij over het vereiste niveau van beheersing van de officiële taal beschikken, verder te gaan dan noodzakelijk is om de nagestreefde legitieme doelstelling te bereiken, hetgeen door de verwijzende rechter dient te worden nagegaan.

67. Ten derde moet er, wat betreft de evenredigheid in strikte zin van de nationale regeling in het hoofdgeding, aan worden herinnerd dat een doelstelling van algemeen belang, zoals de bescherming en de bevordering van de officiële taal, niet met een nationale maatregel kan worden nagestreefd zonder rekening te houden met het feit dat zij moet worden verzoend met de grondrechten en de beginselen waarop die

Il ressort du considérant 26 de la directive 2013/55/UE que la vérification du niveau linguistique doit être raisonnable et se limiter à ce qui est nécessaire pour l'exercice de la profession concernée. Elle ne doit pas viser à exclure des professionnels d'autres États membres du marché du travail dans l'État membre d'accueil. Ainsi l'exigence requise doit présenter un caractère proportionné au regard de l'atteinte qui pourrait être portée à la liberté d'établissement des professionnels concernés.

En réponse à une demande de décision préjudicielle portant sur l'interprétation de l'article 49 TFUE et de l'article 53 de la directive 2005/36/CE au regard de la situation d'un professionnel qui certes n'exerçait pas une profession ayant des implications pour la sécurité des patients, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé en ce sens dans un arrêt du 12 février 2026¹⁶:

“59. Deuxièmement, s'agissant du caractère nécessaire de la réglementation nationale en cause au principal, en particulier de l'exigence linguistique qu'elle contient, il convient de rappeler que les mesures restrictives d'une liberté fondamentale ne peuvent être justifiées lorsque l'objectif visé peut être atteint par des mesures moins restrictives (voir, en ce sens, arrêt du 7 septembre 2022, *Cilevičs e.a.*, C391/20, EU:C:2022:638, point 81 ainsi que jurisprudence citée).

60. Dans ce contexte, si les États membres disposent d'une large marge d'appréciation lors du choix des mesures susceptibles de réaliser les objectifs de leur politique visant à protéger la langue officielle, dès lors qu'une telle politique constitue l'expression de l'identité nationale, au sens de l'article 4, paragraphe 2, TUE, cette marge d'appréciation ne saurait justifier qu'il soit sérieusement porté atteinte aux droits que les particuliers tirent des dispositions des traités consacrant leurs libertés fondamentales (arrêt du 7 septembre 2022, *Cilevičs e.a.*, C391/20, EU:C:2022:638, point 83 ainsi que jurisprudence citée).

[...]

66. Dans ces conditions, une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, qui impose aux personnes qu'elle vise, afin de démontrer qu'elles possèdent le niveau requis de maîtrise de la langue officielle, de produire un certificat délivré par un organisme de l'État membre concerné sur la base de tests de langue organisés sur le territoire de celui-ci, apparaît dépasser ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif légitime, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

67. Troisièmement, en ce qui concerne le caractère proportionné, au sens strict, de la réglementation nationale en cause au principal, il y a lieu de rappeler qu'un objectif d'intérêt général, tel que la défense et la promotion de la langue officielle, ne saurait être poursuivi par une mesure nationale sans tenir compte du fait qu'il doit être concilié avec les droits fondamentaux et les principes concernés par cette mesure,

¹⁶ HvJ 12 februari 2026 nr. C-48/24, ECLI:EU:C:2026/83, VŠĮ “Vilniaus tarptautinė mokykla”.

¹⁶ C.J., arrêt VŠĮ “Vilniaus tarptautinė mokykla”, 12 février 2026, C-48/24, ECLI:EU:C:2026/83.

maatregel betrekking heeft, zoals die zijn verankerd in de Verdragen, door een evenwichtige afweging te maken tussen deze doelstelling van algemeen belang en de op het spel staande rechten en beginselen, om ervoor te zorgen dat de door die maatregel veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan die doelstellingen (zie naar analogie arrest van 18 december 2025, *Slagelse Almennyttige Boligselskab*, Afdeling Schackenborgvænge, C-417/23, EU:C:2025:1017, punt 168).

