

Rolnummer 6890
Arrest nr. 128/2019 van 10 oktober 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen (met name de artikelen 69, 70 en 126), gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Luik, afdeling Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 13 maart 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 30 maart 2018, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Luik, afdeling Luik, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt de wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen (met name de artikelen 69, 70 en 126 ervan), in zoverre zij de Koning ertoe machtigt de lijst van de paramedische beroepen vast te stellen en het feit handelingen te stellen die aan die beroepen zijn voorbehouden zonder houder te zijn van een vereiste titel of beoefenaar van een erkend beroep om die handelingen te stellen, strafbaar stelt, en het aldus mogelijk maakt dat een misdrijf kan bestaan bij ontstentenis van motivering van het doorslaggevende element van het misdrijf, het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel, de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 161 van de Grondwet en met de artikelen 6, 7 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en verleent zij een buitensporige machtiging aan de Koning ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Pauline Stiernon en anderen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Misson en Mr. A. Kettels, advocaten bij de balie te Luik;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacobowitz en Mr. D. Gutierrez Caceres, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 24 april 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 15 mei 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van meerdere partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 15 mei 2019 de dag van de terechtzitting bepaald op 5 juni 2019.

Op de openbare terechtzitting van 5 juni 2019 :

- zijn verschenen :

- . Mr. A. Kettels, tevens *loco* Mr. L. Misson, voor Pauline Stiernon en anderen;

- . Mr. E. Jacobowitz, tevens *loco* Mr. D. Gutierrez Caceres, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Zes studenten of gediplomeerden in de psychomotoriek van een instelling voor hoger onderwijs gevestigd in de Franse Gemeenschap hebben, herhaaldelijk en bij wege van eerdere beroepen, bekritiseerd dat het beroep van psychomotorisch therapeut nog niet bij een koninklijk besluit als een paramedisch beroep is erkend.

Op 9 augustus 2016 hebben zij de minister van Volksgezondheid aangemaand om zich over de kwestie van de psychomotorisch therapeuten uit te spreken. Op 17 oktober 2016 heeft die minister de minister van Hoger Onderwijs van de « Federatie Wallonië-Brussel » schriftelijk laten weten dat zij, rekening houdend met de herhaalde adviezen van de Federale Raad voor de paramedische beroepen, bij haar standpunt bleef en dus niet overwoog het beroep van psychomotorisch therapeut te erkennen als een nieuw gezondheidszorgberoep. In dat schrijven herinnerde zij eraan dat het, bij ontstentenis van een wettelijke erkenning, verboden is om handelingen te stellen die ressorteren onder de geneeskunst, hetgeen de psychomotorisch therapeuten evenwel niet belet hun beroep in België uit te oefenen.

Op 4 november 2016 hebben de zes eisende partijen voor de verwijzende rechter de Belgische Staat en de Franse Gemeenschap in kort geding gedagvaard waarbij met name werd verzocht een aantal fouten vast te stellen die de verweerders hebben begaan, aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen over de wettigheid van het misdrijf dat erin bestaat hun beroep uit te oefenen door de therapeutische handelingen te stellen die dat beroep inhoudt, en voorlopig en in afwachting van het antwoord van het Hof de onwettigheid van dat misdrijf vast te stellen.

Bij beschikking van 3 maart 2017 heeft de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg Luik de vorderingen ontvankelijk maar ongegrond verklaard, overwegende dat er geen ernstige twijfel bestond over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde wet met de Grondwet, dat de voorgestelde prejudiciële vraag derhalve niet diende te worden gesteld en dat de vaststelling van de verschillende aangevoerde fouten behoorde tot de bevoegdheid van de feitenrechter.

De eisende partijen hebben tegen die beschikking geen hoger beroep ingesteld. Op 19 juni 2017 hebben zij daarentegen de Belgische Staat en de Franse Gemeenschap gedagvaard voor de verwijzende rechter, uitspraak doende ten gronde, en in hoofddorde verzocht dat de Belgische Staat zou worden bevolen de psychomotoriek bij koninklijk besluit te erkennen als paramedisch beroep en, in ondergeschikte orde, vast te stellen dat het stellen van alle handelingen waarvoor zij hun diploma hebben behaald of zullen behalen, met inbegrip van de therapeutische handelingen die andere erkende paramedische beroepen mogen stellen, wettelijk niet kan worden geacht een strafrechtelijk misdrijf uit te maken dat aan de wettigheidsvereisten moet voldoen. Zij eisen ook dat de Franse Gemeenschap aan elkeen een schadevergoeding uitkeert.

De terechtzitting is op hun verzoek uitgesteld tot 13 februari 2018 en de partijen hebben, in hun laatste conclusies, de Rechtbank gevraagd om, alvorens recht te doen, een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie en een andere, die hiervoor is weergegeven, aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De eisende partijen voor de verwijzende rechter voeren allereerst aan dat de artikelen 69, 70 en 126 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen (hierna: de wet van 10 mei 2015), het beginsel van de wettigheid van de misdrijven en van de straffen gewaarborgd bij artikel 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet in acht nemen. Zij betwisten de wettigheid, in de ruime zin, van de

ontstentenis van erkenning van het beroep van psychomotorisch therapeut en de gevolgen die daaruit voortvloeien, waaronder het feit dat zij het beroep waarvoor zij hun diploma hebben behaald, niet kunnen uitoefenen zonder op elk ogenblik het gevaar te lopen strafrechtelijk te worden vervolgd. Zij zijn van mening dat, indien het Hof de prejudiciële vraag bevestigend beantwoordt, aldus zou worden vastgesteld dat er geen sprake is van een wettelijk aangetoond misdrijf en dat bijgevolg geen enkele handeling die wordt gesteld door een psychomotorisch therapeut een strafrechtelijk misdrijf zou kunnen uitmaken. Het is in die zin dat de prejudiciële vraag nuttig moet worden bevonden om het geschil op te lossen.

A.1.2. Het beginsel van de wettigheid van de strafbaarstellingen vereist het optreden van de wetgever, met andere woorden van een verkozen vergadering, en verzet zich bijgevolg tegen buitensporige machtigingen. Wanneer die laatste bestaan, moeten zij nauwkeurig en strikt afgebakend zijn. Volgens de eisende partijen zijn de wezenlijke bestanddelen van het misdrijf te dezen echter onvoldoende gepreciseerd of zijn zij dat enkel door de ontstentenis van erkenning van hun beroep door de minister van Volksgezondheid. Ten aanzien van de drie wetsbepalingen van de in het geding zijnde wet van 10 mei 2015 formuleren zij de volgende overwegingen : op materieel vlak wordt het misdrijf gekenmerkt door, enerzijds, het feit dat het uitgeoefende beroep geen erkend paramedisch beroep is en, anderzijds, het feit dat « technische hulpprestaties [worden verricht] die verband houden met het stellen van de diagnose of met het uitvoeren van de behandeling, of van handelingen die de diagnose voorafgaan of de toepassing van de behandeling aangaan, of de uitvoering van maatregelen van preventieve geneeskunde ». Die twee elementen hangen echter af van de beoordeling, die niet noodzakelijkerwijs actief is en niet dient te worden gemotiveerd, van een en dezelfde minister van de federale Staat.

Aldus komt het onderscheid tussen de « therapeutische handelingen » en de « handelingen van welzijn » waarop de minister van Volksgezondheid steunt, geenszins overeen met de letter van de wet van 10 mei 2015. Die wet is te ruim en biedt, zowel aan de uitvoerende macht waaraan de vaststelling van de paramedische beroepen en de bij wet toegestane handelingen is gedelegeerd, als aan de rechterlijke macht, een beoordelings- en interpretatiemarge die in werkelijkheid neerkomt op het definiëren zelf van de aard van de verboden handelingen.

De eisende partijen zijn van mening dat de hypothesen waarnaar de Ministerraad in zijn memorie verwijst, niet relevant zijn, in zoverre daarin onvoldoende wordt uiteengezet in welke zin de bepalingen van artikel 126 van de wet van 10 mei 2015 voldoende nauwkeurig en volledig zouden zijn.

Het feit dat de Federale Raad voor de paramedische beroepen een rol kan spelen in de besluitvorming, of ook in het niet nemen van een beslissing, door de minister van Volksgezondheid is in de onderhavige zaak geenszins relevant. De legitimiteit van die Raad is nog beperkter dan die van de uitvoerende macht. Evenzo heeft het arrest van het Hof nr. 99/2016 van 30 juni 2016, waarnaar de Ministerraad verwijst, te dezen geen enkel gevolg.

De eisende partijen stellen vast dat er geen kader bestaat voor de voorwaarden inzake de erkenning van een paramedisch beroep, daar het enige bepalende element van het misdrijf bestaat in de hoedanigheid van de dader ervan en in het feit dat die laatste een al dan niet erkend beroep uitoefent. Aan dat begrip « erkenning » is geen enkel criterium verbonden dat van de wetgever uitgaat. De minister beschikt dus over een volkomen discretionaire bevoegdheid, zonder dat de wetgever hem het minste beoordelingscriterium heeft aangereikt.

Het niet-optreden van de minister geeft te dezen overigens in werkelijkheid aanleiding tot het misdrijf, aldus de eisende partijen, die zich erover verwonderen dat de Ministerraad niet antwoordt op die bijzondere betwistingen.

A.1.3. De in het geding zijnde bepalingen doen aldus op discriminerende wijze afbreuk aan het recht op toegang tot een rechter, aan het recht op een daadwerkelijk beroep en aan de rechten van verdediging.

Allereerst voeren de eisende partijen aan dat zij inzake de niet-erkenning van hun beroep geen administratieve betwisting kunnen aanbrengen voor de Raad van State.

Zij worden aldus gediscrimineerd ten opzichte van de rechtzoekenden die dreigen strafrechtelijk te worden vervolgd voor misdrijven die gedeeltelijk door een uitvoerende macht zijn vastgesteld en die de reglementaire handeling die die misdrijven definieert op administratieve wijze kunnen betwisten.

Zij worden eveneens gediscrimineerd in het licht van de naleving van het beginsel van de wettigheid van de strafbaarstellingen, daar zij voortdurend het risico lopen strafrechtelijk te worden vervolgd voor een strafbaarstelling die in strijd is met dat beginsel, terwijl de andere rechtzoekenden slechts het risico op een dergelijke vervolging lopen in geval van een nauwkeurige strafbaarstelling, die zij kunnen voorzien op het ogenblik dat zij handelen, overeenkomstig de geldende wetteksten.

De eisende partijen betwisten het standpunt van de Ministerraad, die in zijn memorie aanvoert dat die rechten niet zouden zijn geschonden, daar de weigering tot erkenning een reglementaire handeling vormt waartegen beroep kan worden ingesteld.

Zij onderstrepen nadrukkelijk dat die bewering fout is : een reglementaire handeling bestaat niet impliciet; zij moet verankerd zijn in een norm, die het voorwerp moet uitmaken van een specifieke goedkeuringsprocedure, maar tevens van een formele bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

Indien het Hof zou oordelen dat hieruit geen onevenredige en discriminerende aantasting van de rechten van verdediging en van het recht op een daadwerkelijk beroep voortvloeit, dan zou het, op grond van artikel 159 van de Grondwet, het koninklijk besluit van 2 juli 2009 « tot vaststelling van de lijst van de paramedische beroepen » buiten toepassing moeten laten, in zoverre die lijst het beroep van psychomotorisch therapeut niet omvat.

A.2.1. In zijn twee memories voert de Ministerraad in hoofddorde aan dat de prejudiciële vraag niet nuttig is om het geschil voor de verwijzende rechter op te lossen. Het antwoord van het Hof zou het immers niet mogelijk maken aan te tonen dat de Belgische Staat en de Franse Gemeenschap fouten zouden hebben begaan « door in de lijst van de paramedische beroepen waarin het koninklijk besluit van 02/07/2009 voorziet de psychomotoriek niet op te nemen » en « door geen overleg te plegen of door geen samenwerkingsakkoord te ondertekenen vóór de erkenning van het diploma van psychomotorisch therapeut ».

Bovendien merkt de Ministerraad, ten aanzien van de in ondergeschikte orde geformuleerde vraag, op dat de lijst van de handelingen die de houders van een bachelor in de psychomotoriek kunnen stellen, niet bestaat in zoverre de bij de wet van 10 mei 2015 beoogde handelingen, die de eisende partijen beweren te mogen verrichten, thans zijn toegewezen aan andere erkende gezondheidszorgberoepen.

Het feit dat een paramedisch beroep niet wordt erkend, moet evenwel worden onderscheiden van de invoering van een strafbaarstelling.

Die twee vragen staan los van elkaar. In de veronderstelling zelf dat het Hof een schending van de aangevoerde bepalingen vaststelt, dan zou daaruit geen enkel gevolg kunnen worden afgeleid ten aanzien van de niet-erkenning van het beroep van psychomotorisch therapeut.

In zoverre de eisende partijen aanvoeren dat de Belgische Staat een fout zou hebben begaan door het beroep van psychomotorisch therapeut niet te erkennen als een volwaardig paramedisch beroep, dient te worden vastgesteld dat de vraag van de grondwettigheid van de artikelen 69, 70 en 126 niet nuttig is voor de oplossing die de verwijzende rechter aan het geschil zal moeten geven.

Voorts zij opgemerkt dat de eisende partijen thans niet het voorwerp uitmaken van strafrechtelijke vervolgingen. Bijgevolg beschikken zij in elk geval niet over enig actueel belang bij de gestelde vraag.

A.2.2. De Ministerraad beantwoordt de prejudiciële vraag in ondergeschikte orde. Hij herinnert allereerst aan de betekenis van het beginsel van de wettigheid van de misdrijven en van de straffen.

Hij voert aan dat de strafbaarstelling inderdaad in hoofdzaak wordt vastgesteld door de wetgever, die het beginsel heeft vastgesteld van de strafrechtelijke bestraffing van de uitoefening van een paramedisch beroep buiten het kader en buiten de voorwaarden waarin hij heeft voorzien. Aan de vereisten inzake nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorzienbaarheid van de in artikel 126 van de in het geding zijnde wet geregelde strafbaarstellingen is voldaan. Het beginsel van de wettigheid in strafzaken is nageleefd, gelet op de duidelijke bewoordingen van die bepaling.

Zij stelt geen enkel interpretatieprobleem voor de rechter of de personen die daaraan zijn onderworpen. De laatstgenoemden zijn volkomen in staat te weten welke handelingen en onthoudingen strafrechtelijk zullen worden bestraft.

Het gegeven dat de wetgever aan de Koning de bevoegdheid delegeert om de paramedische beroepen te definiëren, is te dezen niet problematisch, daar het strafrechtelijk verbod om handelingen buiten elke machtiging te stellen, bij wet is ingevoerd.

Artikel 70 van de wet van 10 mei 2015 stemt overeen met het vroegere artikel 22bis van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 « betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen », ingevoerd bij artikel 4 van de wet van 19 december 1990 « tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies met het oog op de bescherming van de beroepstitels van medici en paramedici ».

De Ministerraad verwijst in dat opzicht naar het arrest van het Hof nr. 99/2016.

Bovendien zijn de strafsancities die worden opgelopen, eveneens bepaald bij het voormelde artikel 126, luidens hetwelk « onverminderd de toepassing van de straffen gesteld bij het Strafwetboek, alsook, desgevallend, de toepassing van tuchtmaatregelen wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van zesentwintig euro tot tweeduizend euro of met een van die straffen alleen : [...] ».

Ten aanzien van de ernst van de sancties waarin is voorzien voor de bij artikel 126 van de in het geding zijnde wet ingevoerde misdrijven verwijst de Ministerraad naar het arrest nr. 25/2016 van 18 februari 2016, alsook naar het arrest nr. 1/2016 van 14 januari 2016 betreffende de opleiding van de beoefenaars van de esthetische geneeskunde.

De Ministerraad antwoordt de eisende partijen ook ten aanzien van hun kritiek in verband met de afwezigheid van enig criterium dat toelaat te bepalen of een paramedisch beroep al dan niet dient te worden erkend. Hij merkt op dat de bevoegdheid om een paramedisch beroep al dan niet te erkennen, ressorteert onder de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de Koning. Die bevoegdheid behoort tot het beleid dat de Koning inzake gezondheidszorg wil voeren. Die bevoegdheid is evenwel niet willekeurig, daar de wetgever een procedure heeft vastgesteld met betrekking tot die besluitvorming (artikelen 71, 72 en 77 van de wet van 10 mei 2015). Te dezen moet de Koning het advies van de Federale Raad voor de paramedische beroepen inwinnen alvorens de beroepstitels te bepalen.

Ten aanzien van de vraag, van de eisende partijen aan het Hof, om het koninklijk besluit van 2 juli 2009 « tot vaststelling van de lijst van de paramedische beroepen » buiten toepassing te laten, herinnert de Ministerraad eraan dat, volgens een vaste rechtspraak, het Hof oordeelt dat het niet aan het Hof maar aan de verwijzende rechter staat na te gaan of de bepalingen van een koninklijk besluit verenigbaar zijn met de toepasselijke wetsbepalingen (arrest nr. 17/2018 van 7 februari 2018).

Het Hof is evenmin bevoegd om zich uit te spreken over een beroep dat is gericht tegen een koninklijk besluit.

A.2.3. Ten aanzien van de schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens wenst de Ministerraad te preciseren dat de koninklijke besluiten die de Koning heeft genomen, het voorwerp kunnen uitmaken van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State. Bovendien leidt de bevoegdheid om een paramedisch beroep te erkennen, noodzakelijkerwijs tot de bevoegdheid om andere niet te erkennen. Door de Koning te belasten met het vaststellen van de erkende paramedische beroepen heeft de wetgever Hem immers aldus ook, impliciet maar zeker, de mogelijkheid gelaten om de uitoefening van bepaalde praktijken niet te erkennen als paramedisch beroep. Hiermee gebeurt de niet-erkenning van een paramedisch beroep eveneens bij een reglementaire handeling die vatbaar is voor beroep. De Koning heeft dus, ter uitvoering van artikel 70 van de wet van 10 mei 2015, het koninklijk besluit van 2 juli 2009 « tot vaststelling van de lijst van de paramedische beroepen » vastgesteld.

De eisende partijen, zo herinnert de Ministerraad eraan, beschikken over de mogelijkheid om een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State in te stellen tegen een koninklijk besluit, de niet-erkenning van een paramedisch beroep te bekritisieren voor de hoven en rechtbanken, of nog, een lacune in de wetgeving aan te klagen voor het Grondwettelijk Hof.

Te dezen is er dus geen enkele aantasting van het recht op toegang tot een rechtbank.

Ten aanzien van de aangevoerde schending van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voert de Ministerraad aan dat het onderzoek van die bepaling te dezen niet kan leiden tot een andere vaststelling dan die met betrekking tot artikel 12 van de Grondwet.

- B -

Ten aanzien van de draagwijdte van de prejudiciële vraag

B.1. In de prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van de artikelen 69, 70 en 126 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen (hierna : de wet van 10 mei 2015), met de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 161 ervan en met de artikelen 6, 7 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre zij de Koning ertoe machtigen de lijst van de paramedische beroepen vast te stellen en het stellen van handelingen die aan die beroepen zijn voorbehouden zonder houder te zijn van een vereiste titel, strafbaar stellen. Door aldus aan de Koning een buitensporige machtiging toe te kennen, zouden die bepalingen tot gevolg hebben dat een misdrijf kan bestaan zonder dat het bepalende element van dat misdrijf is gemotiveerd.

De prejudiciële vraag heeft aldus betrekking op het verbod van delegatie aan de Koning en het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Uit de vraag zelf noch uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt in welk opzicht artikel 161 van de Grondwet en de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens met die vraag verband houden. Het blijkt evenmin in welk opzicht de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, op zichzelf beschouwd, zouden zijn geschonden. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de verenigbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met artikel 12 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het voormelde Verdrag.

B.2. Het voor de verwijzende rechter gebrachte geschil betreft studenten of gediplomeerden in de psychomotoriek die de afwezigheid, tot op heden, van een erkenning van hun beroep als paramedisch beroep betwisten. In hoofddorde vorderen zij dat de verwijzende rechter de Staat beveelt een koninklijk besluit te nemen dat de psychomotoriek als een paramedisch beroep erkent, en in ondergeschikte orde dat de rechter vaststelt dat het stellen van alle handelingen waarvoor zij zijn gediplomeerd, niet wettelijk kan worden geacht een misdrijf uit te maken.

Het Hof beperkt zijn onderzoek van de prejudiciële vraag derhalve tot het gegeven dat die laatste de afwezigheid van een erkenning van de psychomotoriek als paramedische beroep beoogt.

B.3. De Ministerraad voert aan dat de prejudiciële vraag niet nuttig is om het geschil op te lossen. Volgens hem zou, zelfs in de veronderstelling dat die vraag bevestigend kan worden beantwoord, dat antwoord geen enkel nut hebben om het bestaan aan te tonen van de fouten die de eisende partijen de Belgische Staat en de Franse Gemeenschap verwijten. Hij voegt eraan toe dat, aangezien het beroep van psychomotorisch therapeut niet erkend is, geen enkele wettekst voorziet in het diploma waarover de personen die dat beroep kunnen uitoefenen, zouden moeten beschikken.

Ten slotte voert de Ministerraad aan dat het verwijzende rechtscollege niet bevoegd is om de Belgische Staat ertoe te dwingen de psychomotoriek als paramedische beroep te erkennen.

B.4. Het staat niet aan het Hof, maar aan de verwijzende rechter, onder het toezicht van het Hof van Cassatie, te oordelen of de hoofdvordering ressorteert onder de bevoegdheden van de rechterlijke macht.

Ten gronde

B.5. Artikel 69 van de wet van 10 mei 2015 bepaalt :

« Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt verstaan onder uitoefening van een paramedisch beroep :

1° het gewoonlijk verrichten door andere personen dan deze bedoeld in de artikelen 3, § 1, 4, 6, 43, 45, 68/1 en 68/2 van technische hulpprestaties die verband houden met het stellen van de diagnose of met het uitvoeren van de behandeling, zoals zij nader bepaald zullen kunnen worden in uitvoering van artikel 71;

2° het gewoon uitvoeren van de in artikel 23, § 1, eerste lid en § 2, derde lid bedoelde handelingen;

3° het gewoon uitvoeren van de in artikel 24 bedoelde handelingen ».

Artikel 70 van dezelfde wet bepaalt :

« De Koning stelt de lijst vast van de paramedische beroepen ».

Artikel 71 van dezelfde wet bepaalt :

« § 1. De Koning kan, overeenkomstig de bepalingen van artikel 141, tweede lid, de in artikel 69, 1° bedoelde prestaties nader bepalen en de voorwaarden vaststellen waaronder zij moeten worden uitgevoerd.

Hij kan eveneens, overeenkomstig de bepalingen van artikel 141, tweede lid, de vereiste kwalificatievoorwaarden bepalen waaraan de personen moeten voldoen die deze prestaties verrichten.

§ 2. De Koning kan, op advies van de Federale raad voor paramedische beroepen, de beroepstitels bepalen waaronder de betrokkenen die in artikel 69 bedoelde prestaties en handelingen verrichten ».

Artikel 126 van dezelfde wet bepaalt :

« Onverminderd de toepassing van de straffen gesteld bij het Strafwetboek, alsook, desgevallend, de toepassing van tuchtmaatregelen wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van zesentwintig euro tot tweeduizend euro of met een van die straffen alleen :

1° hij die zonder aan de vereiste voorwaarden te voldoen om de geneeskunde of de artseneijbereidkunde uit te oefenen, of geen houder is van een vereiste bekwamingstitel, of zonder te beschikken over het in artikel 25 bepaalde visum, gewoonlijk prestaties verricht, zoals die nader bepaald zijn ter uitvoering van artikel 71, § 1, of handelingen uitvoert die zijn bepaald in artikel 69, 2° en 3°.

Die bepaling is niet van toepassing op de student die de voormelde werkzaamheden verricht in het kader van de wettelijke en reglementsbepalingen betreffende het opleidingsprogramma dat het mogelijk maakt één van de in artikel 45, artikel 56, artikel 65 of artikel 71, § 1, bepaalde titels te verwerven, noch op de student in de geneeskunde of de artsenijsbereidkunde in het kader van zijn opleiding.

Die bepaling is ook niet van toepassing op de beoefenaar van de verpleegkunde, de zorgkundige of de hulpverlener-ambulancier die in het kader van zijn beroep handelingen verricht die zijn bepaald in artikel 46;

2° de voor de toepassing van hoofdstuk 7 als bevoegd beschouwd persoon die, in overtreding van artikel 75, op welke wijze ook zijn medewerking of zijn bijstand verleent aan een niet bevoegde derde, met het doel het deze laatste mogelijk te maken een paramedisch beroep uit te oefenen;

3° hij die, door feitelijkheden of door geweld, de geregelde en normale uitoefening van een paramedisch beroep door een persoon die aan de vereiste voorwaarden voldoet, verhindert of belemmert;

4° hij die een persoon die niet beschikt over een vereiste bekwamingstitel, of die niet de hoedanigheid heeft van student zoals bepaald in 1°, gewoonlijk belast met de uitoefening van een paramedisch beroep of hem daartoe gewoonlijk de machtiging verleent;

5° hij die één van de in artikel 72 bepaalde personen, gewoonlijk belast met de uitoefening van een handeling die wordt beschouwd als een uitoefening van de geneeskunst, behalve wanneer het gaat om een handeling bepaald in artikel 23, § 1, eerste lid, en § 2, derde lid, of in artikel 24;

6° de beoefenaar van een paramedisch beroep, die de ter uitvoering van artikel 141, tweede lid, genomen reglementen, overtreedt ».

Met toepassing van het hiervoor aangehaalde artikel 70, bepaalde het koninklijk besluit van 2 juli 2009 « tot vaststelling van de lijst van de paramedische beroepen », zoals het te dezen van toepassing is :

« Worden aangeduid als paramedische beroepen die betrekking hebben op handelingen of prestaties bedoeld bij artikel 22 van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, de verrichtingen van de volgende technieken :

1° apothekers-assistentie;

2° audiologie;

3° bandage, orthese en prothese;

4° diëtetiek;

5° ergotherapie;

6° laboratorium en biotechnologie, en menselijke erfelijkheidstechniek;

7° logopedie;

8° orthoptie;

9° podologie;

10° medische beeldvorming;

11° vervoer van patiënten, met uitsluiting van het vervoer van de personen bedoeld in artikel 1 van de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening ».

B.6. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de grondwettigheid van de voormelde bepalingen van de wet van 10 mei 2015 in het licht van het wettigheidsbeginsel in strafzaken in zoverre zij, enerzijds, een buitensporige machtiging inzake de erkenning van een paramedische beroep zouden verlenen en, anderzijds, het stellen van de handelingen die zijn voorbehouden aan beroepen zonder houder te zijn van de vereiste titel, strafbaar zouden stellen, en dit bij ontstentenis van elk element waarmee het misdrijf kan worden gemotiveerd.

B.7.1. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ».

Artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».

In zoverre het vereist dat in elk misdrijf bij de wet moet worden voorzien, heeft het voormelde artikel 7, lid 1, een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet. De waarborgen vervat in beide bepalingen vormen een onlosmakelijk geheel.

B.7.2. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen strafvervolgning mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan elke rechtsonderhorige dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwetsbepaling en internationale bepaling voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten voor welke handelingen en welke verzuimen hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.8. De eisende partijen voor de verwijzende rechter verwijten de in het geding zijnde bepalingen aan de Koning een te ruime beoordelingsbevoegdheid toe te kennen ten aanzien van het al dan niet erkennen van een beroep als paramedisch beroep.

B.9.1. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken belet niet dat de nadere omschrijving van het strafbare gedrag aan de Koning wordt opgedragen voor zover die machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgevende macht zijn vastgesteld.

B.9.2. De algemene doelstelling van de wet van 19 december 1990 « tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies met het oog op de bescherming van de beroepstitels van medici en paramedici » (hierna : de wet van 19 december 1990), die aan de oorsprong ligt van de gecoördineerde bepalingen die het voorwerp van de prejudiciële vraag uitmaken, bestond erin « het statuut van de paramedische beroepen in het perspectief van de Europese Eenheidsmarkt te beschermen » (*Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 1256/3, p. 10) en te waken over de kwaliteit van de paramedische prestaties. Om die doelstelling te bereiken, werd de uitoefening van paramedische beroepen voorbehouden aan de personen die over de vereiste kwalificaties beschikken. In de ogen van de wetgever diende te worden gewaarborgd dat de personen die paramedische prestaties zouden verrichten, daartoe bekwaam waren en bijgevolg een voldoende opleiding hadden gekregen.

B.9.3. In het licht van die doelstellingen strekte de wet van 19 december 1990 ertoe een deelname mogelijk te maken van de vertegenwoordigers van de betrokken paramedische beroepen in de procedure voor het definiëren van de kwalificatievoorwaarden, titels en prestaties van elk paramedisch beroep (*Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 1256/3, p. 10).

Op grond van artikel 46*bis* van het koninklijk besluit nr. 78, dat artikel 141, tweede lid, van de wet van 10 mei 2015 is geworden, werd de Technische Commissie voor de paramedische beroepen bijgevolg verzocht een eensluidend advies uit te brengen over, met name, de koninklijke besluiten tot vaststelling van de lijst van de prestaties en kwalificatievoorwaarden bepaald in artikel 71, § 1, van dezelfde wet. Daarnaast is ook voorzien in het advies van de Federale Raad voor de paramedische beroepen in het kader van de vaststelling, bij koninklijk besluit, van de beroepstitels waaronder de betrokkenen de paramedische prestaties verrichten (artikel 71, § 2, van dezelfde wet).

B.9.4. Teneinde de activiteiten te bepalen die onder de paramedische beroepen ressorteren en die dus zijn voorbehouden aan bepaalde personen, heeft de wetgever aan de Koning de zorg overgelaten om, enerzijds, de lijst van de paramedische beroepen vast te stellen (artikel 70 van de wet van 10 mei 2015) en, voor elk paramedisch beroep, de kwalificaties, titels en prestaties te bepalen (artikel 71 van dezelfde wet), en, anderzijds, de procedure te regelen met het oog op het verkrijgen van het voordeel van de verworven rechten, waardoor kan worden afgeweken van de kwalificatievoorwaarden van artikel 71 van dezelfde wet (artikel 153, § 4, van dezelfde wet).

B.10.1. De wet van 25 januari 1999 heeft vervolgens, in artikel 24 van het koninklijk besluit nr. 78 (thans artikel 72 van de wet van 10 mei 2015), een vereiste ingevoerd van een erkenning die door de minister van Volksgezondheid wordt verleend om prestaties of handelingen te mogen verrichten die onder een paramedisch beroep ressorteren :

« De adviezen hieromtrent dienen gegeven te worden door de provinciale geneeskundige commissies die zullen nagaan of de voorgelegde opleiding en titels wel conform zijn. Op dit ogenblik houden deze provinciale geneeskundige commissies er elk een eigen interpretatie op na. Het is de bedoeling om, via de erkenning door Volksgezondheid, meer uniformiteit te creëren in deze opleidingen » (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-1175/3, p. 26).

B.10.2. De Koning is bijgevolg ertoe gemachtigd om, op advies van de Federale Raad voor de paramedische beroepen, de voorwaarden en de regels te bepalen tot het verkrijgen, het behouden en het intrekken van de erkenning (artikel 72, § 2, van de wet van 10 mei 2015), alsook de procedure om de verworven rechten te genieten (artikel 153, §§ 1 tot 3, van dezelfde wet).

B.11.1. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat, voor de paramedische beroepen, de wetgever de Koning ertoe heeft gemachtigd de kwalificatievoorwaarden en de lijst van de prestaties die onder elk paramedisch beroep ressorteren, te bepalen (artikel 71 van de wet van 10 mei 2015), en de erkenningsvoorwaarden en -procedure te regelen (artikel 72 van dezelfde wet), alsook de procedure om de verworven rechten te genieten (artikel 153 van dezelfde wet).

B.11.2. De wet van 19 december 1990 streefde drie doelstellingen na :

« 1. *Oprichting van een Technische Commissie voor de paramedische beroepen en vastlegging van de opdracht van de Academiën.*

Het ontwerp verleent de Koning de bevoegdheid om de lijst van de paramedische beroepen op te stellen, zonder dat er betwisting kan ontstaan over de gevolgde procedure, wat tot op heden wel mogelijk was.

De Technische Commissie zou als een van haar taken advies aan de minister kunnen uitbrengen over de prestaties van elk paramedisch beroep en de voorwaarden voor de uitoefening ervan. Dat is van het grootste belang.

Bovendien moet worden gewezen op het feit dat de procedure waarvoor in het voorgelegde ontwerp werd gekozen, het voordeel biedt dat de paramedische beroepen niet langer aan de exclusieve censuur van de geneesheren zullen zijn onderworpen. Op dit ogenblik is dat krachtens artikel 46 van het koninklijk besluit nr. 78 wel het geval.

2. *Gewaarborgde bescherming van de titels en vaststelling van straffen voor het onrechtmatig voeren van een bepaalde titel.*

De tekst bepaalt de aard van het gepleegde misdrijf alsmede de straffen die worden gesteld wanneer paramedische handelingen worden uitgevoerd door iemand die daartoe niet over de vereiste kwalificaties beschikt.

Vanzelfsprekend bieden de voorgestelde teksten aan studenten de mogelijkheid om binnen het raam van hun opleiding bepaalde handelingen te verrichten. De straffen zijn dus niet op hen van toepassing.

[...]

3. *De derde doelstelling ten slotte heeft betrekking op de overgangsbepalingen.*

[...] » (*Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 1256/3, pp. 4 en 5).

In de parlementaire voorbereiding werd eveneens aangegeven :

« Bij ministerieel besluit werd een lijst van paramedische technieken opgesteld, na advies van de Raad van State - administratieve afdeling. Nadien heeft de afdeling wetgeving van die Raad dat initiatief als onvoldoende beschouwd en werd het ministerieel besluit vernietigd. Daarom dit wetsvoorstel om hoofdstuk II van bovengenoemd koninklijk besluit uit te voeren » (*Parl. St.*, Senaat, 1988-1989, nr. 779-2, p. 2).

B.11.3. Uit al die elementen vloeit voort dat de machtiging aan de Koning Hem, in tegenstelling tot wat de eisende partijen voor de verwijzende rechter aanvoeren, niet toelaat te beschikken over een onbegrensde bevoegdheid bij de beslissing om een paramedisch beroep al dan niet te erkennen. De door de wetgever aan de Koning verleende machtiging is immers onlosmakelijk verbonden met het optreden van de Federale Raad voor de paramedische beroepen, die actief deelneemt aan de erkenning van die beroepen en aan de uitoefeningsvoorwaarden ervan.

Aldus begrepen, beantwoordt de machtiging die aan de Koning is verleend inzake de erkenning van de paramedische beroepen, aan de noodzaak dat de wetgeving zich kan aanpassen aan de paramedische context, zodat, bij de toepassing ervan, rekening kan worden gehouden met de ontwikkeling van de technieken en praktijken ter zake.

B.12. De eisende partijen voor de verwijzende rechter verwijten de in het geding zijnde bepalingen en in het bijzonder artikel 126 van de wet van 10 mei 2015 voorts het stellen van de handelingen die zijn voorbehouden aan paramedische beroepen zonder houder te zijn van een vereiste titel, strafbaar te stellen en aldus toe te laten dat een misdrijf kan bestaan zonder dat het bepalende element van dat misdrijf gemotiveerd is.

B.13. Na de sanctie te hebben vastgesteld voor de personen die de handelingen zouden stellen die zijn voorbehouden aan een medisch of paramedisch beroep zonder over de vereiste titels te beschikken, definieert het voormelde artikel 126, in de punten 2° tot 6° ervan, op nauwkeurige wijze de verschillende omstandigheden waarin een persoon die sanctie opgelegd kan krijgen wanneer hij een paramedisch beroep uitoefent of daaraan deelneemt zonder over de vereiste titels te beschikken, of wanneer hij de regelmatige en normale uitoefening van een dergelijk beroep verhindert of belemmert.

B.14. Voor het overige vereist het wettigheidsbeginsel in strafzaken niet dat de wetgever op gedetailleerde wijze de opleiding bepaalt die een beoefenaar moet hebben gevolgd om sommige handelingen te mogen uitvoeren zonder zich bloot te stellen aan sancties. De wetgever mag aan de uitvoerende macht de zorg overlaten om die opleiding te preciseren in zoverre hijzelf de wezenlijke elementen ervan heeft bepaald.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 69, 70 en 126 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen schenden niet artikel 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 10 oktober 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût