

- 4 - 12 - 1989

Vandemeulebroeck

présenté à M.

Gouverneur de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 23 maart 1989 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot bescherming van de titel van psycholoog", heeft op 14 november 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 23 mars 1989, d'une demande d'avis sur un projet de loi "protégeant le titre de psychologue", a donné le 14 novembre 1989 l'avis suivant :

Gelet op de bij de adviesaanvraag gevoegde brief van de voorzitter van de Senaatscommissie voor Landbouw en Middenstand, beperkt de Raad van State onderhavig advies tot het onderzoek van de vraag of het vaststellen van de ontworpen regeling al dan niet tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.

1. Het ontwerp beoogt in essentie het voeren van de (beroeps)titel van psycholoog voor te behouden aan de houders van de in artikel 1 van het ontwerp (Parl. St., Senaat, 358 (1985-1986) - nr. 1) opgesomde diploma's of van een, vóór de inwerkingtreding van de ontworpen wet, aan een faculteit of een instituut voor psychologie en pedagogie van een Belgische universiteit behaald diploma "waarvan de gelijkwaardigheid aan de in artikel 1, 1°, a) en b), bedoelde diploma's erkend is door de Minister van Onderwijs, na advies van de (psychologen)commissie, rekening houdende met de aanvullende vorming die, in voorkomend geval, verkregen werd in diezelfde instellingen, zelfs na de bekendmaking van deze wet" (artikel 12 van het ontwerp).

2. Zoals blijkt uit de toelichting bij het voorstel van wet "tot bescherming van de beroepstitel en het beroepsgeheim van de psycholoog" (Parl. St., Senaat, 726 (1983-1984) - nr. 1) - welk voorstel aan de oorsprong ligt van het thans aan de Raad van State voorgelegde ontwerp - beschouwden de indieners van het voorstel die bescherming van de titel als een eerste stap op de weg naar het creëren van een wettelijk kader voor de uitoefening van het beroep van psycholoog (p. 2, eerste lid, van het bedoelde document). Voor een verdergaande beroepsreglementering en inzonderheid voor het

aflijnen van de aan de psycholoog voorbehouden activiteiten werd, blijkens de toelichting, "het dossier ... niet rijp" geacht (p. 2, vierde lid) (1).

In de toelichting bij artikel 1 beklemtoonden de indieners van het voorstel verder dat de voorgestelde regeling duidelijk moet worden onderscheiden van die van de wet van 11 september 1933 op de bescherming der titels van hoger onderwijs : "De wet van 11 september 1933 beschermt een academische graad. Dit wetsvoorstel beoogt de bescherming van een beroepstitel; ..." (p. 3 van de toelichting).

3. Hoe beperkt de draagwijdte van de ontworpen regeling ook moge zijn, toch blijkt ze derhalve te moeten worden gekwalificeerd als een onderdeel van de reglementering van de toegang tot het beroep van psycholoog (2).

.../...

- (1) In het verslag van de bevoegde Senaatscommissie (Parl. St., Senaat, 726 (1983-1984) - nr. 2, p. 2) werd in dat verband gesteld dat men "na ... (de) herziening (van de wet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen) ... nog altijd (kan) nagaan of het wenselijk is dat bepaalde activiteiten voorbehouden worden aan erkende psychologen ...".
- (2) Voor die opvatting kan o.m. ook steun gevonden worden in artikel 1, d), van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (89/48/EEG) (P.B. nr. 19/16 van 24 januari 1989) : luidens de vermelde bepaling maakt "het voeren van een beroepstitel" deel uit van de reglementering van de beroepsactiviteit "indien het voeren van deze titel beperkt blijft tot bezitters van een diploma, dat is vastgelegd in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen".

Als dusdanig behoort de ontworpen regeling tot de bevoegdheid van de nationale overheid, overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, luidens welke bepaling immers "alleen de nationale overheid bevoegd (is) voor ... de vestigingsvoorwaarden" (1).

De omstandigheid dat in die beroepsuitoefeningsvoorwaarden - uiteraard - een belangrijke plaats wordt ingeruimd aan de beroepsopleiding (de gevolgde studies of de behaalde diploma's), kan niet tot gevolg hebben dat de beroepsreglementering daardoor een onderwijsaangelegenheid - en derhalve zaak van de Gemeenschappen - wordt.

Doordat in artikel 12 van het ontwerp sprake is van "de gelijkwaardigheid (van) ... diploma's" die bovendien "erkend (wordt) door de Minister van Onderwijs", kan de indruk worden gewekt dat althans in deze bepaling een onderwijsaangelegenheid wordt geregeld.

In werkelijkheid blijkt met die bepaling niet echt een gelijkwaardigheidserkenning - zoals men die in het onderwijs kent - beoogd te worden, maar wordt er alleen mee bedoeld - zoals blijkt uit de toelichting bij het voorstel van wet (Parl. St., Senaat, 726 (1983-1984)-nr. 1, p. 6) - "de Psychologencommissie voldoende marge te geven om bepaalde diploma's die de wetgever uit het oog verloor" toen hij

.../...

(1) Zie, omtrent de algemene draagwijdte van die bepaling, het arrest nr. 36 van 10 juni 1987 van het Arbitragehof, considerans 4.B.2.

de in artikel 1 opgenomen lijst vaststelde, toch in aanmerking te laten komen voor het voeren van de titel van psycholoog.

Om die bedoeling te verwezenlijken had men ermee kunnen volstaan artikel 12 als volgt te redigeren :

"In afwijking van artikel 1, worden eveneens gemachtigd de titel van psycholoog te dragen, de personen die, vóór de inwerkingtreding van deze wet, een van de diploma's hebben behaald aan een faculteit of een instituut voor psychologie en pedagogie van een Belgische universiteit, waarvan de Koning (1), na advies van de Commissie, de lijst vaststelt, rekening houdende met de aanvullende vorming die, in voorkomend geval, verkregen werd in diezelfde instellingen, zelfs na de bekendmaking van deze wet".

De voorgestelde redactie doet duidelijk blijken dat artikel 12 geen bevoegdheidsvragen doet rijzen welke verschillen van die welke met betrekking tot artikel 1 werden onderzocht.

.../...

- (1) Aangezien artikel 67 van de Grondwet aan de Koning de bevoegdheid opdraagt om de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, verdient het geen aanbeveling in een wet aan een Minister dergelijke bevoegdheid toe te kennen. Dit geldt hier des te meer daar niet direct duidelijk is tot de bevoegdheid van welke Minister de regeling inzake de bescherming van de beroepstitel van psycholoog moet gerekend worden (zie het verslag van de bevoegde Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 726 (1983-1984) - nr. 2, p. 3).

Doordat in de voorgestelde redactie van artikel 12 wordt uitgegaan van een algemeen besluit waarbij de lijst van de in aanmerking te nemen diploma's zou worden vastgesteld, kan, in de veronderstelling dat het voorstel wordt bijgetreden, artikel 13 van het ontwerp dat de procedure regelt voor de individuele aanvragen voor erkenning van "gelijkwaardigheid" worden weggelaten.

Eu égard à la lettre, jointe à la demande d'avis, du président de la Commission du Sénat de l'Agriculture et des Classes moyennes, le Conseil d'Etat limite le présent avis à l'examen de la question de savoir si l'établissement de la réglementation en projet relève ou non de la compétence du législateur national.

1. La loi en projet tend essentiellement à réserver le port du titre (professionnel) de psychologue aux possesseurs des diplômes énumérés à l'article 1er du projet (Doc. parl., Sénat, 358 (1985-1986) - n° 1) ou d'un diplôme obtenu, avant l'entrée en vigueur de la loi en projet, dans une faculté ou un institut de psychologie et de pédagogie d'une université belge "dont l'équivalence avec les diplômes visés à l'article 1er, 1°, a) et b), est reconnue par le Ministre de l'Education nationale, après avis de la Commission (des psychologues), compte tenu de la formation complémentaire qui, le cas échéant, a été suivie dans ces mêmes institutions, même après la publication de la présente loi" (article 12 du projet).

2. Ainsi qu'il ressort des développements se rapportant à la proposition de loi "protégeant le titre et le secret professionnels du psychologue" (Doc. parl., Sénat, 726 (1983-1984) - n° 1) - proposition qui se trouve à l'origine du projet actuellement soumis au Conseil d'Etat -, les auteurs de la proposition de loi ont considéré cette protection du titre comme une première étape dans la voie de la création d'un cadre légal pour l'exercice de la profession de psychologue (p. 2, premier alinéa, du document précité). Pour ce qui concerne une réglementation plus poussée de la profession et notamment

la délimitation des activités dévolues au psychologue, le dossier n'a pas été jugé "mûr", ainsi que l'indiquent les développements (p. 2, quatrième alinéa) (1).

Dans les développements se rapportant à l'article 1er, les auteurs de la proposition ont par ailleurs souligné qu'il convient de distinguer clairement la réglementation envisagée de celle énoncée par la loi du 11 septembre 1933 sur la protection des titres d'enseignement supérieur : "La loi du 11 septembre 1933 protège un grade universitaire. La présente proposition de loi vise à la protection d'un titre professionnel; ..." (p. 3 des développements).

3. Quelque limitée que puisse être leur portée, les dispositions en projet, paraissent néanmoins devoir dès lors être vues comme un élément de la réglementation de l'accès à la profession de psychologue (2).

.../...

(1) Le rapport de la Commission compétente du Sénat (Doc. parl., Sénat, 726 (1983-1984) - n° 2, p. 2) précise à cet égard qu'"au terme de cette révision (de la loi du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services), on pourra toujours aviser s'il est souhaitable que certaines activités soient réservées à des psychologues agréés ...".

(2) Cette conception peut notamment trouver également un fondement dans l'article premier, d), de la directive du Conseil des Communautés européennes du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans (89/48/CEE) (J.O. n° 19/16 du 24 janvier 1989) : en vertu de la disposition précitée, "l'exercice d'une activité sous un titre professionnel" est une composante d'une activité professionnelle réglementée "dans la mesure où le port de ce titre est autorisé aux seuls possesseurs d'un diplôme déterminé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives".

En tant que telle, la réglementation en projet relève de la compétence de l'autorité nationale, conformément à l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, disposition aux termes de laquelle "les conditions d'accès à la profession sont", en effet, "demeurées de la compétence de l'autorité nationale" (1).

La circonstance que parmi ces conditions relatives à l'exercice de la profession il est - évidemment - réservé une place importante à la formation professionnelle (les études suivies ou les diplômes obtenus), ne peut faire relever la réglementation de la profession du domaine de l'enseignement, auquel cas elle serait dès lors du ressort des Communautés.

La mention à l'article 12 du projet de "l'équivalence (des) ... diplômes" qui est en outre "reconnue par le Ministre de l'Education nationale", peut porter à croire que cette disposition du moins règle une question relative à l'enseignement.

En réalité, cette disposition apparaît ne pas viser véritablement à une reconnaissance de l'équivalence - ainsi qu'on la connaît en matière d'enseignement -, mais elle tend seulement - ainsi que le révèlent des développements se rapportant à la proposition de loi (Doc. parl., Sénat, 726 (1983-1984) - n° 1, p. 6) - "à donner à la Commission des psychologues une marge suffisante afin que certains diplômes que le législateur aurait perdus de vue" en établissant la liste énoncée à l'article 1er, puissent néanmoins être pris en compte pour le port du titre de psychologue.

.../...

(1) Voir, en ce qui concerne la portée générale de cette disposition, l'arrêt n° 36 du 10 juin 1987 de la Cour d'Arbitrage, considérant 4.B.2.

Pour pouvoir concrétiser cette intention, il aurait suffi de rédiger l'article 12 comme suit :

"Par dérogation à l'article 1er, sont également autorisés à porter le titre de psychologue les personnes qui, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, ont obtenu, dans une faculté ou un institut de psychologie et de pédagogie d'une université belge, l'un des diplômes dont le Roi (1) établit la liste, après avis de la Commission, compte tenu de la formation complémentaire qui, le cas échéant, a été suivie dans ces mêmes institutions, même après la publication de la présente loi".

L'énoncé proposé montre clairement que l'article 12 ne soulève pas d'autres questions de compétence que celles qui ont été examinées à propos de l'article 1er.

Etant donné que la rédaction proposée pour l'article 12 part du principe que la liste des diplômes pris en considération sera établie par un arrêté général et à supposer que le texte proposé soit approuvé, l'article 13 de la loi en projet qui règle la procédure concernant les requêtes individuelles de reconnaissance de l'"équivalence" pourrait être omis.

(1) Dès lors que l'article 67 de la Constitution confère au Roi le pouvoir de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, il n'est pas recommandé d'accorder dans une loi une telle compétence à un Ministre. Ceci est, en l'occurrence, d'autant plus pertinent qu'il n'apparaît pas clairement d'emblée quel Ministre aura dans ses attributions la réglementation en matière de protection du titre professionnel de psychologue (voir le rapport de la Commission compétente du Sénat, Doc. parl., Sénat, 726 (1983-1984)-n° 2, p. 3).

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

eerste voorzitter,
premier président,

J. NIMMEGEERS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

W. DEROOVER,

J. GIJSSELS,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

J. HERBOTS,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. W. DEROOVER.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. P. DEPUYDT, adjunct-
auditeur.

Le rapport a été présenté par
M. P. DEPUYDT, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.