68. Wanneer een lidstaat met het oog op de doelstelling van bescherming en bevordering van zijn officiële taal een taaleis wil opleggen aan leerkrachten en bepaalde administratieve medewerkers van particuliere onderwijsinstellingen, moet die lidstaat dus een evenwichtige afweging maken tussen deze doelstelling van algemeen belang en de aan artikel 49 VWEU ontleende rechten. Een dergelijke evenwichtige afweging kan bijvoorbeeld worden gemaakt in een nationale regeling die bepaalt dat het niveau van beheersing van de officiële taal na aanwerving geleidelijk op het vereiste niveau van beheersing kan worden gebracht of dat het vereiste niveau van beheersing wordt versoepeld naargelang van de duur van de tewerkstelling, of die voorziet in een vrijstelling van deze taaleis die door passende omstandigheden wordt gerechtvaardigd, met name wanneer zich voor de openstaande functie geen volledig gekwalificeerde kandidaat aanbiedt (zie in die zin arrest van 7 september 2022, *Cilevičs e.a.*, C-391/20, EU:C:2022:638, punten 84 en 85).

(...)

77. Niettemin dient in aanmerking te worden genomen dat richtlijn 2005/36 moet worden uitgelegd in het licht van de door het Unierecht gewaarborgde fundamentele vrijheden, in het bijzonder artikel 49 VWEU, wanneer, zoals in het hoofdgeding, de regeling van een lidstaat de op zijn grondgebied gevestigde onderwijsinstellingen verplicht erop toe te zien dat hun leerkrachten aan een bepaalde taaleis voldoen.

78. De verenigbaarheid van een dergelijke regeling met artikel 53, lid 1, van richtlijn 2005/36, gelezen in het licht van artikel 49 VWEU, moet dus worden beoordeeld aan de hand van dezelfde criteria als die welke gelden voor de toetsing van de verenigbaarheid van deze regeling met artikel 49 VWEU, als bedoeld in de punten 51 tot en met 68 van het onderhavige arrest, hetgeen veronderstelt dat wordt nagegaan of die regeling wordt gerechtvaardigd door een doelstelling van bescherming en bevordering van de officiële taal van de betrokken lidstaat en of die regeling noodzakelijk is voor, en evenredig is aan de verwezenlijking van die doelstelling.

79. Ten overvloede moet worden opgemerkt dat artikel 53, lid 3, van richtlijn 2005/36 bepaalt dat voor andere beroepen dan die welke implicaties hebben voor de veiligheid van de patiënt, controles die toezien op de naleving van de verplichting van lid 1 van dit artikel slechts mogen worden opgelegd in gevallen waar er „ernstige en concrete twijfel” bestaat of de beroepsbeoefenaar over voldoende talenkennis beschikt voor de beroepswerkzaamheden die hij wil uitoefenen.

tels qu'ils sont énoncés par les traités, et ce en effectuant une pondération équilibrée entre, d'une part, cet objectif d'intérêt général et, d'autre part, les droits et principes en cause, afin d'assurer que les inconvénients causés par ladite mesure ne soient pas démesurés par rapport auxdits objectifs (voir, par analogie, arrêt du 18 décembre 2025, *Slagelse Almennyttige Boligselskab*, Afdeling Schackenborgvænge, C417/23, EU:C:2025:1017, point 168).

68. Ainsi, lorsqu'un État membre entend imposer, aux fins de l'objectif de défense et de promotion de sa langue officielle, une exigence linguistique aux enseignants et à certains membres du personnel administratif des établissements d'enseignement privé, il lui appartient d'effectuer une pondération équilibrée entre cet objectif d'intérêt général et les droits tirés de l'article 49 TFUE. À titre d'exemple, une telle pondération équilibrée serait réalisée par une réglementation nationale prévoyant la possibilité d'une mise en conformité progressive du niveau de maîtrise de la langue officielle postérieurement au recrutement, d'un assouplissement du niveau de maîtrise requis en fonction de la durée de l'emploi ou encore de l'introduction d'une exemption de cette exigence linguistique, justifiée par des circonstances appropriées, notamment lorsqu'aucun candidat pleinement qualifié ne se présente pour le poste à pourvoir (voir, en ce sens, arrêt du 7 septembre 2022, *Cilevičs e.a.*, C391/20, EU:C:2022:638, points 84 et 85).

[...]

77. Toutefois, il convient de prendre en considération le fait que la directive 2005/36 doit être interprétée à la lumière des libertés fondamentales garanties par le droit de l'Union, en particulier de l'article 49 TFUE, dans l'hypothèse où, comme c'est le cas dans l'affaire au principal, la réglementation d'un État membre impose aux établissements d'enseignement établis sur son territoire de veiller à ce que ses enseignants satisfassent à une exigence linguistique déterminée.

78. Ainsi, la conformité d'une telle réglementation à l'article 53, paragraphe 1, de la directive 2005/36, lu à la lumière de l'article 49 TFUE, doit s'apprécier selon les mêmes critères que ceux applicables à l'examen de la conformité de cette réglementation à l'article 49 TFUE, visés aux points 51 à 68 du présent arrêt, ce qui suppose de vérifier si ladite réglementation est justifiée par un objectif de défense et de promotion de la langue officielle de l'État membre en cause et si elle est nécessaire et proportionnée à la réalisation de cet objectif.

79. À titre surabondant, il importe de relever que l'article 53, paragraphe 3, de la directive 2005/36 prévoit que des contrôles visant à vérifier le respect de l'obligation énoncée au paragraphe 1 de cet article ne peuvent être imposés, pour des professions autres que celles ayant des implications en matière de sécurité des patients, que s'il existe “un doute sérieux et concret” sur le niveau suffisant des connaissances linguistiques du professionnel au regard des activités professionnelles qu'il entend exercer.

80. Gelet op een en ander moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 53, lid 1, van richtlijn 2005/36, gelezen in het licht van artikel 49 VWEU, aldus moet worden uitgelegd dat het, in een situatie die binnen de werkingsfeer ervan valt, niet in de weg staat aan de regeling van een lidstaat op grond waarvan de leerkrachten van een private onderwijsinstelling die een programma voor internationaal secundair onderwijs alsmede International Baccalaureate-programma's voor Primary Years en Middle Years aanbiedt in een andere taal dan de officiële taal van die lidstaat, verplicht zijn om die officiële taal op gemiddeld niveau te beheersen, op voorwaarde dat die regeling wordt gerechtvaardigd door een doelstelling van bescherming en bevordering van die officiële taal en noodzakelijk is voor, en evenredig is aan de verwezenlijking van die doelstelling. Aan deze voorwaarde is niet voldaan wanneer die regeling, zonder mogelijkheid van een uitzondering of een versoepeling, van toepassing is op alle personen waarop zij is gericht en hen verplicht om, teneinde aan te tonen dat zij over het vereiste niveau van beheersing van de officiële taal beschikken, een certificaat over te leggen dat door een instelling van de betrokken lidstaat is afgegeven op basis van taaltesten die op het grondgebied van die lidstaat zijn afgenomen."

2.5. *In casu* wordt de maatregel waarin het voorstel voorziet, in de toelichting als volgt verantwoord ten aanzien van de Europese regelgeving:

"De tweede opmerking betreft de evenredigheid tussen de taalvereiste en het vooropgezette doel. Het doel is eenvoudigweg te voorzien in zorg in de taal van de regio waar de zorg wordt verstrekt, zijnde een officiële taal van de lidstaat en de Europese Unie. Een doel dat expliciet wordt erkend door de Europese Unie. Als we dit toepassen op het specifieke taalgebruik in België, betekent dit dat er in de vier taalgebieden die werden vastgelegd in de Grondwet een andere taalvereiste moet worden vooropgesteld. Hoewel veel inwoners van België binnen het onderwijs een kennis van een andere officiële hebben aangeleerd of via een andere manier een beperkte kennis van een andere landstaal hebben verkregen, is dit over het algemeen onvoldoende om een gedegen relatie tussen de patiënt en de zorgverlener mee uit te bouwen. Wanneer men daarom de kennis van één van de officiële talen als vereiste vooropstelt, ongeacht het taalgebied waar de gezondheidszorgbeoefenaar zijn beroep wil uitoefenen, dan garandeert men niet of onvoldoende de patiëntenrechten."

Gelet op deze verantwoording kan geoordeeld worden dat het vereiste inzake talenkennis, zoals dat opgelegd wordt bij het voorstel, wel degelijk overeenstemt met een dwingende doelstelling van algemeen belang, namelijk de veiligheid van de patiënt, waardoor voldaan is aan de noodzakelijkheidsvoorwaarde gesteld in artikel 53, lid 1, van richtlijn 2005/36/EG.

Dat vereiste kan desgewenst ook dienen als basis voor de controles die de bevoegde autoriteit zou willen uitvoeren op grond van lid 3 van hetzelfde artikel.

Ook aan de voorwaarde van artikel 53, lid 2, van richtlijn 2005/36/EG luidens welke de controle inzake het vervullen van

80. Compte tenu des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la troisième question que l'article 53, paragraphe 1, de la directive 2005/36, lu à la lumière de l'article 49 TFUE, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas, dans une situation relevant de son champ d'application, à la réglementation d'un État membre en vertu de laquelle les enseignants d'un établissement d'enseignement privé qui dispense, dans une langue autre que la langue officielle de cet État membre, un programme international d'éducation secondaire ainsi que les programmes d'éducation primaire et intermédiaire du baccalauréat international sont soumis à une exigence de maîtrise, à un niveau intermédiaire, de cette langue officielle, à la condition que cette réglementation soit justifiée par un objectif de défense et de promotion de cette langue officielle et qu'elle soit nécessaire et proportionnée à la réalisation de cet objectif. Cette condition n'est pas satisfaite lorsque ladite réglementation s'applique, sans possibilité d'exception ou d'assouplissement, à l'ensemble des personnes qu'elle vise et leur impose, afin de démontrer qu'elles possèdent le niveau requis de maîtrise de la langue officielle, de produire un certificat délivré par un organisme de l'État membre concerné sur la base de tests de langue organisés sur le territoire de celui-ci".

2.5. En l'espèce et au regard de la réglementation européenne, les développements justifient comme suit la mesure prévue par la proposition:

"La deuxième observation [...] concerne la proportionnalité entre l'exigence linguistique et l'objectif visé. Celui-ci consiste simplement à prévoir que les soins seront dispensés dans la langue de la région où ils seront dispensés, c'est-à-dire dans une langue officielle de l'État membre et de l'Union européenne, cet objectif étant explicitement reconnu par l'Union européenne. Dans le cadre particulier de l'emploi des langues en Belgique, cela signifie que des exigences linguistiques différentes doivent être prévues dans les quatre régions linguistiques reconnues par la Constitution. S'il est vrai qu'en Belgique, un grand nombre de citoyens apprennent une autre langue officielle à l'école ou acquièrent une connaissance limitée d'une autre langue nationale par d'autres moyens, ces connaissances ne suffisent généralement pas pour établir une relation solide entre le patient et le prestataire de soins. C'est pourquoi les droits des patients ne sont pas garantis, ou ne le sont pas suffisamment lorsque la connaissance de l'une des langues officielles est exigée indépendamment de la région linguistique où le professionnel des soins de santé souhaite exercer sa profession".

Compte tenu de cette justification, il peut être considéré que l'exigence de connaissance linguistique telle qu'elle est imposée par la proposition correspond bien à un objectif impérieux d'intérêt général, à savoir la sécurité du patient, qui rencontre la condition de nécessité prévue à l'article 53, paragraphe 1^{er}, de la directive 2005/36/CE.

Cette exigence pourra également se prêter, si tel était le souhait, aux contrôles que l'autorité compétente voudrait réaliser sur le fondement du paragraphe 3 du même article.

Quant à la condition figurant à l'article 53, paragraphe 2, de la directive 2005/36/CE, selon laquelle le contrôle du respect

de taalkennisverplichtingen die een lidstaat oplegt, beperkt moet zijn tot de controle van de kennis van één officiële taal van de ontvangende lidstaat, of tot één administratieve taal van de ontvangende lidstaat, lijkt het voorstel geen afbreuk te doen, aangezien die beperking tot de controle van de kennis van "één officiële taal" alleen gelezen kan worden in het licht van de beginselen die voortvloeien uit de andere leden van artikel 53 van de richtlijn en uit de vaststelling dat *in casu* het vereiste om voldoende de taal te kennen van het taalgebied waar de gezondheidszorgbeoefenaar zijn beroep uitoefent, in plaats van om het even welke officiële taal van de lidstaat, past in het kader van de naleving van het evenredigheidsvereiste¹⁷ dat afgeleid wordt uit zowel de tekst van de richtlijn als uit de interpretatie die daaraan gegeven is door het Hof van Justitie van de Europese Unie. Daaruit volgt dat op het ogenblik waarop de controle eventueel uitgevoerd zal worden, erop toegezien zal moeten worden dat die beperkt blijft tot de controle van de kennis van de enige taal die het voorstel op aanvaardbare gronden noodzakelijk acht voor de uitoefening van het beroep, namelijk de taal van het taalgebied waar het beroep wordt uitgeoefend, en niet uitgebreid mag worden naar andere talen die, op het ogenblik van de controle, niet aan die omschrijving beantwoorden, hoewel ze eveneens officiële talen van de lidstaat zijn.

