KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.505/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 5 december 2002 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen met het oog op de regeling van de uitoefening van de psychotherapie", heeft op 10 december 2002 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.505/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 5 décembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "modifiant l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé en vue de la réglementation de l'exercice de la psychothérapie", a donné le 10 décembre 2002 l'avis suivant :

1. Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

"Het voorontwerp kadert in een tendens om nieuwe beroepen in het psychosociale domein te regelen. Drie teksten zijn reeds voorgelegd aan de Raad van State, in verband met de uitoefening van de klinische psychologie, de klinische seksuologie en de klinische orthopedagogiek. In zijn advies suggereerde de Raad van State dat het Parlement die drie ontwerpen samen zou behandelen. Een gecoördineerde versie van de drie teksten is dan ook in tweede lezing door de Ministerraad goedgekeurd op 29 november 2002 en naar het Parlement gezonden. Het thans aan de afdeling wetgeving voor advies voorgelegde voorontwerp streeft dezelfde doelstellingen na als de drie andere teksten en is op haast dezelfde wijze geredigeerd, waarbij rekening is gehouden met de opmerkingen die in verband met de drie andere ontwerpen zijn gemaakt, met enkele aanpassingen die verantwoord zijn wegens de eigenheid van het beroep.

Op dit ogenblik bestaat er geen regeling van de uitoefening van de psychotherapie. Deze discipline heeft nochtans nood aan een geschikte vorming. Het ontbreken van regelgeving brengt een niet te verwaarlozen gevaar met zich voor de bevolking, gelet op het feit dat elke persoon zich kan vestigen als psychotherapeut, zonder enige vorming. Het risico van charlatanisme is dus groot. De erkenning van de drie andere beroepen vormt weliswaar een grote stap inzake de geestelijke gezondheidszorg. Zonder reglementering van de psychotherapie blijft het niettemin nog onmogelijk om aan de patiënt een optimale veiligheid te waarborgen. De regeling van deze vier beroepen vormt een geheel, en het zou goed zijn dat deze tekst door het Parlement samen met de drie andere ontwerpen zou worden behandeld.

Het spoedeisend karakter wordt dus gemotiveerd door de noodzaak om zo spoedig mogelijk een systeem van erkenningen van de beroepsbeoefenaars van de geestelijke gezondheidszorg op het getouw te zetten, zodat het voor elke patiënt mogelijk wordt om de bekwame beroepsbeoefenaar te vinden die het best kan beantwoorden aan zijn lijden. In het licht van die doelstelling wenst de Ministerraad dat deze teksten nog tijdens deze legislatuur aangenomen zouden worden" (vertaling).

*

* *

2. Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe in het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen een hoofdstuk in te voegen, dat handelt over de uitoefening van de psychotherapie.

Volgens het ontwerp zou de uitoefening van de psychotherapie voortaan voorbehouden worden aan de houders van een erkenning, verleend door de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort; de nieuwe regeling zou echter geen afbreuk doen aan de bevoegdheid inzake psychotherapie van de beoefenaars van de geneeskunde, de klinische psychologie, de klinische seksuologie en de klinische orthopedagogiek (ontworpen artikel 21quatervinies, § 1, van het koninklijk besluit nr. 78).

De erkenning zou slechts toegekend kunnen worden aan de houders van een diploma van hoger onderwijs, in het kader van een opleiding die voltijds ten minste drie studiejaren omvat, aangevuld met een universitaire opleiding die ten minste een aantal met name genoemde disciplines omvat. De kandidaten moeten bovendien een klinische stage van ten minste zes maanden en een specifieke opleiding in de psychotherapie gevolgd hebben (ontworpen artikel 21quatervinies, § 2, van het koninklijk besluit nr. 78).

Het ontwerp omschrijft wat verstaan moet worden onder de uitoefening van de psychotherapie : "het gewoonlijk verrichten van autonome handelingen binnen een psychotherapeutisch wetenschappelijk referentiekader teneinde het psychische lijden bij de patiënt of het (patiënt)systeem te verwerken, op te heffen of te verminderen door het toepassen van technieken die specifiek zijn aan het referentiekader" (ontworpen artikel 21quatervinies, § 5, van het koninklijk besluit nr. 78).

Het ontwerp voorziet in de oprichting van een Nationale Raad voor de psychotherapie, met adviserende bevoegdheid (ontworpen artikel 21quinquiesvinies van het koninklijk besluit nr. 78).

4. Ten gevolge van de invoeging van die bepalingen in het koninklijk besluit nr. 78 worden sommige bestaande bepalingen ervan gewijzigd.

Die wijzigingen strekken er vooral toe op de beoefenaars van de psychotherapie een aantal bepalingen van toepassing te maken, die thans gelden voor andere in het koninklijk besluit nr. 78 geregelde gezondheidszorgberoepen.

