

Projet de loi

portant création de la profession de psychothérapeute et modifiant

- (1) le Code de la sécurité sociale ;**
- (2) la loi du 8 juin 1999 relative au Collège médical ;**
- (3) la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est a) du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles b) de la prestation temporaire de service.**

Avis du Conseil d'Etat

(25 mars 2014)

Par dépêche du 18 juin 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Santé.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que des avis du Collège médical, de l'Association des médecins et médecins-dentistes, de la Société luxembourgeoise de psychologie a.s.b.l., de la Société luxembourgeoise de psychiatrie, pédopsychiatrie et psychothérapie, de la Caisse nationale de santé et de la COPAS. Ces avis semblent avoir été émis sur base d'un autre texte que celui qui est parvenu pour avis au Conseil d'Etat, ce qui n'a pas été mentionné dans l'exposé des motifs. Par ailleurs, l'avis du Collège médical joint au texte du projet de loi ne porte que sur une partie des articles, l'avis concernant les modifications portant sur loi du 8 juin 1999 relative au Collège médical faisant défaut.

Le Conseil d'Etat suggère aux auteurs de faire parvenir au législateur l'évolution chronologique de la rédaction du présent projet de loi tout en y expliquant les conséquences des différents avis.

Par dépêches respectivement des 29 octobre 2013 et 15 janvier 2014, l'avis complémentaire de la Société luxembourgeoise de psychologie ainsi que celui de l'association sans but lucratif « Kanner an Jugendpsychotherapie Lëtzebuerg a.s.b.l. » ont été communiqués au Conseil d'Etat.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs sur le fait que la majorité des libellés des articles du projet de loi sous avis ont été copiés sur des articles analogues inscrits dans la loi modifiée du 20 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin vétérinaire. L'évolution du droit et de la jurisprudence ont cependant pour effet que la formulation de certaines de ces dispositions n'est plus adéquate de nos jours. Sans prétention d'exhaustivité, le Conseil

d'Etat procèdera à l'analyse du texte en y apportant les modifications nécessaires. En outre, le Conseil d'Etat recommande au législateur d'adapter les dispositions analogues de la loi précitée de 1983 en conséquence.

Considérations générales

Le présent projet de loi a pour objet « la régulation de la psychothérapie, notamment par une réglementation des procédures en vue de l'obtention de l'autorisation d'exercer la psychothérapie ». Il trouve son origine dans la volonté du Gouvernement de reconnaître « certaines spécialités, dont celle du psychothérapeute ».

Les auteurs évoquent les dangers potentiels encourus par les patients s'adressant à des prestataires de traitements dits « psychothérapeutiques », prestataires qui ne disposent apparemment pas toujours des formations adéquates en la matière. L'exposé des motifs reste cependant muet quant à la documentation des problèmes éventuels existants. Les avis des différents organismes consultés sont cependant unanimes pour reconnaître l'importance de la réglementation de la profession de psychothérapeute.

L'exposé des motifs évoque en sus un certain nombre d'arguments en faveur de la nécessité d'une réglementation dont, entre autres, le fait que la profession du psychothérapeute fait l'objet d'une législation spécifique dans une dizaine d'Etats membres de l'Union européenne, sans indiquer le niveau de qualification requis pour l'accès à la profession dans les pays cités. A la lumière des avis des organismes consultés, il semble néanmoins qu'il y ait unanimité quant au niveau de qualification nécessaire tel que préconisé par le projet sous avis.

La lecture des avis émis nécessite un éclaircissement quant aux différences existantes au niveau des métiers du psychothérapeute, du psychologue et du psychiatre.

« La profession de **psychothérapeute** s'exerce surtout en complément du métier de psychologue ou de psychiatre, parfois indépendamment. La psychothérapie est encore considérée comme une spécialité. Le Syndicat national (français) des praticiens en psychothérapie définit la psychothérapie comme une activité professionnelle qui vise à aider les personnes éprouvant des difficultés psychologiques, comportementales, sexuelles ou d'origine psychosomatique par le moyen du psychisme. Le psychothérapeute aide alors le patient à analyser, comprendre, et résoudre ses conflits psychologiques et intrapsychiques. Il existe de nombreuses formes de thérapies : cure psychanalytique, thérapie cognitive, familiale, comportementale... »¹

« La **psychologie** moderne a pour objectif l'étude scientifique du comportement des processus mentaux que conditionnent les caractéristiques de l'environnement ainsi que l'état physique et mental d'une personne. Donc la psychologie scientifique consiste à étudier par l'observation, par l'expérimentation, la mesure et par l'expérience les réactions d'organismes complets aux diverses conditions du milieu qui les entoure. Le psychologue

¹ <http://www.cedies.public.lu/fr/publications/dossiers-metiers/sante-social/psychologue/brochure.pdf>

cherche à comprendre le comportement de l'être humain. Pour étudier et expliquer les processus mentaux et le comportement, la psychologie se base sur cinq différentes approches : la perspective biologique, la perspective psycho-dynamique, la perspective béhavioriste, la perspective humaniste et la perspective cognitive². Au Luxembourg, le psychologue travaille majoritairement sous le statut de salarié.

