



Session extraordinaire 2013-2014

MB/AF

## Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports

### Procès-verbal de la réunion du 17 juin 2014

#### ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 27 mai 2014
2. 6578 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  
- Rapporteur : Monsieur Georges Engel  
  
- Présentation et examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

\*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, Mme Nancy Arendt, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, Mme Cécile Hemmen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Alexander Krieps, Mme Josée Lorsché, M. Edy Mertens, M. Gilles Roth remplaçant M. Marc Spautz, M. Serge Urbany

Mme Lydia Mutsch, Ministre de la Santé

M. Laurent Jomé, Ministère de la Santé

Mme Barbara Rousseau, Inspection générale de la Sécurité sociale

Dr Gérard Scharll, Dr Juliana D'Alimonte, Direction de la Santé

M. Martin Bisenius, Mme Tania Sonnetti, Administration parlementaire

\*

Présidence : Mme Cécile Hemmen, Présidente de la Commission

\*

## **1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 27 mai 2014**

Le projet de procès-verbal de la réunion du 27 mai 2014 est approuvé.

## **2. 6578 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**

M. Georges Engel est confirmé dans sa fonction de rapporteur.

Dans le cadre de ses remarques introductives, Mme la Ministre de la Santé rappelle que le projet de loi a déjà été présenté dans ses grandes lignes directrices en fin de la législature précédente à la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale dans sa réunion du 4 juillet 2013.

Dans le cadre des travaux préparatoires le projet a été soumis à deux reprises au Conseil de gouvernement qui a arrêté la version finale du projet de loi gouvernemental, déposé le 6 juin 2013, en tenant déjà compte des multiples observations et propositions formulées par les différents organismes du secteur concerné au cours des larges consultations préalables menées par le Ministère de la Santé.

Le programme gouvernemental du nouveau gouvernement issu des élections anticipées du 20 octobre 2013 a confirmé le projet de loi dans ses grandes orientations. Le Conseil d'Etat a émis un avis très critique le 25 mars 2014, étoffé d'une dizaine d'oppositions formelles principalement émises pour des motifs d'ordre constitutionnel ou tirés du droit européen. Le Ministère de la Santé est disposé à tenir compte de ces oppositions formelles dans le sens demandé par le Conseil d'Etat, ceci par des propositions d'amendements qui au cours de l'instruction du projet de loi pourront être reprises par la commission sous forme d'amendements parlementaires.

L'encadrement légal de la profession de psychothérapeute est une idée qui a été en gestation durant de longues années au sein des milieux concernés et des responsables politiques en charge de la Santé publique. Les éléments du projet de loi qui au cours des consultations préliminaires avec le secteur concerné - notamment le Collège médical, l'AMMD, les associations représentatives des psychiatres et psychologues - ont subi certaines adaptations substantielles par rapport à la première version du texte sont les suivants:

- les conditions de formation exigées dans le chef des demandeurs sollicitant le titre de psychothérapeute et les critères d'équivalence dans le cadre européen ainsi que les répercussions sur les professions réglementées,
- le rôle à assumer par le Collège médical dans l'instruction des demandes d'obtention du titre de psychothérapeute,
- la question de l'inclusion dans le profil professionnel du psychothérapeute de la spécialité de la psychothérapie se consacrant exclusivement au domaine de l'enfant et de l'adolescent;

(Le Ministère de la Santé proposera un amendement dans ce sens à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup> voir ci-dessous),

- la nécessité d'harmonisation du projet avec certaines dispositions de la future législation sur le droit des patients,
- les modifications à intervenir au Code de la sécurité sociale dans le cadre de la prise en charge des prestations (article 22),
- l'extension de l'action déontologique et disciplinaire du Collège médical à la profession de psychothérapeute (article 8).

Le représentant de la Direction de la Santé ajoute qu'actuellement la situation au Luxembourg se caractérise par l'absence de toute réglementation relative à l'exercice de la psychothérapie, de sorte que divers acteurs des secteurs médical, psychologique, éducatif, ou autre s'arrogent le droit d'afficher des qualités qu'ils n'ont pas et de proposer des prestations qualifiées de psychothérapeutiques sans disposer pour autant d'une formation adéquate à cet effet.

Or, au vu du pourcentage statistique important de personnes souffrant, tôt ou tard dans leur vie de troubles psychiques, la prise en charge correcte de la souffrance psychique est une nécessité primordiale de la santé publique. L'idée de base du projet de loi est donc de mettre, dans l'intérêt supérieur du patient souffrant de problèmes psychiques, tous les praticiens de psychothérapie sur un même niveau concernant les conditions de formation à remplir pour obtenir le titre de psychothérapeute ainsi que l'autorisation d'exercer cette profession. Le projet de loi opte pour une double voie d'accès en ce qui concerne la formation de base à savoir, soit la possession d'un master en psychologie clinique, soit celle du titre de formation de médecin avec formation médicale de base. Il est important de noter à cet endroit que cette formation médicale de base ne donne pas à elle seule accès à l'exercice de la profession de médecin. Sur cette formation de base doit ensuite se greffer une formation complémentaire relative à la profession de psychothérapeute.

Le facteur temps occupant un rôle essentiel dans la prise en charge des patients souffrant de troubles psychiques, le projet a trouvé l'accord du corps médical qui dans l'exercice des différentes spécialités médicales ne dispose souvent pas du temps requis à cet effet. L'exercice de la psychothérapie est lié à la capacité de poser des diagnostics différentiels, des symptômes identiques ne signifiant pas nécessairement que les diagnostics sont identiques.

La notion de psychothérapie est à concevoir comme notion générique regroupant environ 150 sortes de psychothérapie dont une variante importante est la psychanalyse. Le Ministère de la Santé ne dispose pas de données précises concernant l'offre actuelle au Grand-Duché de prestations psychothérapeutiques par des prestataires ne pouvant pas justifier de la qualification requise, voire exerçant à la limite du charlatanisme. On peut toutefois dire que le phénomène n'est certainement pas négligeable. A noter encore que l'Université de Luxembourg a mis au point une voie de formation complémentaire pouvant aboutir à la profession de psychothérapeute.

Le rapporteur M. Georges Engel rappelle que dans la réunion du 4 juillet 2013 le projet de loi a été présenté, suivant l'exposé des motifs dans les termes suivants:

"De très nombreux pays de l'Europe ont fait le constat que la psychothérapie est une activité professionnelle qui a acquis une importance incontestable dans le cadre de l'hygiène et de la santé mentale. L'absence de réglementation est invariablement ressentie comme

inacceptable. Les enjeux principaux sont la qualité, la diversité et l'accès égalitaire à des soins de santé mentale offerts par des professionnels autorisés.

Au sein de l'Union européenne, une dizaine de pays sur 27 (Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Pays-Bas, Suède, Norvège et France), disposent à l'heure actuelle d'une législation spécifique.

Il convient de considérer la psychothérapie comme un véritable traitement psychologique. A ce titre, sa prescription et sa conduite doivent être réservées à des professionnels détenteurs de diplômes universitaires en psychologie ou en médecine, attestant une formation initiale, qui garantit une compétence théorique profonde et incontestée.

C'est pourquoi il est essentiel de réserver l'appellation psychothérapeute aux titulaires d'un master/diplôme de docteur en médecine ou aux titulaires d'un master/diplôme en psychologie avec une formation/spécialisation supplémentaire en psychothérapie approfondie.

Le présent projet prévoit encore la mise en place d'un conseil scientifique de psychothérapie, qui sera notamment chargé d'approuver les méthodes de psychothérapie reconnues au Luxembourg et de conseiller le ministre de la santé sur les questions ayant trait à la psychothérapie.

Finalement, le présent projet se propose de modifier le Code de la sécurité sociale en vue d'arrêter le cadre de la prise en charge des actes de psychothérapie par le psychothérapeute.

Le présent projet de loi comprend principalement quatre chapitres.