Gelet op het bovenstaande lijkt de voorgestelde maatregel verenigbaar met artikel 53 van richtlijn 2005/36/EG.¹⁸

3. Er dient evenwel nog nagegaan te worden of de vereisten inzake de talenkennis die bij het voorstel opgelegd worden, niet verder reiken dan wat noodzakelijk is om de doelstelling inzake patiëntenbescherming te bereiken en of die vereisten bijgevolg het evenredigheidsbeginsel in acht nemen.

In dat verband merkt de afdeling Wetgeving op dat er situaties bestaan waarin de voorgestelde regeling buitensporige gevolgen heeft, of op zijn minst kan hebben, voor bepaalde gezondheidszorgbeoefenaars.

Zo kan bij wijze van voorbeeld het geval worden genoemd van een gezondheidszorgbeoefenaar met de Duitse nationaliteit die zijn beroep wil uitoefenen in Eupen - die dus zijn visum verkrijgt op het ogenblik dat hij zich in België vestigt in het Duitse taalgebied - en die de Franse taal niet machtig is. Als die zorgverlener, die uit een andere lidstaat afkomstig is, vervolgens uitgenodigd wordt door een ziekenhuis dat zich in het Franse taalgebied bevindt, bijvoorbeeld in Luik, om daar voor langere tijd Duitstalige patiënten te verzorgen, zal die zorgverlener stuiten op de regeling inzake talenkennis die bij het voorstel wordt ingevoerd, en dat terwijl hij geen moeilijkheden zal ondervinden om met zijn patiënten te communiceren. Een ander voorbeeld is de situatie van de gezondheidszorgverlener met de Franse nationaliteit die zijn beroep wil uitoefenen in een gemeente van het Nederlandse taalgebied waar overeenkomstig de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 'op het gebruik van de talen in bestuurszaken', taalfaciliteiten gelden voor de Franstalige bevolking van de

des obligations linguistiques imposées par un État membre doit être limité à la connaissance d'une langue officielle de l'État membre d'accueil ou d'une langue administrative de l'État membre d'accueil, il ne semble pas non plus y être porté atteinte par la proposition car cette limitation au contrôle "d'une langue officielle" ne peut être lue qu'à la lumière des principes qui se dégagent des autres paragraphes de l'article 53 de la directive et du constat qu'en l'espèce l'exigence de connaître suffisamment la langue de la région linguistique où le professionnel des soins de santé exerce plutôt que n'importe quelle langue officielle de l'État membre s'inscrit dans la ligne du respect du principe de proportionnalité¹⁷ qui se déduit tant du texte de la directive que de l'interprétation qui lui a été donnée par la Cour de Justice de l'Union européenne. Il en résulte qu'au moment auquel le contrôle sera éventuellement opéré, il devra être veillé à ce qu'il soit limité à la connaissance de la seule langue qui est, de manière admissible, jugée nécessaire à l'exercice de la profession par la proposition, à savoir celle de la région linguistique d'exercice, et qu'il ne pourra s'étendre à d'autres langues, qui, au moment de ce contrôle, ne présentent pas ce caractère bien qu'elles constituent également des langues officielles de l'État.

Compte tenu de ce qui précède, la mesure proposée paraît compatible avec l'article 53 de la directive 2005/36/CE.¹⁸

3. Toutefois, il convient encore de vérifier si les exigences de connaissances linguistiques imposées par la proposition ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de la protection des patients et, dès lors, si ces exigences respectent le principe de proportionnalité.

À cet égard, la section de législation observe qu'il existe des situations où le régime proposé produit ou, à tout le moins, risque de produire, des effets disproportionnés vis-à-vis de certains professionnels des soins de santé.

À titre d'exemple, et sans prétendre à l'exhaustivité, il est songé à un professionnel des soins de santé de nationalité allemande souhaitant exercer sa profession à Eupen, obtenant donc son visa au moment de son établissement en Belgique sur le territoire de la région de langue allemande, et qui ne dispose pas d'une connaissance de la langue française. Si ce prestataire provenant d'un autre État membre est par la suite invité par un hôpital situé en région de langue française, par exemple à Liège, afin d'y servir de manière durable une patientèle germanophone, ce prestataire se heurterait au régime de connaissances linguistiques institué par la proposition, et ce, alors qu'il n'éprouvera pas de difficultés à communiquer avec ses patients. Un autre exemple peut être trouvé dans la situation du prestataire des soins de santé de nationalité française souhaitant exercer sa profession dans une commune de la région de langue néerlandaise pour laquelle les lois coordonnées du 18 juillet 1966 'sur l'emploi des langues en matière administrative' établissent des facilités linguistiques en

¹⁷ Zie evenwel algemene opmerking 3.

¹⁸ Onder voorbehoud van wat gezegd wordt in algemene opmerking 3.

¹⁷ Voir cependant l'observation générale 3.

¹⁸ Sous la réserve de ce qui sera précisé dans l'observation générale 3.

gemeente, die in theorie de overgrote meerderheid van zijn patiënten vormt.

Bij artikel 11/2 van de wet van 22 april 2019 'tot kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg' wordt de automatische en algemene aard van de huidige regeling inzake talenkennis weliswaar afgezwakt doordat de buitenlandse gezondheidszorgbeoefenaar die, op verzoek van en onder de verantwoordelijkheid van een Belgische gezondheidszorgbeoefenaar welbepaalde uitzonderlijke zorg verstrekt aan een patiënt die zich om medische redenen niet kan verplaatsen, uitgesloten wordt van het toepassingsgebied ervan.

Die uitzondering volstaat echter niet om in alle situaties waarin het voorliggende voorstel toegepast zou moeten worden, de problemen te verhelpen waartoe het voorstel op het stuk van de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel aanleiding geeft.

De wetgever moet het voorstel onderzoeken in het licht van deze opmerking, waarbij hij moet nagaan in welke situaties het voorstel buitensporige gevolgen kan hebben en dienovereenkomstig de gepaste afwijkende en/of compenserende maatregelen moet aannemen.

4. De afdeling Wetgeving moet nog onderzoeken of, wat de louter interne situaties betreft, de taalkennisvereisten die bij het voorstel worden opgelegd conform de economische en monetaire unie zijn. De "louter interne situaties" zijn die waarvan geen enkel aspect het nationaal grondgebied overschrijdt. Dat is bijvoorbeeld het geval met een Belgische gezondheidszorgbeoefenaar die gevestigd is in het Nederlandse taalgebied, en dus zijn kennis van de Nederlandse taal bewezen heeft met het oog op het verkrijgen van het visum bedoeld in artikel 10 van de wet van 22 april 2019, maar die tijdens zijn loopbaan wil verhuizen en zijn beroep wil uitoefenen in het Franse taalgebied.

De Belgische economische en monetaire unie moet zowel door de federale overheid als door de deelentiteiten in acht genomen worden. Ze staat onder meer in de weg aan ongerechtvaardigde belemmeringen van het vrij verkeer van diensten en van de vrijheid van vestiging binnen België.

Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in verband met een federale wetbepaling:

"Uit de algehele staatsopvatting en uit de bijzondere en gewone wetten tot bepaling van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, inzonderheid artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de artikelen 9, § 1, en 9bis van de bijzondere wet van 16 januari 1989, blijkt dat het Belgische staatsbestel berust op een economische en monetaire unie.

Hoewel artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 past in het kader van de toewijzing van bevoegdheden aan de gewesten wat de economie betreft, geldt die bepaling als de uiting van de wil van de bijzondere wetgever om een eenvormige basisregeling van de organisatie

faveur de la population francophone de la commune, laquelle constituerait par hypothèse la grande majorité de sa patientèle.