Finalement, le **psychiatre** est un médecin spécialisé en psychiatrie qui diagnostique, traite et tente de prévenir les maladies mentales, les troubles psychiques et les désordres émotionnels.

Il ressort donc des explications fournies ci-avant que devenir psychothérapeute nécessite une formation préalable. Les auteurs du projet sous avis, en concertation avec les associations concernées, ont opté pour exiger de la part de celui qui veut bénéficier du titre de « psychothérapeute » une formation de base en psychologie ou en médecine, assortie d'une formation complémentaire en psychothérapie et en sus une expérience pratique clinique dans le champ de la psychopathologie ou de la psychosomatique.

En ce qui concerne la formation de base en psychologie, les auteurs exigent la possession d'un master en psychologie clinique. Dans son avis du 27 juin 2012, la Société luxembourgeoise de psychologie a.s.b.l. remarque que le texte ne prévoit pas de critères d'équivalence pour les diplômes de fin d'études en psychologie délivrés avant le processus de Bologne, ni de reconnaissance des titres étrangers. La Société luxembourgeoise de psychiatrie, pédopsychiatrie et psychothérapie estime que le psychothérapeute doit être en possession d'un master en psychologie clinique ou d'un diplôme équivalent. Le Conseil d'Etat considère que l'exigence du seul master en psychologie clinique est trop restrictive et que l'équivalence de diplômes en psychologie reconnue par le ministre ayant la Santé dans ses attributions, sur avis du Conseil scientifique de psychothérapie, devrait être prévue dans le texte.

Etant donné qu'un certain nombre de psychothérapeutes seront donc des médecins, il a semblé opportun, d'un point de vue déontologique, d'intégrer la nouvelle profession protégée au sein du Collège médical. D'ailleurs, la nomenclature des actes et des services des médecins et médecins-dentistes connaît déjà actuellement un certain nombre d'actes pouvant être mis en compte par les médecins spécialistes en psychiatrie et en neuropsychiatrie. A titre d'exemple peuvent être citées la psychothérapie de « soutien », celle « d'élucidation directe » ou encore celle « d'inspiration psychanalytique ». Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'Etat désire citer les avis de l'Association des médecins et médecins-dentistes ainsi que celui du Collège médical qui évoquent le problème des médecins ayant déjà pratiqué des traitements psychothérapeutiques avant la réglementation de la profession y relative. Alors que le Collège médical semble argumenter en faveur d'une reconnaissance automatique sans s'exprimer autrement sur les dispositions transitoires, l'Association des médecins et médecins-dentistes commente les dispositions transitoires inscrites dans le projet de loi sous avis, et ce surtout au niveau de la formation spécifique et continue en psychothérapie requise au volume de 450 heures, difficile à réaliser en cours

² <http://www.cedies.public.lu/fr/publications/dossiers-metiers/sante-social/psychologue/brochure.pdf>

d'emploi. Le Conseil d'Etat se demande s'il ne faudrait pas analyser la possibilité d'une reconnaissance en fonction de la pratique psychothérapeutique et ceci en se basant par exemple sur les actes posés en la matière au cours des années précédentes.

Une autre question que désire soulever le Conseil d'Etat est celle de savoir si le présent projet de loi entend également réglementer la profession du psychothérapeute pratiquant exclusivement dans le domaine de l'enfant et de l'adolescent. En effet, d'autres formations en la matière seraient nécessaires afin de tenir compte des problèmes psychologiques spécifiques liés à l'évolution de l'enfant et de l'adolescent. Dans l'affirmative, le texte du projet serait à revoir dans ce sens, et dans la négative, il faudrait que le législateur énonce clairement que le présent avis ne concerne que les actes de psychothérapie posés à l'égard de patients adultes.

Finalement, le projet de loi sous avis n'entend pas seulement réglementer la profession du psychothérapeute, mais il est également prévu de faire prendre en charge par l'assurance maladie les actes posés par les psychothérapeutes d'après une convention à élaborer avec un groupement représentatif de psychothérapeutes, qui n'est pas défini plus amplement, ce qui nécessite quelques observations supplémentaires de la part du Conseil d'Etat.

En concordance avec les propos formulés par le Comité directeur de la Caisse nationale de santé, le Conseil d'Etat fait part de sa crainte de voir les négociations en vue du conventionnement entravées par l'existence d'actes pouvant *a priori* seulement être effectués par les médecins spécialistes mentionnés plus haut. Est-ce qu'un psychothérapeute n'ayant pas de formation médicale pourra poser les mêmes actes aux mêmes tarifs ? Il est probable que les revendications iront dans cette direction. Il est difficilement concevable de différencier les actes du psychothérapeute de ceux du médecin-psychothérapeute, alors même que le projet de loi sous avis n'entend conférer qu'un seul titre à savoir celui de « psychothérapeute », indépendamment du diplôme de base détenu par celui ayant eu l'autorisation d'exercer la profession.

Ensuite, il faut attirer l'attention sur le fait qu'une telle prise en charge risque de grever le budget de l'assurance maladie et le Conseil d'Etat s'étonne ainsi que la fiche financière affirme que « le présent projet de loi devrait avoir un impact neutre, pour ne prévoir de mesure à charge du budget de l'Etat ». Et qu'en est-il de la participation de l'Etat fixée à l'article 31 du Code de la sécurité sociale et s'élevant à 40 pour cent des cotisations ? En effet, il se peut que l'augmentation des dépenses amène les responsables à proposer d'éventuelles hausses de cotisation qui se répercuteront automatiquement sur la part à supporter par l'Etat. Il aurait été utile de connaître le montant actuel des frais occasionnés par les actes déjà prévus actuellement en matière de psychothérapie.

Le Conseil d'Etat approuve les efforts mis en œuvre afin d'améliorer l'accessibilité aux soins à tous les patients en garantissant des prestations de qualité prises en charge par l'assurance maladie-maternité, mais désire attirer l'attention sur le fait que la prise en charge de ces prestations aura un coût certain.

Examen des articles

Intitulé

Pour les énumérations des textes légaux à modifier, il convient d'utiliser uniquement des parenthèses fermantes et non pas, de surplus, des parenthèses ouvrantes.

Article 1^{er}

Cet article délimite le champ d'application de la loi et définit ce qu'il faut entendre par « psychothérapeute » et par « psychothérapie ». Le commentaire des articles et l'exposé des motifs restent muets sur l'origine de ces définitions. Etant donné que les auteurs ont mentionné qu'une dizaine d'Etats membres de l'Union européenne connaissent déjà des réglementations de la profession visée, il aurait été intéressant de disposer des définitions y retenues, afin de les comparer à celle que les auteurs ont choisi pour le projet de loi sous avis. Le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs sur le fait qu'un champ d'application trop restreint pourrait rendre la pratique de certaines méthodes thérapeutiques illégale, alors que ces méthodes sont pourtant reconnues pour produire des effets bénéfiques et ainsi être utiles voire nécessaires pour les patients qui en bénéficient.

En outre, le Conseil d'Etat se demande quelle est la signification de « la méthode thérapeutique qui fait exclusivement appel à des moyens psychologiques » et suggère aux auteurs, au vu d'une meilleure compréhension, de biffer le terme « exclusivement ». Par ailleurs, l'utilisation de la double conjonction « et/ou » est à remplacer par « ou » dans la dernière partie de la deuxième phrase de l'article 1^{er}.

Article 2

Cet article énumère de façon détaillée au paragraphe 1^{er} les conditions à remplir pour pouvoir obtenir l'autorisation d'exercer la profession de psychothérapeute. Le Conseil d'Etat propose de remplacer le terme « candidat » par « demandeur » étant donné qu'il ne s'agit pas de poser une candidature, mais de demander l'autorisation d'exercer la profession visée. Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat propose de libeller la première phrase comme suit :

« L'exercice de la profession de psychothérapeute est subordonné à une autorisation du ministre ayant la Santé dans ses attributions, ci-après « le ministre ». La demande pour l'obtention de l'autorisation doit être adressée au ministre qui la délivre aux conditions suivantes : ».

Les points a) et b) énumèrent les diplômes, titres et certificats à présenter pour pouvoir obtenir l'autorisation d'exercer comme psychothérapeute. Eu égard à ses observations faites à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'Etat propose de donner au point a) du paragraphe 1^{er} le libellé suivant :

« a) Le candidat doit être en possession soit d'un master en psychologie clinique ou d'un diplôme en psychologie reconnu équivalent par le ministre, sur avis du Conseil de psychothérapie, soit d'un des titres de formation de médecin avec formation médicale de

base dont question à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point b) de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin vétérinaire; ».

Le point e) impose au demandeur de rapporter la preuve d'une pratique clinique supervisée dans le champ de la psychopathologie et/ou de la psychosomatique. Le libellé de ce point est assez flou alors que la double conjonction « et/ou » ne permet pas de déterminer si une pratique clinique supervisée est requise dans un seul ou dans les deux champs énumérés. Selon le choix opéré par les auteurs, la double conjonction est à remplacer soit par « et » soit par « ou ». De même, le texte ne précise pas ce qu'il faut entendre par l'expression « pratique clinique supervisée ». L'article 11, paragraphe 6 de la Constitution garantit l'exercice de la profession libérale, « sauf les restrictions à établir par la loi ». Ces restrictions sont d'interprétation stricte et doivent être circonscrites avec précision. En outre, il ne faut pas perdre de vue que la liberté d'établissement est garantie par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Si l'article 49 TFUE peut être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui impose des limites à l'accès à une profession libérale, une telle réglementation doit respecter des critères transparents et objectifs³. La disposition prévue risque de par son imprécision d'être considérée comme une entrave à la liberté d'établissement. Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat demande de reformuler le point e) sous peine d'opposition formelle.