Le premier chapitre traite:

- l'autorisation d'exercer la profession de psychothérapeute, qui est subordonnée à une autorisation du ministère de la santé. La procédure à suivre et les documents à présenter seront décrits séparément dans un règlement grand-ducal;
- les professions autorisées à porter le titre professionnel de psychothérapeute;
- les requis en matière de formation en psychothérapie (post-graduate);
- le statut et l'attribution du psychothérapeute (travail autonome, formation continue);
- la nécessité d'une familiarisation avec la situation luxembourgeoise.

Le deuxième chapitre consacre la mise en place d'un conseil scientifique de psychothérapie et décrit son fonctionnement.

Le troisième chapitre traite les aspects liés à la discipline. Le projet de loi prévoit de réglementer la gestion et l'organisation de la profession de psychothérapeute par son rattachement au Collège médical. Il prévoit en outre l'instauration d'un conseil scientifique de psychothérapie chargé plus particulièrement d'édicter et d'approuver les méthodes de psychothérapie ainsi que de participer à l'élaboration de la formation offerte au Luxembourg.

Le quatrième chapitre se propose encore d'adapter certains instruments juridiques, dont le Code de la sécurité sociale et la loi du 8 juin 1999 relative au Collège médical.

Le présent projet de loi renvoie finalement à deux règlements grand-ducaux, dont:

- le premier définit les modalités de formation pour exercer la profession du psychothérapeute, et
- le deuxième précise la procédure à suivre et les documents à présenter pour obtenir l'autorisation d'exercer la psychothérapie."

Sur proposition du rapporteur, la commission entame l'examen du texte du projet de loi sur base d'un document de travail synoptique établi par le secrétariat de la commission juxtaposant le texte gouvernemental ainsi que l'avis du Conseil d'Etat du 25 mars 2014.

#### Intitulé

La commission reprend la proposition d'ordre formel du Conseil d'Etat concernant l'utilisation uniquement de parenthèses fermantes dans l'énumération des textes légaux.

#### Article 1er

Cet article détermine le champ d'application de la loi et définit la psychothérapie.

\* Selon le texte légal, on entend par „psychothérapeute“ toute personne physique qui utilise, dans le cadre de son activité professionnelle, la méthode thérapeutique qui fait exclusivement appel à des moyens psychologiques reconnus afin de traiter les troubles psychiques et/ou somatiques.

La psychothérapie est définie comme étant un traitement psychologique pour un trouble mental ou somatique, pour des perturbations comportementales ou pour tout autre problème entraînant une souffrance ou une détresse psychologique, et qui a pour but de favoriser chez le ou les patient(s) des changements bénéfiques, notamment dans le fonctionnement cognitif, émotionnel ou comportemental, dans le système interpersonnel, dans la personnalité ou dans l'état de santé.

\* Le Conseil d'Etat se demande quelle est la signification de „la méthode thérapeutique qui fait exclusivement appel à des moyens psychologiques“ et suggère, au vu d'une meilleure compréhension, de biffer le terme „exclusivement“.

La commission procède à un échange de vues contradictoire sur l'opportunité de maintenir ou non le terme en question.

En faveur du maintien, il est argumenté que le texte gouvernemental vise ainsi à écarter l'usage de médicaments psychotropes dans l'exercice de la psychothérapie. Le texte gouvernemental entend encore souligner que le traitement de troubles psychiques dans le cadre de la psychothérapie ne peut se faire à titre exclusif que par des moyens psychologiques officiellement reconnus.

En faveur de la suppression du terme "exclusivement", il est fait valoir que le traitement de certains troubles mentaux peut exiger l'utilisation de thérapies combinées, avec une composante médicamenteuse et une composante psychothérapeutique au sens propre. Dans cette hypothèse, un texte légal définissant la méthode psychothérapeutique comme faisant exclusivement appel à des moyens psychologiques aurait pour effet que les médecins-psychiatres pratiquant la psychothérapie pourraient se voir entravés dans l'exercice de leur pouvoir de prescription inhérent à la profession médicale.

Sur ce point, il est précisé par l'expert gouvernemental que les médecins psychiatres pratiquant la psychothérapie ne tombent pas sous le champ d'application du présent projet. Il s'agit dans ce cas d'un exercice légal de la psychothérapie par des psychiatres en leur qualité de médecin.

Compte tenu de l'argumentation contradictoire, il est décidé que ce point nécessite d'être clarifié et qu'il y a partant lieu de le tenir provisoirement en suspens.

\* Dans les considérations générales de son avis le Conseil d'Etat soulève la question de savoir "si le présent projet entend également réglementer la profession du psychologue 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."

Cette observation pertinente du Conseil d'Etat amène le Ministère de la Santé à proposer un amendement au deuxième alinéa de l'article 1er englobant expressément dans le champ d'activités du psychologue le traitement "de troubles mentaux chez l'adulte, l'adolescent et l'enfant".

Ce même amendement propose de remplacer la notion de "troubles psychiques et/ou somatiques" par la notion générique de "troubles mentaux". Cette notion correspond à la terminologie utilisée au plan international et incorpore à la fois les troubles psychiques et somatiques.

Cette même modification textuelle s'impose à l'alinéa 3 dont le début de phrase devra se lire comme suit:

"La psychothérapie se définit comme un traitement psychologique pour un trouble mental ~~et somatique~~ ...".

Le Conseil d'Etat estime que l'utilisation de la double conjonction „et/ou“ est à remplacer par „ou“ dans la dernière partie de la deuxième phrase de l'article 1er. Cette proposition devient sans objet en cas de l'adoption définitive de la proposition d'amendement ci-dessus exposée.

\* Est encore soulevée la question de savoir s'il n'y a pas lieu de prévoir dans la définition légale de la psychothérapie une référence à une classification internationale des actes psychothérapeutiques, ceci notamment afin d'éviter des contentieux en matière de remboursement par la Sécurité sociale, On pourrait envisager une référence à la classification ICD 10 (International Classification of Diseases, 10<sup>e</sup> version). Cette classification est toutefois sujette à des adaptations successives au fil du temps.

Les représentants gouvernementaux estiment qu'il est préférable de s'en remettre pour la définition de la nomenclature spécifique en psychothérapie aux négociations futures entre la représentation des psychologues et la Caisse nationale de santé.

## Article 2

L'article 2 précise que l'autorisation d'exercer la profession de psychologue est soumise à autorisation du ministre de la Santé, sous respect de diverses conditions, dont, entre autres,

- la possession ou d'un master en psychologie clinique ou d'un titre de formation de médecin avec formation médicale de base tel que visé à l'article 1er, paragraphe 1er, point b) de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin vétérinaire,
- la possession d'une formation complémentaire relative à la profession de psychologue,
- remplir les conditions de santé nécessaires à la pratique,

- répondre aux conditions d'honorabilité,
- apporter la preuve d'une pratique clinique supervisée.

\* 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:“

La commission se rallie à cette proposition de texte s'appliquant aux points a) et b).

\* Les points a) et b) énumèrent les diplômes, titres et certificats à présenter pour pouvoir obtenir l'autorisation d'exercer comme psychothérapeute.

Dans les considérations générales de son avis le Conseil d'Etat, en s'appuyant sur les avis de la Société luxembourgeoise de psychologie asbl et la Société luxembourgeoise de psychiatrie, pédopsychiatrie et psychothérapie, 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. Eu égard à ces observations, le Conseil d'Etat propose de donner au point a) du paragraphe 1er le libellé suivant:

„a) Le demandeur 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 1er, paragraphe 1er, point b) de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin vétérinaire;“

La commission se rallie à ces réflexions du Conseil d'Etat et reprend le point a) tel que formulé par le Conseil d'Etat.

\* 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 Conseil d'Etat critique le libellé du point e) comme étant 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. La commission partage cette réflexion du Conseil d'Etat et décide de remplacer la double conjonction par "ou". La preuve d'une pratique clinique dans un seul des deux domaines visés est donc suffisante.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève que 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. Le Conseil d'Etat remarque encore qu'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 objectifs. Au vu de ces considérations juridiques, le Conseil d'Etat estime que la disposition prévue risque de par son imprécision d'être

considérée comme une entrave à la liberté d'établissement et demande de reformuler le point e) sous peine d'opposition formelle.

Les représentants du Ministère de la Santé considèrent que l'imprécision critiquée par le Conseil d'Etat découle surtout du terme "supervisée" dans la mesure où le texte ne mentionne pas la nature de cette supervision et ne dit pas non plus à quelle instance incombe la mission de l'effectuer. Voilà pourquoi, ils proposent de répondre à cette opposition formelle en supprimant le qualificatif "supervisée".

Il est précisé 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. A ce titre, cette pratique clinique est à distinguer d'éventuelles pratiques cliniques à suivre, par exemple en vertu des règles déontologiques, par le psychothérapeute dans le cadre de la formation continue au cours de l'exercice de la profession.

Est encore soulevée la question de savoir s'il y a lieu de prévoir une délimitation inférieure (et supérieure) de la durée de la pratique clinique à accomplir par le prétendant à la profession de psychothérapeute.

Il est retenu que le Ministère de la Santé réexaminera ce point sous ses différentes facettes, notamment

- quant à la nature exacte de la pratique clinique à accomplir,
- quant à la question de la délimitation de la durée,
- quant à la réponse adéquate à donner à l'opposition formelle du Conseil d'Etat.

La commission se prononcera ensuite à la lumière des explications complémentaires à fournir par le Ministère de la Santé.

\* Les titres de formation de psychothérapeute délivrés par un Etat membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Confédération helvétique sont reconnus suivant les dispositions 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 des titres de formation et des qualifications professionnelles, b) de la prestation temporaire de service. Afin de pouvoir comparer la formation acquise à l'étranger avec les exigences fixées au présent projet de loi, le texte gouvernemental a prévu au paragraphe (2) la nomination d'une commission ad hoc en vertu de l'article 9, paragraphe 1er, point 3 de la loi du 19 juin 2009 précitée.

Le Conseil d'Etat rend attentif au fait que la nomination de la commission ad hoc est déjà instituée dans le cadre de la loi du 19 juin 2009 précitée et que le 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.

La commission partage ces vues du Conseil d'Etat; par conséquent le paragraphe 2 est supprimé.

\* A noter qu'actuellement la profession de psychothérapeute n'est pas une profession réglementée au niveau européen et qu'elle ne tombe donc pas dans le champ d'application de la directive 2005/36/CE. D'où la nécessité de compléter la liste des professions réglementées dans le domaine de la santé contenue dans la loi du 19 juin 2009 précitée afin de permettre la reconnaissance des titres de formation de psychothérapeute délivrés par un autre Etat membre de l'Union européenne. Tel est l'objet de l'article 24 du projet de loi.

\* Le Collège médical n'intervient pas dans la procédure de reconnaissance qui ressort de la compétence du Ministère de l'Enseignement supérieur. Les attributions spécifiques du



Collège médical s'appliquent aux psychothérapeutes autorisés à exercer leur profession au Luxembourg.

\* Les représentants du Ministère de la Santé rendent attentifs au fait que l'article 6 énonce dans son paragraphe (1) les connaissances linguistiques que le psychothérapeute doit avoir. A ce sujet, ils proposent de suivre le Conseil d'Etat dans sa proposition de rassembler dans un seul article, à savoir sous l'article 2, toutes les conditions à remplir pour porter le titre de psychothérapeute, y inclus donc les connaissances linguistiques. Ils proposent d'amender l'article 2 en ce sens.

La commission décide de revenir à ce point lors de l'examen de l'article 6.

\* 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:

„Un recours en réformation auprès du ...“

Il s'ensuit que la deuxième phrase du paragraphe 5 disant que le tribunal administratif statue comme juge du fond deviendra superfétatoire et est donc à supprimer.

La commission reprend cette proposition du Conseil d'Etat.

\*

La commission continuera l'examen du projet de loi dans sa prochaine réunion fixée au mardi 24 juin à 9.00 heures. Au cours de cette réunion, la commission se prononcera également sur les suites à donner à différentes demandes d'entrevues dont elle est saisie et sur les modalités des entrevues en question. La deuxième partie de cette réunion sera consacrée au volet Egalité des chances (Proposition de loi 6586).

Luxembourg, le 20 juin 2014

Le Secrétaire-administrateur,  
Martin Bisenius

La Présidente,  
Cécile Hemmen