

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 complémentaire du Conseil d'État

(7 octobre 2014)

Par dépêche du 16 juillet 2014, le président de la Chambre des députés a fait parvenir au Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique avec un commentaire pour chaque amendement adopté par la Commission de la santé, de l'égalité des chances et des sports en sa réunion du même jour. Est joint à la lettre un texte coordonné de l'ensemble du projet de loi sous rubrique.

Examen des amendements

Amendement 1

Par cet amendement, il est proposé de remplacer l'expression « troubles psychiques et/ou somatiques » par celle de « troubles mentaux chez l'adulte, l'adolescent et l'enfant » à l'endroit de l'article 1^{er}, ce qui répond aux questions et suggestions formulées par le Conseil d'État dans son avis du 25 mars 2014 concernant le projet de loi sous rubrique.

Amendement 2

Cet amendement reformule le point e) de l'article 2 en remplaçant l'expression « et/ou » par « ou » comme demandé par le Conseil d'État. En outre, il est proposé de remplacer l'expression « pratique clinique supervisée » par « pratique clinique » en supprimant donc le terme « supervisée », ceci afin de répondre à l'opposition formelle formulée à l'égard de cette restriction à l'exercice d'une profession libérale. Les auteurs de l'amendement estiment que c'est l'expression « supervisée » qui est à l'origine de l'opposition formelle émise par le Conseil d'État.

La modification prévue par la commission parlementaire ne suffit cependant pas pour permettre au Conseil d'État de lever son opposition formelle. Il renvoie à cet égard à son avis précité du 25 mars 2014, où il avait relevé que les restrictions à établir par la loi selon l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution sont d'interprétation stricte et doivent être circonscrites avec précision. Il avait également relevé que 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 objectifs. ». La commission parlementaire estime, selon le commentaire de l'amendement 2, qu'il s'agit « en l'occurrence d'une pratique clinique à accomplir dans le cadre de la voie de formation donnant accès à la profession et au titre de psychothérapeute ». Il faudrait dès lors encore au moins préciser par exemple la durée et le contenu de ladite pratique clinique dans le cadre de la formation précitée.

Cependant, dans la mesure où la pratique clinique visée serait celle à accomplir dans le cadre de la voie de formation donnant accès à la profession de psychothérapeute, comme souligné dans le commentaire de l'amendement 2, la disposition projetée au point e) du paragraphe 1^{er} de l'article 2 serait superfétatoire. En effet, dans ce cas, la pratique clinique ne serait pas à considérer comme une condition supplémentaire s'ajoutant aux conditions de base dans le cadre de la formation en question. Dans cette hypothèse, le Conseil d'État peut dès à présent se déclarer d'accord avec la suppression de ladite disposition.

Amendement 3

L'amendement 3 modifie le libellé du paragraphe 2 de l'article 3 en tenant compte de l'opposition formelle du Conseil d'État émise dans son avis précité du 25 mars 2014. Il peut dès lors y marquer son accord.

Le Conseil d'État note par ailleurs que la disposition en projet aura pour effet qu'un certain nombre de personnes pratiquant d'ores et déjà la psychothérapie ne seront plus couvertes par la nouvelle réglementation et s'exposent à d'éventuelles poursuites pour pratique illégale d'actes psychothérapeutiques.

Amendement 4

Il est proposé d'introduire un paragraphe 3 nouveau à l'endroit de l'article 2 et qui s'inspire d'une disposition similaire figurant à l'article 5, paragraphe 4 de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler à l'égard de cet ajout.

Amendements 5 et 6

Sans observation.

Amendement 7

Pour ce qui est du texte proposé, rencontrant toutes les critiques qu'il avait formulées à l'encontre de l'alinéa 4 (ancien alinéa 5) de l'article 4, le Conseil d'État peut marquer son accord et lever l'opposition formelle.

Amendement 8

L'amendement 8 concerne l'alinéa 3 de l'article 5 et propose de supprimer la disposition qui laissait à l'appréciation du ministre la faculté d'obliger le psychothérapeute à se limiter à un seul cabinet ou lieu

d'établissement, afin de garantir la continuité des soins aux patients.

Le Conseil d'État avait demandé de prévoir des critères transparents et objectifs concernant le pouvoir discrétionnaire du ministre et pouvant être vérifiés par les juridictions avant de pouvoir donner la dispense du second vote constitutionnel.

Étant donné que la disposition ayant donné lieu à cette demande a été supprimée, le Conseil d'État n'a plus d'observations à formuler et marque son accord avec le contenu de l'alinéa 3 de l'article 5.

Amendement 9

Comme proposé par le Conseil d'État à l'endroit de son avis précité concernant l'article 6 du projet initial, cet amendement transfère toutes les conditions à remplir pour porter le titre de psychothérapeute dans un seul article, à savoir l'article 2.

Par ailleurs, il est proposé de supprimer le paragraphe 2 de l'article 2 concernant la nomination d'une commission *ad hoc* et, comme proposé par le Conseil d'État, au paragraphe 6 (paragraphe 5 de l'article 2 du projet initial), l'amendement ajoute les termes « en réformation » ce qui permet de biffer la deuxième phrase devenue superflète.