L'article 11/2 de la loi du 22 avril 2019 'relative à la qualité de la pratique des soins de santé' atténue certes le caractère automatique et général du régime des exigences linguistiques actuel, en excluant de son application le professionnel des soins de santé étranger qui, à la demande de, et sous la responsabilité d'un professionnel des soins de santé belge, accomplit certaines prestations exceptionnelles auprès d'un patient qui est dans l'incapacité de se déplacer pour des raisons médicales.

Cette exception est toutefois insuffisante pour pallier les difficultés qu'engendre la proposition examinée, en termes de respect du principe de proportionnalité, dans toutes les situations auxquelles celle-ci aura vocation à s'appliquer.

Le législateur examinera la proposition au regard de cette observation, en veillant à identifier les situations dans lesquelles celle-ci risque de produire des effets disproportionnés et, en conséquence, en adoptant les mesures dérogatoires et/ou de compensation appropriées.

4. La section de législation doit encore examiner si, en ce qui concerne les situations purement internes, les exigences de connaissances linguistiques imposées par la proposition respectent l'union économique et monétaire. Les "situations purement internes" sont celles dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur du territoire national. Tel est par exemple le cas d'un professionnel des soins de santé belge établi en région de langue néerlandaise et ayant donc prouvé sa connaissance de la langue néerlandaise en vue d'obtenir le visa prévu à l'article 10 de la loi du 22 avril 2019 mais souhaitant déménager, au cours de sa carrière, pour exercer sa profession en région de langue française.

L'union économique et monétaire belge doit être respectée tant par l'autorité fédérale que par les entités fédérées. Elle s'oppose, entre autres, à des entraves injustifiées à la libre circulation des services et à la liberté d'établissement exercées à l'intérieur de la Belgique.

Comme il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle à propos d'une disposition législative fédérale:

"Il ressort de la conception globale de l'État ainsi que des lois spéciales et ordinaires déterminant les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions, et notamment de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et des articles 9, § 1^{er}, et 9bis de la loi spéciale du 16 janvier 1989, que la structure de l'État belge repose sur une union économique et monétaire.

Bien que l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'inscrive dans le cadre de l'attribution de compétences aux régions en matière d'économie, cette disposition exprime la volonté du législateur spécial de maintenir un régime de base uniforme pour l'organisation de l'économie

van de economie in een geïntegreerde markt te handhaven. De diverse overheden dienen bijgevolg hun bevoegdheden uit te oefenen met inachtneming van het normatief kader van de economische en de monetaire unie.”¹⁹

Wat betreft de louter interne situaties, wordt met de beperkingen die het voorstel invoert op het vrij verrichten van diensten en op de vrijheid van vestiging dezelfde doelstelling inzake patiëntenbescherming nagestreefd en wordt die doelstelling op dezelfde manier bereikt als in de situaties die vallen onder de Europese regels inzake het vrij verkeer.²⁰ Die beperkingen leveren echter, nog altijd met betrekking tot de interne situaties, in sommige gevallen dezelfde problemen op ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel als die waarop de afdeling Wetgeving hierboven gewezen heeft wanneer die beperkingen opgelegd worden aan een gezondheidszorgbeoefenaar afkomstig uit een andere lidstaat.²¹

De reeds gemaakte opmerkingen in verband met de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, beide verankerd in het recht van de Europese Unie, gelden dan ook *mutatis mutandis* ten aanzien van de beginselen die voortvloeien uit de Belgische economische en monetaire unie wat de uitoefening van diezelfde vrijheden in louter interne situaties betreft.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikelen 2 en 3

De afdeling Wetgeving stelt vast dat het criterium dat in artikel 2 van het voorstel wordt gebruikt om te bepalen welke taal de gezondheidszorgbeoefenaar moet beheersen om zijn beroep te mogen uitoefenen in België, verschilt van het criterium dat in artikel 3 wordt gehanteerd.

Concreet moet de gezondheidszorgbeoefenaar krachtens artikel 11, eerste lid, van de wet van 22 april 2019, zoals dat gewijzigd wordt bij artikel 2 van het voorstel, het bewijs leveren van een voldoende kennis van een officiële taal van het taalgebied of de taalgebieden waar hij “zijn beroepsactiviteiten uitoefent of wenst uit te oefenen” (het criterium is de plaats van uitoefening van het beroep) om het visum te verkrijgen bedoeld in artikel 10 van dezelfde wet. Krachtens artikel 11/1 van de wet van 22 april 2019, zoals dat gewijzigd wordt bij artikel 3 van het voorstel, daarentegen, moet de gezondheidsbeoefenaar te allen tijde de taal van het taalgebied waar hij gevestigd is voldoende beheersen (het criterium is de plaats van vestiging).

Er bestaan echter gevallen waarin gezondheidszorgvertrekkers gevestigd zijn in het ene taalgebied maar hun beroep uitoefenen in een ander. Bovendien lijkt uit de algemene strekking van het voorstel afgeleid te kunnen worden dat de steller ervan de bedoeling heeft voorkeur te geven aan het criterium plaats waar het beroep wordt uitgeoefend in plaats van het criterium plaats van vestiging, wat evenwel nog uitgeklaard moet worden. In ieder geval staat het aan de wetgever het territoriaal criterium vast te leggen op grond waarvan duidelijk

in een markt geïntegreerd. Les diverses autorités doivent par conséquent exercer leurs compétences en respectant le cadre normatif de l’union économique et monétaire”¹⁹.

Pour des situations purement internes, les restrictions à la libre prestation des services et à la liberté d’établissement créées par la proposition poursuivent l’objectif de la protection des patients et sont de nature à atteindre cet objectif de la même manière qu’elles le font dans des situations régies par les règles européennes en matière de libertés de circulation²⁰. Par ailleurs, toujours pour les situations internes, ces restrictions suscitent toutefois, dans certains cas, les mêmes difficultés au regard du principe de proportionnalité que celles que la section de législation a identifiées ci-dessus, lorsque ces restrictions s’imposent à un professionnel des soins de santé provenant d’un autre État membre²¹.

Dès lors, les observations déjà formulées au regard des libertés d’établissement et de prestation de services consacrées par le droit de l’Union européenne valent *mutatis mutandis* au regard des principes déduits de l’union économique et monétaire belge pour l’exercice des mêmes libertés dans des situations purement internes.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Articles 2 et 3

La section de législation constate que les critères utilisés par la proposition permettant de déterminer quelle langue le professionnel des soins de santé doit maîtriser pour pouvoir exercer sa profession en Belgique diffèrent selon l’article 2 et l’article 3.

Concrètement, en vertu de l’article 11, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 avril 2019, tel que l’article 2 de la proposition entend le modifier, le professionnel des soins de santé doit apporter la preuve d’une connaissance suffisante d’une langue officielle de la région linguistique ou des régions linguistiques où il “exerce ou souhaite exercer ses activités professionnelles” (critère du lieu de la prestation) pour obtenir le visa prévu à l’article 10 de la même loi. En revanche, en vertu de l’article 11/1 de la loi du 22 avril 2019, tel que l’article 3 de la proposition envisage de le modifier, le professionnel des soins de santé doit maîtriser suffisamment, en tout temps, la langue de la région linguistique où il est établi (critère du lieu d’établissement).

Or, il existe des cas où des professionnels des soins de santé sont établis dans une région linguistique, mais exercent leur profession dans une autre. Par ailleurs, il semble pouvoir se déduire de l’économie générale de la proposition que l’intention de son auteur est de privilégier le critère de l’exercice de la profession, plutôt que de celui du lieu d’établissement, ce qui reste toutefois à clarifier. En tout état de cause, il appartient au législateur de définir le critère de rattachement territorial permettant de déterminer avec précision la langue

¹⁹ GwH 15 septembre 2004, nr. 146/2004, B.7.1.

²⁰ Zie de algemene opmerkingen 2.1 tot 2.4.

²¹ Zie algemene opmerking 3.

¹⁹ C.C., 15 septembre 2004, n° 146/2004, B.7.1.

²⁰ Voir les observations générales 2.1 à 2.4.

²¹ Voir l’observation générale 3.

uitgemaakt kan worden welke taal de gezondheidszorgbeoefenaar moet beheersen om zijn beroep te mogen uitoefenen.

De griffier,

Béatrice DRAPIER FACCO

De voorzitter,

Patrick RONVAUX

que le professionnel des soins de santé doit maîtriser pour pouvoir exercer sa profession.

Le greffier,

Béatrice DRAPIER FACCO

Le président,

Patrick RONVAUX