Dans ce même ordre d'idées, le Conseil d'Etat suggère aux auteurs de prévoir une procédure d'autorisation plus souple en cas d'une nouvelle demande après un arrêt de l'activité de psychothérapeute sur le territoire luxembourgeois ayant rendu la première autorisation caduque. Il faudra en tout cas éviter que le psychothérapeute ayant continué à exercer sa profession dans un autre Etat membre de l'Union européenne soit soumis à une procédure d'autorisation pouvant être interprétée comme entrave au principe de la libre prestation de services.

Le paragraphe 2 fait référence à l'article 9 de la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est a. du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles b. de la prestation temporaire de service qui dispose que « La différence substantielle (de formation) est constatée par l'autorité compétente du Grand-Duché de Luxembourg sur avis de commissions *ad hoc* nommées par arrêté ministériel ... ». Or, la nomination de la commission *ad hoc* est déjà instituée dans le cadre de la loi du 19 juin 2009 précitée et l'insertion du paragraphe 2 est donc superfétatoire. Sa composition est de la seule compétence du ministre et n'a pas besoin d'être inscrite dans la loi.

Le paragraphe 5 prévoit qu'un recours peut être introduit auprès du Tribunal administratif contre toute décision d'octroi, de refus, de suspension ou de retrait d'une autorisation d'exercer. D'un point de vue rédactionnel, le Conseil d'Etat propose de libeller le début de la première phrase comme suit :

³ Arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 26 septembre 2013, « Ottica New Line c. Comune di Campobello di Mazara », (Affaire C-539/11)

« Un recours en réformation auprès du ... »

Il s'ensuit que la deuxième phrase du paragraphe 5 deviendra superfétatoire et sera donc à supprimer.

Le Conseil d'Etat s'interroge néanmoins sur le choix des auteurs de prévoir un recours en réformation en la matière. Un recours en annulation ne serait-il pas tout aussi adapté pour régler le différend qui pourrait surgir?

Par ailleurs, le Conseil d'Etat réitère sa position de s'en tenir au délai de droit commun pour le recours juridictionnel en matière administrative qui est de trois mois, afin d'éviter une multiplication d'exceptions injustifiées au droit commun⁴.

Article 3

L'alinéa 2 de l'article 3 est superfétatoire, car sans apport normatif supplémentaire eu égard aux articles 15 à 17 du projet de loi sous examen. L'alinéa 2 est dès lors à supprimer.

Par ailleurs, le commentaire de l'article affirme que « (...) cette disposition ne s'oppose pas à ce que la psychothérapie soit pratiquée par un médecin-spécialiste en psychiatrie ou en psychiatrie infantile dûment autorisé à cette fin sur base de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire ». Si jamais ces éventuelles exceptions étaient visées par les termes « sans préjudice des dispositions de la loi modifiée du 29 avril 1983 précitée », il faudrait clairement énoncer les articles concernés afin de dresser l'inventaire détaillé des exceptions visées. Si les auteurs optaient pour un maintien de l'alinéa 2, le Conseil d'Etat se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel pour insécurité juridique, à moins que les auteurs n'y apportent les précisions demandées.

Article 4

L'alinéa 1^{er} de l'article 4 est redondant par rapport aux articles 2 et 3 du projet de loi et peut dès lors être supprimé.

A l'alinéa 3 (2 selon le Conseil d'Etat), cet article précise le contenu de la formation en psychothérapie nécessaire à l'obtention de l'autorisation d'exercer. Afin d'éviter tout arbitraire, le Conseil d'Etat demande d'enlever le terme « notamment » dans la phrase introductive à la liste des compétences à acquérir, et ceci sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique.

Au deuxième tiret du même alinéa, le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée des termes « acquisition de connaissances en matière de diagnostic médical », et ce plus particulièrement en relation avec l'article 7 de la loi précitée du 29 avril 1983 qui réserve l'établissement d'un diagnostic au seul médecin, ce que le psychothérapeute n'est pas forcément.

⁴ Avis du Conseil d'Etat du 12 novembre 2013 (doc. parl. n°6490).

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au libellé de l'alinéa 5 (4 selon le Conseil d'Etat) qui dispose que « le cursus des études comprend une formation théorique et pratique dont les modalités sont fixées par règlement grand-ducal », alors que dans une matière réservée à la loi formelle, tel l'enseignement, des règlements grand-ducaux ne se conçoivent que dans le cadre de l'article 32(3) de la Constitution, donc « qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi ».

Article 5

La première phrase dispose que « le psychologue exerce sa profession de façon autonome ». L'exposé des motifs explique que cela signifie pour le psychologue qu'il est « autonome par rapport aux autres professions relevant du domaine de la santé, » et qu'il « exerce sous sa propre responsabilité ».

La deuxième phrase de cet article dispose que « le psychologue est obligé de tenir à jour ses connaissances et de développer en continu ses compétences professionnelles ». S'agit-il également des connaissances « professionnelles » à tenir à jour ou y a-t-il d'autres connaissances visées ? Dans la mesure où seules sont visées les connaissances professionnelles, il y aura lieu d'ajouter le terme « professionnelles » à la suite de celui de « connaissances ».

Les dispositions du dernier alinéa correspondent à la lettre au libellé de l'article 6, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 29 avril 1983. Il y est prévu de laisser à l'appréciation du ministre la faculté d'obliger le psychologue à se limiter à un seul cabinet ou lieu d'établissement, afin de garantir la continuité des soins aux patients.

Au vu de l'article 49 TFUE et de la jurisprudence⁵ de la Cour de justice de l'Union européenne, la liberté d'établissement ne se limite pas au droit de créer un seul établissement à l'intérieur de l'Union européenne. Selon ce principe général, applicable également aux professions libérales, il est permis aux ressortissants de l'Union européenne de créer et de maintenir, dans le respect des règles professionnelles, plusieurs centres d'activité sur le territoire de l'Union. Le pouvoir discrétionnaire du ministre d'exiger du psychologue de se limiter à un seul cabinet est donc une restriction à ce principe et ne peut s'exercer que pour réaliser l'objectif poursuivi, à savoir la continuité des soins en psychologie, tenant à la protection de la santé publique. S'il est vrai que, certaines exigences peuvent s'imposer pour atteindre cet objectif, celles-ci devraient cependant reposer sur des critères transparents et objectifs concernant le pouvoir discrétionnaire du ministre et pouvant être vérifiés par les juridictions.

Il y a dès lors lieu de compléter ladite disposition en ce sens, à défaut de quoi le Conseil d'Etat ne pourra pas accorder la dispense du second vote constitutionnel pour non-conformité aux exigences du droit de l'Union européenne.

⁵ Arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 12 juillet 1984, « Ordre des avocats au barreau de Paris contre Onno Klopp » (Affaire 107/83).

Article 6

Cet article énonce au paragraphe 1^{er} les connaissances linguistiques que le psychothérapeute doit avoir. Dans le sens où ces conditions s'ajoutent à celles énoncées à l'article 2, le Conseil d'Etat propose de rassembler toutes les conditions à remplir pour porter le titre de psychothérapeute dans un seul article.

Par ailleurs, la loi précitée du 29 avril 1983 énonce les mêmes conditions et modalités dans son article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point e). Il est ainsi prévu qu'une vérification des connaissances linguistiques « peut » être faite à la demande du ministre par le président du Collège médical, qui est alors censé « entendre » le psychothérapeute et ensuite « transmettre » au ministre le résultat de la vérification. Le terme « peut » nécessite une précision dans le sens où il doit être établi clairement quand et sur base de quel critère une telle vérification sera demandée par le ministre. Par ailleurs, le Conseil d'Etat est à se demander comment et sur base de quelle qualification le président du Collège médical dispose des compétences nécessaires à apprécier si les connaissances linguistiques sont suffisantes pour pouvoir exercer la profession de psychothérapeute au Grand-Duché de Luxembourg.

Le libellé du paragraphe 2 reprend l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 1^{er} de la loi précitée du 29 avril 1983, et dispose donc que le psychothérapeute recueille « les informations nécessaires concernant les législations sanitaire et sociale et la déontologie applicables au Luxembourg », mais ajoute *in fine* que le psychothérapeute « engage sa responsabilité disciplinaire s'il omet de prendre contact avec lesdits services ». Cette disposition n'est pas contenue dans la loi précitée du 29 avril 1983. Le Conseil d'Etat demande de rayer la deuxième phrase de ce paragraphe sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique. En effet, quels sont « lesdits services » et que signifie « prendre contact » ? Par ailleurs, la phrase est superflue étant donné que la première phrase impose au psychothérapeute de « recueillir les informations nécessaires concernant les législations ... applicables ».

Le paragraphe 3 reprend le libellé de l'article 33bis de la loi précitée du 29 avril 1983, sauf l'expression « de souscrire une assurance » qui est remplacée par « de disposer d'une assurance » dans le projet sous avis.

Article 7

Cet article a comme objet d'instituer un Conseil scientifique de psychothérapie, de définir ses missions et sa composition. En outre, il donne un certain nombre de règles de fonctionnement tout en demandant que le « conseil se dotera d'un règlement d'ordre intérieur ». D'un point de vue rédactionnel, il faudrait écrire « nommés » au lieu de « nommé ».

En ce qui concerne les missions dudit conseil, et ceci en relation avec les modifications proposées à l'endroit de l'article 2 du projet, le Conseil d'Etat propose de formuler le point 4) de l'alinéa 2 du même article comme suit :

« 4) de participer à la procédure de reconnaissance des diplômes, certificats ou autres titres étrangers relatifs à la profession

de psychothérapeute et à la formation psychologique de base. »

Deux observations quant au libellé du premier tiret (d'ailleurs à remplacer par une numérotation afin de se conformer à l'usage légistique) du point 4) du même article s'imposent :

- 1) Y est prévu la nomination d'un certain nombre de membres au Conseil scientifique de psychothérapie par « l'association la plus représentative des psychologues », alors que d'autres membres sont proposés par le Collège médical. Etant donné que les psychothérapeutes représenteront une section du Collège médical après la mise en vigueur du projet de loi sous avis, il paraîtrait, aux yeux du Conseil d'Etat, plus logique de faire désigner tous les représentants, prévus sous ce tiret, sur proposition du Collège médical.
- 2) Y est également mentionné qu'il y a lieu de nommer « deux détenteurs d'un master en médecine », titre qui devrait être remplacé par la dénomination correcte. Cette partie de phrase est donc à remplacer par « deux détenteurs du titre de formation de médecin avec formation médicale de base dont question à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point b) de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire ».

Article 8

Cet article a comme objet de soumettre la profession du psychothérapeute à l'action déontologique du Collège médical et de charger en conséquence ce dernier d'élaborer, en collaboration avec le Conseil scientifique de psychothérapie, un code de déontologie.

Etant donné que les règles déontologiques ainsi fixées ne le sont pas en vertu d'une loi, mais d'un règlement grand-ducal, et que ces règles exposent le psychothérapeute à des poursuites disciplinaires, le Conseil d'Etat se doit d'attirer l'attention des auteurs sur l'article 14 de la Constitution aux termes duquel « nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ». En effet, d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, « en droit disciplinaire, la légalité des peines suit les principes généraux du droit pénal et doit observer les mêmes exigences constitutionnelles de base »⁶. L'article 14 précité consacre également le principe de la légalité des peines et, à titre de corollaire, également celui de la légalité des incriminations. Il s'en suit que tant l'établissement de la peine que la spécification des infractions sont des matières réservées à la loi formelle. Dans ces matières, le pouvoir réglementaire du Grand-Duc n'est habilité à intervenir que dans la mesure où les exigences de l'article 32(3) de la Constitution sont remplies. La loi formelle doit par conséquent spécifier les fins, les conditions et les modalités dans lesquels un règlement grand-ducal peut intervenir. Etant donné que l'article sous avis n'énonce ni les conditions ni les modalités de l'établissement, de la mise en place et de l'exécution du code de déontologie à respecter par le psychothérapeute, le Conseil d'Etat s'y oppose formellement.

Aux paragraphes 3 à 10, cet article reprend les dispositions de l'article

⁶ Cour constitutionnelle, Arrêts 23/04 et 24/04 du 3 décembre 2004, Mém.A-201 du 23 décembre 2004, p.2960. Dans le même sens, voir aussi Cour constitutionnelle, Arrêts 41/07, 42/07 et 43/07 du 14 décembre 2007, Mém.A-1 du 11 janvier 2008, pp. 2 à 8

33 de la loi précitée du 29 avril 1983 concernant l'établissement d'un registre professionnel auprès du ministre et d'un registre ordinal auprès du Collège médical. La première phrase du paragraphe 4 est à revoir du point de vue de sa rédaction, étant donné qu'il semble que le bout de phrase « les informations relatives aux prestataires de services » doive être rayé. Le libellé ne requiert pas d'autres observations de la part du Conseil d'Etat si ce n'est celle de rattacher le paragraphe 8 directement au paragraphe 7 auquel il se rapporte. En effet, le sujet « Elles » du paragraphe 8 vise clairement le sujet « Les inscriptions » du paragraphe 7, et, en outre, cette manière de procéder maintiendra le parallélisme avec l'article 33 précité. Les paragraphes 9 et 10 deviendront donc les paragraphes 8 et 9.

Le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs sur le fait qu'il faut, pour établir les registres précités, demander l'avis de la Commission nationale pour la protection des données en application de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Même si l'article 8 peut être repris sous un chapitre intitulé « Discipline », le Conseil d'Etat demande à ce que les articles 9 à 21 fassent l'objet d'un nouveau chapitre, étant donné qu'ils n'ont pas de lien avec l'intitulé sous lequel ils ont été placés par les auteurs.

Article 9

Sans observation.

Article 10

La disposition sous revue est superfétatoire, alors qu'elle énonce une évidence. Dans la mesure où les auteurs du projet de loi entendent maintenir l'article 10, le Conseil d'Etat propose de le reformuler comme suit :

« **Art. 10.** L'autorisation d'exercer la profession de psychothérapeute au Luxembourg, délivrée en exécution de l'article 2, est suspendue ou retirée lorsque les conditions prévues à l'article 2 paragraphe 1^{er} ne sont plus remplies. »

Article 11

Cet article reprend les dispositions de l'article 32*bis* de la loi précitée du 29 avril 1983, en les adaptant à la profession du psychothérapeute. Il y est prévu que « l'autorisation d'exercer devient caduque » si le psychothérapeute n'exerce pas sa profession dans les deux années qui suivent la délivrance de l'autorisation, respectivement s'il cesse son activité durant plus de deux années, chaque fois sur le territoire du Luxembourg.

Pour ce qui est de la demande d'une nouvelle autorisation, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations figurant à l'endroit de l'article 2 ci-avant.

Article 12

Cet article reprend les dispositions de l'article 16 de la loi précitée du 29 avril 1983, en les adaptant à la profession du psychothérapeute.

Article 13

Même si l'article 36 de la loi précitée du 29 avril 1983 contient une disposition analogue, le Conseil d'Etat se prononce en faveur de la suppression de l'article 13 du projet de loi qui ne fait qu'énoncer une évidence.

Article 14 (13 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend les dispositions de l'article 37 de la loi précitée du 29 avril 1983, en les adaptant à la profession du psychothérapeute. Le Conseil d'Etat saisit l'occasion pour soulever la question de savoir s'il est encore nécessaire, voire opportun, de prévoir des prescriptions différentes de celles fixées par le Code civil, ceci notamment eu égard à l'arrêt n° 74/13 de la Cour constitutionnelle du 11 janvier 2013⁷.

Article 15 à 17 (14 à 16 selon le Conseil d'Etat)

Ces articles reprennent les dispositions des articles 39 à 41 de la loi précitée du 29 avril 1983, en les adaptant à la profession du psychothérapeute, sauf celle de l'article 39*bis* qui est censé punir l'action d'inciter à l'exercice illégal des professions visées. Le Conseil d'Etat se demande si tel a été l'intention des auteurs ou s'il s'agit éventuellement d'un oubli matériel ?

Le Conseil d'Etat aurait également souhaité avoir des explications sur les taux d'amendes qui sont modifiés par rapport aux articles correspondants de la loi précitée du 29 avril 1983.

Articles 18 (17 selon le Conseil d'Etat)

Les articles 18 à 21 sous examen reprennent les dispositions des articles 45 à 48 de la loi précitée du 29 avril 1983, en les adaptant à la profession du psychothérapeute. Cependant, dans le libellé des articles 18 à 21 sous avis, certaines références aux articles du Code pénal sont erronées, d'autres se réfèrent à des articles abrogés, alors qu'il y a eu un réagencement des articles dudit Code par l'effet de la loi du 13 juin 1994 relative aux régimes des peines. Le Conseil d'Etat exige donc que le libellé des paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 18 soit adapté en conséquence.

Article 19 (18 selon le Conseil d'Etat)

Il est prévu qu'en cas de condamnation prononcée à l'étranger contre un psychothérapeute établi au Luxembourg pour des faits pouvant entraîner à charge de celui-ci une interdiction obligatoire ou facultative de l'exercice de la profession, cette interdiction ne pourra être prononcée au Luxembourg que par le tribunal correctionnel, sur requête du ministère public.

La procédure telle que visée à l'article 19 du projet de loi est contraire au principe *non bis in idem*, ceci en combinaison avec l'article 54 de la

⁷ « Considérant qu'eu égard à la multiplicité des actions tombant ainsi sous l'empire de la disposition visée, susceptibles de donner lieu à des réponses différentes à la question posée, la Cour constitutionnelle ne peut raisonnablement examiner la conformité au principe constitutionnel d'égalité de la norme incriminée qu'en ce qu'elle s'applique à la catégorie d'actions faisant l'objet du litige au fond; »

Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, alors que la personne concernée se voit exposée à deux procédures pénales pour un même fait sur le territoire couvert par la convention précitée. Par conséquent, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, de supprimer la disposition sous revue.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs sur le fait que si les conditions de l'article 2 du projet de loi sous avis et notamment celles relatives à l'honorabilité du demandeur, ne sont plus remplies, il revient à l'autorité administrative ayant délivré l'autorisation d'exercer de retirer celle-ci.

Article 20

Cet article est superfétatoire et à supprimer, alors que les dispositions du Code pénal et du Code d'instruction criminelle citées sont d'ordre public et s'appliquent donc à l'égard de tous.

Article 21

Le libellé de l'article sous examen utilise une notion abrogée par la loi du 11 août 1982 portant réforme du droit des incapables majeurs. Le titre XI du Code civil, « De la majorité et des majeurs qui sont protégés par la loi » emploie désormais les notions de « majeurs sous tutelle », « majeurs sous curatelle » et « majeurs sous sauvegarde de justice ».

Par ailleurs, le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs sur le fait que si les conditions de l'article 2 du projet de loi et notamment celles relatives à la santé physique et psychique du demandeur, ne sont plus remplies, il revient à l'autorité administrative ayant délivré l'autorisation d'exercer de retirer celle-ci.

L'article sous examen est dès lors superfétatoire eu égard à l'article 12 du projet de loi qui prévoit la suspension temporaire, par le ministre compétent, du droit d'exercer en cas d'inaptitude du psychothérapeute.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle la suppression de l'article 21 pour cause d'incohérence des textes entraînant une insécurité juridique.

Article 22 (19 selon le Conseil d'Etat)

Aux points 1 à 4, il y a lieu de supprimer les termes « du Code de la sécurité sociale », alors que la phrase introductive de l'article 22 du projet de loi sous avis renseigne sur la norme légale à modifier.

D'un point de vue rédactionnel, les points 1 et 4 sont à reformuler pour constituer les 5 dispositions suivantes :

- « 1. A l'article 17, l'alinéa 1^{er} est complété par un nouveau point 14) libellé comme suit : (...)
2. A l'article 61, l'alinéa 2 est complété par un nouveau point 13)

comme suit : (...)

3. A l'article 65, l'alinéa 1^{er} prend la teneur suivante : (...)
4. A l'article 65, la première phrase de l'alinéa 2 prend la teneur suivante : (...)
5. A l'article 66, l'alinéa 2 est modifié comme suit : (...) ».

Par ailleurs, il manque une parenthèse derrière le nombre 13 dans la nouvelle phrase de l'alinéa 2 de l'article 66 du Code de la sécurité sociale, telle qu'elle est inscrite au document parlementaire n° 6578 à la page 7.

Le Conseil d'Etat attire encore l'attention des auteurs sur le fait que le nouveau point 14) de l'alinéa 1^{er} de l'article 17 du Code de la sécurité sociale est libellé comme suit : « les psychothérapies visant le traitement d'une maladie mentale ». Or, dans la définition du terme « psychothérapie », les auteurs ont pris le choix d'écrire « la psychothérapie se définit comme un traitement psychologique pour un trouble mental ou somatique ». La différence des termes employés est-elle volontaire dans le sens où le législateur entend limiter la prise en charge par l'assurance maladie des actes du psychothérapeute ? Dans l'affirmative, il s'agira de définir clairement la différence entre « maladie mentale » et « trouble mental ou somatique » afin d'éviter tout problème en matière de prise en charge des différents actes posés par le psychothérapeute et ainsi éviter une avalanche de contentieux. Dans la négative, le Conseil d'Etat exige l'utilisation des mêmes termes aux deux endroits visés ainsi qu'à tous les endroits en découlant. Sauf pour les auteurs d'apporter les précisions requises, le Conseil d'Etat se réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Article 23 (20 selon le Conseil d'Etat)

Cet article complète certains articles de la loi du 8 juin 1999 relative au Collège médical afin d'y insérer la profession du psychothérapeute. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler, sauf à se demander pourquoi il a été omis d'adapter également l'article 16 de la loi précitée du 8 juin 1999. En effet, cet article dispose que « le président du Collège médical peut proposer ses bons offices pour régler les différends qui peuvent naître entre médecins, médecins-dentistes et pharmaciens, ou entre eux et des patients ou clients, dans l'exercice de leur profession ». Est-il dans l'intention des auteurs d'exclure les psychothérapeutes de cette offre d'avoir recours aux « bons offices » du président du Collège médical pour régler les différends qui les concernent ?

Article 24 (21 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de modifier l'intitulé inadéquat du chapitre 5 qui, outre des dispositions finales, comporte des dispositions à qualifier de « transitoires » et non de « dérogatoires ». L'intitulé du chapitre 5 se lira dès lors comme suit :

« Chapitre 5 : Dispositions transitoires et finales »

Article 25 (22 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen déroge à l'article 2 du projet de loi quant aux conditions à remplir par le requérant demandant l'autorisation pour exercer

en tant que psychothérapeute et ce pour une période de 3 ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi en projet. Le requérant qui « peut justifier d'une pratique de psychothérapie » au Luxembourg doit remplir les mêmes conditions de formation, c'est-à-dire être détenteur d'un master en psychologie clinique ou d'un des titres de formation de médecin visés par l'article 1^{er} paragraphe 1^{er} point b) de la loi précitée du 29 avril 1989. La formation spécifique et continue en psychothérapie doit comporter 450 heures, mais il n'est pas exigé de diplôme relatif à la profession de psychothérapeute.

Quant aux conditions de pratique déjà mentionnées ci-dessus, le requérant doit en outre « faire état (...) d'une pratique clinique reconnue par le Collège médical ». Se pose ici la question de savoir si les expressions « pratique clinique supervisée », « pratique de psychothérapie au Luxembourg » et « pratique clinique reconnue » visent la même réalité, ou bien s'ils couvrent des hypothèses différentes ? Le Conseil d'Etat renvoie à son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 2, paragraphe 1, point e) du projet de loi, alors qu'il est d'avis que cette disposition peut être perçue comme une restriction à l'exercice d'une profession libérale.

Article 26 (23 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 27(24 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article 7 du projet de loi sous avis, et propose de faire désigner tous les représentants sur proposition du Collège médical.

Article 28 (25 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 mars 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
La Vice-Présidente,

s. Viviane Ecker