Daarnaast wordt de samenstelling of de bevoegdheid van een aantal organen aangepast (Hoge Raad voor de Gezondheidsberoepen, geneeskundige commissies).

Ook worden nog een aantal strafbepalingen en algemene bepalingen aangepast.

5. Ten slotte bevat het ontwerp een overgangsbepaling ten voordele van een aantal welomschreven categorieën van personen en werkzaamheden. Die personen zouden, hetzij de beroepstitel kunnen verkrijgen, hetzij hun werkzaamheden verder mogen blijven verrichten, indien zij zich binnen een termijn van één jaar, te rekenen vanaf de inwerkingtreding van een te nemen uitvoeringsbesluit, bij de minister aanmelden (ontworpen artikel 54octies van het koninklijk besluit nr. 78).

ALGEMENE OPMERKING

6. Zoals in de adviesaanvraag wordt uiteengezet, moet het voor advies voorgelegde ontwerp gelezen worden in samenhang met een ontwerp i.v.m. de klinische psychologie, de klinische seksuologie en de klinische orthopedagogiek, dat door de Ministerraad op 29 november 2002 is goedgekeurd [(1)].

---

(1) Dat ontwerp voegt de bepalingen samen van drie afzonderlijke ontwerpen, waarover de Raad van State de adviezen 32.903/3 van 28 mei 2002 (i.v.m. de klinische psychologie) en 34.052/3 en 34.053/3 van 1 oktober 2002 (i.v.m. de klinische seksuologie en de klinische orthopedagogiek) heeft gegeven.

Het verdient aanbeveling om de bepalingen van het voorliggende ontwerp in het voornoemde ontwerp te integreren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

7. In het ontworpen artikel 21quatervinies, § 2, derde lid, 1°, is sprake van een opleiding in het kader van een voltijds hoger onderwijs van ten minste drie studiejaren, "aangevuld met een universitaire opleiding die minstens (een aantal) disciplines omvat".

Het verdient aanbeveling om die universitaire opleiding nader te preciseren, bijvoorbeeld naar diploma of studieduur toe. Voor de duidelijkheid zou de bepaling sub 1° bovendien opgesplitst kunnen worden in twee bepalingen, betrekking hebbend respectievelijk op de opleiding in het kader van het hoger onderwijs en op de universitaire opleiding.

8. Het ontworpen artikel 21quatervinies, § 2, derde lid, 3°, telt twee leden. Om duidelijk te maken dat het tweede van die leden enkel slaat op het eerste lid van 3°, en niet op het hele derde lid van paragraaf 2, kunnen de woorden "De bovengenoemde opleiding tot psychotherapeut" beter vervangen worden door "De opleiding in de psychotherapie, bedoeld in het vorige lid".

Artikel 32

9. Dit artikel voorziet in twee overgangsregelingen, de ene ten gunste van personen die op het ogenblik van de inwerkingtreding van de ontworpen wet houder zijn van een diploma van hoger onderwijs dat een opleiding bekroont van minstens drie jaar in het voltijds hoger onderwijs, aangevuld met een opleiding in de psychotherapie (ontworpen artikel 54octies, § 1), de andere ten gunste van personen die op het bedoelde ogenblik houder zijn van een diploma dat een opleiding bekroont van minstens drie jaar in het voltijds hoger onderwijs (ontworpen artikel 54octies, § 2).

9.1. In verband met de eerste regeling (ontworpen paragraaf 1) zou, i.v.m. het vereiste van "een opleiding in de psychotherapie", beter verduidelijkt worden aan welke vereisten die opleiding moet voldoen. De Raad van State vraagt zich af of het niet de bedoeling is dat de opleiding zou beantwoorden aan de vereisten vastgesteld in het ontworpen artikel 21quatervinies, § 2, derde lid, 3°.

9.2. Door de tweede regeling (ontworpen paragraaf 2) is het mogelijk dat personen die geen opleiding hebben in het domein van de psychotherapie (maar die wel een zekere beroepservaring hebben), de werkzaamheden van psychotherapeut kunnen blijven uitoefenen, weliswaar zonder de beroepstitel van psychotherapeut te mogen dragen.

De Raad van State vraagt zich af of die overgangsregeling niet te ruim is. Ze doet immers een verschil in behandeling ontstaan tussen, enerzijds, de personen die aan de (soepele) voorwaarden voldoen op het ogenblik dat de ontworpen wet in werking treedt, en anderzijds, de personen die, vanaf de inwerkingtreding van de ontworpen wet, enkel mits het behalen van een diploma in het hoger onderwijs, het volgen van een universitaire opleiding, een stage en een bijzondere opleiding in de psychotherapie, de betrokken werkzaamheden zullen mogen uitoefenen. Het staat aan de stellers van het ontwerp om dit verschil in behandeling te verantwoorden, in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Daarbij zal in het bijzonder aangetoond moeten worden dat door de overgangsregeling niet al te zeer afgeweken wordt van de bekommernis om "de kwaliteit van de zorg te bewaken en de patiënt te beschermen" (memorie van toelichting, algemene bespreking) [(2)].

Daar de Raad van State niet over alle noodzakelijke feitelijke gegevens beschikt, kan hij zich over de verantwoording van het verschil in behandeling niet uitspreken. Te dezen kan het volstaan om bij de ontworpen regeling een voorbehoud te maken.

[(2)] Men raadplege het arrest van het Arbitragehof van 25 september 2002, nr. 136/2002, i.v.m. de overgangsregeling die voor de psychologen is ingevoerd (wet van 8 november 1993 tot bescherming van de titel van psycholoog).

1. Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

"L'avant-projet de loi s'inscrit dans la tendance visant à réguler des professions nouvelles dans le domaine psychosocial des soins de santé. Trois textes ont déjà été soumis au Conseil d'Etat concernant l'exercice de la psychologie clinique, de la sexologie clinique et de l'orthopédagogie clinique. Le Conseil d'Etat suggérait, dans ses avis, que le Parlement examine ces trois projets ensemble. Une version coordonnée des trois textes a donc été approuvée en deuxième lecture par le Conseil des Ministres le 29 novembre 2002 et envoyée au Parlement. L'avant-projet soumis aujourd'hui à l'avis de la section de législation poursuit les mêmes objectifs que les trois autres textes et est rédigé de manière pratiquement similaire en tenant compte des remarques émises à propos des trois autres projets et avec quelques adaptations justifiées par le spécificité de la profession.

A ce jour, il n'existe aucune réglementation de l'exercice de la psychothérapie. Cette discipline nécessite pourtant une formation appropriée. L'absence de réglementation entraîne un danger non négligeable pour la population étant donné que toute personne peut s'installer en tant que psychothérapeute sans aucune formation. Le risque de charlatanisme est donc grand. La reconnaissance des trois autres professions constitue certes un grand pas en matière de soins de santé mentale. Néanmoins, sans réglementation de la psychothérapie, il n'est toujours pas possible d'offrir au patient une sécurité optimale. La réglementation de ces quatre professions représente un tout et il serait bon que ce texte soit examiné par le Parlement en même temps que les trois autres projets.

L'urgence est donc motivée par la nécessité de mettre en place le plus rapidement possible un système d'agrément des professionnels de soins de santé mentale permettant ainsi à chaque patient de trouver le professionnel compétent qui pourra le mieux répondre à ses souffrances. Dans ce but, le Conseil des Ministres souhaite que ces textes soient encore adoptés au cours de cette législature".

*

* *

2. Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter aux observations suivantes.

*

* *

PORTEE DU PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise à insérer un chapitre traitant de l'exercice de la psychothérapie dans l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé.

Selon le projet, l'exercice de la psychothérapie serait dorénavant réservé aux titulaires d'un agrément délivré par le ministre qui a la santé publique dans ses attributions; la nouvelle réglementation n'affecterait toutefois pas la compétence des praticiens de l'art médical, de la psychologie clinique, de la sexologie clinique et de l'orthopédagogie clinique en ce qui concerne la psychothérapie (article 21quatervinies, § 1er, en projet, de l'arrêté royal n° 78).

L'agrément ne pourrait être accordé qu'aux titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur, obtenu dans le cadre d'une formation de plein exercice qui compte au moins trois années d'études et qui est complétée par une formation universitaire qui comprend au moins un certain nombre de disciplines nommément désignées. Les candidats doivent en outre avoir suivi un stage clinique d'au moins six mois ainsi qu'une formation spécifique en psychothérapie (article 21quatervinies, § 2, en projet, de l'arrêté royal n° 78).

Le projet précise ce qu'il faut entendre par l'exercice de la psychothérapie : "l'accomplissement habituel d'actes autonomes dans un cadre de référence scientifique psychothérapeutique afin de prendre en charge, d'éliminer ou d'atténuer des souffrances psychiques chez le patient ou le système (de patients) par l'utilisation de techniques spécifiques au cadre de référence" (article 21quatervinies, § 5, en projet, de l'arrêté royal n° 78).

Le projet prévoit la création d'un Conseil national de la psychothérapie, doté d'une compétence d'avis (article 21quinquiesvinies en projet de l'arrêté royal n° 78).

4. L'insertion de ces dispositions dans l'arrêté royal n° 78 emporte la modification de certaines de ses dispositions existantes.

Ces modifications visent surtout à rendre applicables aux praticiens de la psychothérapie un certain nombre de dispositions actuellement en vigueur pour d'autres professions des soins de santé régies par l'arrêté royal n° 78.

En outre, la composition ou la compétence de certains organes est adaptée (Conseil supérieur des professions de la santé, commissions médicales).

Par ailleurs, un certain nombre de dispositions pénales et de dispositions générales sont également adaptées.

5. Enfin, le projet comporte une disposition transitoire en faveur de certaines catégories bien déterminées de personnes et d'activités. Ces personnes soit pourront obtenir le titre professionnel, soit pourront continuer leurs activités, si elles se font connaître auprès du ministre dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur d'un arrêté d'exécution à prendre (article 54octies en projet de l'arrêté royal n° 78).

OBSERVATION GENERALE

6. Ainsi que l'expose la demande d'avis, il faut lire le projet soumis pour avis en combinaison avec le projet relatif à la psychologie clinique, à la sexologie clinique et à l'orthopédagogie clinique qui a été approuvé par le Conseil des ministres le 29 novembre 2002 (1).

Il est recommandé d'intégrer les dispositions du présent projet dans le projet susvisé.

---

(1) Ce projet regroupe les dispositions de trois projets distincts, sur lesquels le Conseil d'Etat a rendu les avis 32.903/3 du 28 mai 2002 (concernant la psychologie clinique) et 34.052/3 et 34.053/3 du 1er octobre 2002 (concernant la sexologie clinique et l'orthopédagogie clinique).

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

7. L'article 21quatervinies, § 2, alinéa 3, 1°, en projet, fait état d'une formation suivie dans le cadre d'un enseignement supérieur de plein exercice, qui compte au moins trois années d'études et "qui est complétée par une formation universitaire qui comprend au moins (un certain nombre de) disciplines".

Il est recommandé de préciser davantage cette formation universitaire, par exemple en termes de diplôme ou de durée des études. Par souci de clarté, la disposition du 1° pourrait en outre être scindée en deux dispositions concernant respectivement la formation suivie dans le cadre de l'enseignement supérieur et la formation universitaire.

8. L'article 21quatervinies, § 2, alinéa 3, 3°, en projet, comprend deux alinéas. Afin d'indiquer clairement que le second de ces alinéas porte uniquement sur l'alinéa 1er du 3° et non sur l'ensemble de l'alinéa 3 du paragraphe 2, il vaut mieux remplacer les mots "La formation de psychothérapeute susmentionnée" par "La formation en psychothérapie, visée à l'alinéa précédent".

Article 32

9. Cet article prévoit deux régimes transitoires, l'un en faveur de personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet, sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur sanctionnant une formation d'au moins trois ans dans l'enseignement supérieur de plein exercice, complétée par une formation en psychothérapie (article 54octies, § 1er, en projet), l'autre en faveur de personnes qui, au moment visé, sont titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'au moins trois ans dans l'enseignement supérieur de plein exercice (article 54octies, § 2, en projet).

9.1. S'agissant du premier régime (paragraphe 1er en projet), il conviendrait, pour ce qui est de la condition d'une "formation en psychothérapie", de préciser les exigences auxquelles cette formation doit satisfaire. Le Conseil d'Etat se demande si l'idée n'est pas que la formation réponde aux exigences fixées à l'article 21quatervinies, § 2, alinéa 3, 3°, en projet.

9.2. Le second régime (paragraphe 2 en projet) permet aux personnes qui n'ont pas de formation dans le domaine de la psychothérapie (mais qui ont une certaine expérience professionnelle) de continuer à exercer les activités de psychothérapeute, sans pouvoir, il est vrai, porter le titre professionnel de psychothérapeute.

Le Conseil d'Etat se demande si ce régime transitoire n'est pas trop large. En effet, il crée une différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui remplissent les conditions (souples) au moment où la loi en projet entre en vigueur et, d'autre part, les personnes qui, à partir de l'entrée en vigueur de la loi en projet, ne pourront continuer à exercer les activités concernées qu'à condition d'obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur, de suivre une formation universitaire, un stage et une formation spéciale en psychothérapie. Il appartient aux auteurs du projet de justifier cette différence de traitement au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. A ce propos, il faudra plus particulièrement démontrer que le régime transitoire ne dévie pas trop du souci consistant à "veiller à la qualité des soins et à la protection du patient" (exposé des motifs, examen général) [(2)].

Ne disposant pas de tous les éléments de fait nécessaires, le Conseil d'Etat ne peut pas se prononcer sur la justification de la différence de traitement. En l'occurrence, il peut suffire de formuler une réserve sur la réglementation en projet.

[(2)] On consultera l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 25 septembre 2002, n° 136/2002, concernant le régime transitoire instauré pour les psychologues (loi du 8 novembre 1993 protégeant le titre de psychologue).

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	eerste voorzitter, premier président,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	F. LIEVENS,	griffier, greffier.

La chambre était composée de

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS

DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER PRÉSIDENT,

W. DEROOVER