Finalement, la phrase « Il engage sa responsabilité disciplinaire s'il omet de prendre contact avec lesdits services » est supprimée, ce qui trouve l'approbation du Conseil d'État.

Amendement 10

L'amendement consiste à remplacer les termes de « pédopsychiatrie » et de « psychiatres et pédopsychiatres » par ceux de « psychiatrie infantile » et de « médecins spécialistes en psychiatrie et médecins spécialistes en psychiatrie infantile ». Cette adaptation est opérée conformément à la terminologie employée dans le règlement grand-ducal du 10 juillet 2011 fixant la liste des spécialités en médecine et médecine dentaire reconnues au Luxembourg. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler concernant ces adaptations qui sont apportées à l'article 6 alinéa 3 (ancien article 7), à l'article 3, paragraphe 2 ainsi qu'à l'article 22 (ancien article 27) point 3).

Par ailleurs, la commission parlementaire a fait siennes la plupart des propositions de modifications et d'ajouts émis par le Conseil d'État à l'endroit de l'ancien article 7 de son avis précité du 25 mars 2014.

Amendement 11

Il est proposé de donner la teneur suivante au paragraphe 2 de l'article 7 (ancien article 8) : « Un code de déontologie de la profession de psychothérapeute est établi, sur avis du conseil, par le collège médical et approuvé par le ministre ». Le libellé initial énonçait que « Le collège médical, en collaboration avec le conseil, est chargé d'élaborer un code de déontologie pour la profession visée par la présente loi à approuver par le ministre ». La commission entend ainsi répondre à l'opposition formelle

formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 25 mars 2014.¹

La reformulation de la disposition sous revue n'est cependant pas de nature à permettre au Conseil d'État de lever son opposition formelle, et il maintient ses développements y relatifs formulés dans son avis précité.

Par ailleurs, la commission parlementaire évoque la personnalité civile du collège médical qui lui permet de prendre des règlements conformément à l'article 11, paragraphe 6, alinéas 2 et 3 de la Constitution. À cet égard, le Conseil d'État renvoie à l'arrêt n°93/13 du 19 mars 2013 de la Cour constitutionnelle où il a été statué comme suit : « Que par des lois spécifiques, le législateur peut habiliter le Grand-Duc ainsi que, conformément aux articles 11, paragraphe 6, alinéa 2, de la Constitution, les organes professionnels y visés et, conformément à l'article 108*bis* de la Constitution, les établissements publics, à prendre des règlements d'exécution dans des matières déterminées;

Que le pouvoir normatif des établissements publics est tributaire du principe de spécialité dans leur domaine de compétence et reste réservé à des mesures de détail précises, de nature technique et à portée pratique, destinées à permettre à celles-ci l'exercice, de façon autonome, d'une mission de régulation sectorielle facilitant la mise en œuvre des normes établies par la loi (...). »

Dans la mesure où la loi sous examen n'établit pas des normes susceptibles d'être mises en œuvre par le code de déontologie projeté, mais que ce dernier est appelé à fixer des règles allant au-delà de ce que la jurisprudence constitutionnelle précitée admet, le Conseil d'État ne peut pas faire sien le raisonnement de la commission parlementaire.

Il faudrait donc que les devoirs déontologiques des psychothérapeutes en tant qu'éléments de l'incrimination soient précisés dans le texte de la loi d'une manière que la marge d'indétermination concédée ne soit pas dépassée, à moins que le législateur veuille voir limiter les règles du code de déontologie des psychothérapeutes aux seules prescriptions tracées par la loi du 24 juillet 2014 relative aux droits et obligations du patient.

Amendement 12

La suppression de l'article 14 proposée dans cet amendement trouve l'accord du Conseil d'État.

¹ « 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'État 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 ». 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'État s'y oppose formellement. »

Amendement 13

Par cet amendement est introduit un nouvel article 13 correspondant à une observation du Conseil d'État.

Amendement 14

L'amendement proposé répond partiellement à une demande du Conseil d'État concernant des explications à recevoir sur les taux d'amendes proposés. Il réitère donc sa demande en ce qui concerne l'article 15 (17 initial) du projet de loi qui s'inspire largement de l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et médecin-vétérinaire, mais sans en reprendre le taux des amendes.

Amendement 15

Les modifications proposées au niveau de l'article 18 du projet de loi initial adaptent le libellé au réagencement du Code pénal suite à la loi du 13 juin 1994 comme demandé par le Conseil d'État.

Amendement 16

Il est proposé de supprimer les anciens articles 19 à 21. Le Conseil d'État y marque son accord.

Amendement 17

Au point 1 de l'ancien article 22 le terme de « maladie mentale » est remplacé par celui de « trouble mental » en cohérence avec les modifications apportées au niveau de l'article 1^{er}. Le Conseil d'État approuve cette modification.

Amendements 18 et 19

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 octobre 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen