

Numéro du rôle : 6532
Arrêt n° 170/2016 du 22 décembre 2016

ARRET

En cause : la demande de suspension des articles 11 et 12 de la loi du 10 juillet 2016 « modifiant la loi du 4 avril 2014 réglementant les professions des soins de santé mentale et modifiant l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé d'une part et modifiant la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 d'autre part », introduite par Rose-Anne Ducarme et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 octobre 2016 et parvenue au greffe le 31 octobre 2016, une demande de suspension des articles 11 et 12 de la loi du 10 juillet 2016 « modifiant la loi du 4 avril 2014 réglementant les professions des soins de santé mentale et modifiant l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé d'une part et modifiant la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 d'autre part » (publiée au *Moniteur belge* du 29 juillet 2016) a été introduite par Rose-Anne Ducarme, Laurence Erlich-Hislair, Sander Kirsch, Alain Marteaux, Ngimbi Pasi, Chantal Schreder, Régine Gossart, Myriam Berquin, Christine Henseval, Carine Duray-Parmentier, Cédric Fogeron, Sophie Vandeveld, Sabine Muller, Marie-Hélène Dubois, Marie-Géralde Alcindor, Jean-Bernard Lievens, Hélène Baeten, Vincent Dupont, Philippe Vrancken, Ybe Casteleyn, Myriam Eliat, Felice Dattoli, Kristel Ogiers, Véronique Diliën, Anouk Pierre, Eva Van Tilburgh, Mark Luyten, Tanja Buyst, Maxime Radisson, Katrien Wybaillie, Katia Rizzi, Sylvie Kaye, Christiane Franken, Nancy Verlée, Nathalie Piron, Sara Hendrick, Anne d'Haeyere, Walter Engelen, Ann Van Hecke, Ann Van Ingelghem, Isabelle Kopp, Wendy Schram, Ariane Vilain, Sabine Pelgrims, Lieve Lammertyn, Lief Konings, Yves Scherpereel, Catherine Pilet, Christine Janssens, Sonja Delbeecke, Carola Coenjaerts, Ann Phillips, Veerle Claes, Johan Samson, Linda Ceysens, Marianne Philippart, Isabelle Gérard, Carla Verbeke, Ann Ceulemans, Violaine Van Custem, Sarah Papia, Nicole Mahieux, Sabine Oosthuys, Anne De Mees, Hilde Klerkx, Elke Driesen, Myriam Vanschel, Marie-Jeanne Graindorge, Chantal Bertrand, Isabelle Taquin, Viviane Peeraer, Brigitte Verdonk, Ann Jansen, Nathalie Nenin, Martine Lagarrigue, Ilse Wils, Véronique Rogiers, Carol Devleeshouwer, Carmen De Laere, Reinhilde Vermeulen, Bruno Milone, Marion Willemsen, Annick Gellens, Myriam Vandenbroeke, Marilyn Fossion, Corine Peteau, Hilde Desmyter, Sandrine Collet, Anne Chotteau, Sylvie Van Nieuwenhuys, Sandra Salamero Imbert, Brigitte Reusens, Eléonore Crickx, Caroline Bracke, Nicolas Bay, Hilde Breda, Anja Wouters, Lara Weigel, San Vanderputten, Corinne Lenoir, Lieze Gheysens, Tat Deroost, Anne Hodiamont, Chantal Leroy, Anne Goiris, Johan Smets, Marie-Thérèse Vandenbosch, Christian Dumeunier, Katrien Van Roosendael, Corinne Urbain, Véronique De Vrieze, Françoise Thonon, Muriel Van Hauwaert, Lauro Da Silva Castelli, Mariane Lefere, Marie Huybrechts, Evi Plasschaert, Christiane Van Thielen, Myriam Ladeuze, Catherine Absil, Mathilde Chomé, Kirsten Schramme, Jeannine Gillessen, Elisabeth Kaizer, Alain Timmermans, Olivier Schouteten, François-Xavier Cabaraux, Caroline Bockstael, Carine Bossuyt, Anne Dasnoy-Sumell, Marie Liebert, Anne Bienfait, Sandra della Faille de Leverghem, Lucie Braeckvelt, Caroline Horschel, Daniel Collet-Cassart, Mercedes d'Hoop, Hilde Libbrecht, Béatrice Beghein, Juliette Raoul-Duval, Florence Bernard, Francine Schoeseters-Van Oost, Joëlle Hullebroeck, Cindy Hullebusch, Claudine Pauwels, Katrien Vandermarcke, Cédric Clause et Siegi Hirsch, assistés et représentés par Mé V. Letellier, avocat au barreau de Bruxelles.

Par la même requête, les parties requérantes demandent également l'annulation des mêmes dispositions légales.

Par ordonnance du 16 novembre 2016, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 7 décembre 2016, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire,

le 28 novembre 2016 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai aux parties requérantes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit des observations écrites.

A l'audience publique du 7 décembre 2016 :

- ont comparu :

. Me V. Letellier et Me M. Wilmet, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me E. Jacobowitz et Me C. Caillet, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et A. Alen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. Les 148 parties requérantes sont toutes psychothérapeutes. Depuis le 1er septembre 2016, elles sont soit exclues de toute pratique de la psychothérapie, au motif qu'elles n'ont aucun diplôme du niveau de bachelier, soit contraintes d'exercer une pratique limitée et sous l'autorité d'un tiers. Elles soutiennent qu'elles ont toutes consacré un temps considérable à des formations en psychothérapie et aux supervisions; elles exercent la profession de psychothérapeute pour la plupart depuis plus de dix ans et plusieurs parmi elles dispensent des formations dans des institutions reconnues. Elles considèrent qu'elles sont directement et défavorablement affectées par les articles 11 et 12 de la loi du 10 juillet 2016 « modifiant la loi du 4 avril 2014 réglementant les professions des soins de santé mentale et modifiant l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé, d'une part, et modifiant la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, d'autre part ».

A.2. Le Conseil des ministres observe tout d'abord que, bien que les parties requérantes sollicitent l'annulation des articles 11 et 12 de la loi du 10 juillet 2016, elles critiquent uniquement les conditions dérogatoires dans lesquelles une personne ne bénéficiant pas d'un titre professionnel mentionné dans la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé (ci-après : LEPSS) peut exercer la psychothérapie, ces conditions étant prévues par l'article 68/2/1, § 5, de la LEPSS, tel qu'il a été inséré par l'article 11 de la loi attaquée. Le recours en annulation et la demande de suspension doivent dès lors être interprétés comme visant uniquement le paragraphe 5 de l'article 68/2/1 de la LEPSS.

Les parties requérantes ne critiquant pas davantage l'article 12 de la loi qu'elles attaquent, le recours en annulation et la demande de suspension ne sauraient non plus viser cet article.

Enfin, le Conseil des ministres soutient que les parties requérantes critiquent essentiellement le fait que la loi attaquée abroge l'ancien article 49 de la loi du 4 avril 2014 «réglementant les professions des soins de santé mentale et modifiant l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé d'une part et modifiant la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 d'autre part »(ci-après : loi du 4 avril 2014), qui prévoyait un régime transitoire pour les psychothérapeutes exerçant la profession sans posséder les titres requis. Or, l'abrogation de ce régime transitoire résulte de l'article 6 de la loi attaquée, lequel abroge l'ancien régime d'accès à la profession dans son ensemble. Faute de demander l'annulation de cet article, et même à supposer qu'elles obtiennent l'annulation et la suspension de l'article 68/2/1 de la LEPSS tel qu'il a été inséré par l'article 11 présentement attaqué, les parties requérantes ne pourraient tout de même pas continuer à pratiquer leur profession, le régime dérogatoire de la loi antérieure, abrogé par l'article 6, ne pouvant pas leur être appliqué.

Le recours doit donc être déclaré irrecevable, faute d'intérêt.

Quant aux moyens

A.3.1. Les parties requérantes poursuivent la suspension et l'annulation des articles 11 et 12 de la loi du 10 juillet 2016 précitée.

Dans un premier moyen, les parties requérantes allèguent que les dispositions attaquées violent les articles 16, 22 et 23 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à cette Convention, avec l'article 6, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'avec les principes généraux du droit de la sécurité juridique et de la confiance légitime.

Les parties requérantes reprochent aux dispositions attaquées d'établir une interdiction professionnelle qui serait d'abord contraire à l'article 23 de la Constitution. Celui-ci consacre le droit de choisir librement sa profession, les exceptions à l'exercice de ce droit ne pouvant être admises que si elles sont justifiées par des impératifs d'intérêt général et revêtent un caractère nécessaire et proportionné à ces impératifs. L'interdiction professionnelle en cause porterait aussi atteinte au droit à la vie privée des parties requérantes au sens où elle a une influence sur leur possibilité de développer des relations avec le monde extérieur. Il faut également examiner cette atteinte sous l'angle de la vie privée des patients, puisqu'elle met fin à la relation privilégiée avec leur thérapeute librement choisi. Enfin, cette interdiction emporte aussi une violation du droit à la propriété privée, au sens notamment où il est garanti par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.3.2. Certes, l'objectif de garantir la qualité des soins administrés aux patients, qui serait mieux assurée par la qualité professionnelle de personnes susceptibles de les administrer, participe à un objectif d'intérêt général et peut donc justifier des limitations des droits garantis par les dispositions visées dans le moyen.

Il reste que, contrairement aux nombreuses affirmations de la ministre de la Santé, les dispositions attaquées ne consacrent pas de régime transitoire visant à garantir les droits acquis des personnes qui exercent déjà la psychothérapie sans disposer des titres actuellement requis ou sans pouvoir entrer dans les exceptions prévues par la loi. En effet, soutiennent les parties requérantes, seuls peuvent continuer à exercer leur pratique de manière autonome les psychothérapeutes qui disposent d'un titre professionnel reconnu par la LEPSS (notamment les titulaires d'un diplôme de kinésithérapeute, d'infirmier, de sage-femme, de secouriste, d'ambulancier, de logopède, de diététicien, d'ergothérapeute) ou qui entament au plus tard cette année 2016-2017 une formation au minimum de niveau bachelier donnant droit à un titre professionnel conformément à la LEPSS.

Les autres doivent soit cesser toute activité, s'ils ne disposent pas d'un diplôme de bachelier, soit limiter drastiquement leur pratique, en ce sens qu'ils ne peuvent plus exercer leur profession de manière autonome, que leur pratique est réduite à certains actes thérapeutiques et qu'ils sont placés sous la surveillance d'un praticien.

Pareille exclusion constitue, selon les parties requérantes, une mesure disproportionnée par rapport à l'objectif d'assurer la qualité des interventions psychothérapeutiques. Rien ne justifie que les parties requérantes ne puissent faire valoir leur ancienneté, leurs formations, leurs charges de formateurs.

A.3.3. A titre subsidiaire, les parties requérantes allèguent aussi une atteinte au principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution, les dispositions en cause marquant un recul significatif par rapport à l'article 49 de la loi du 4 avril 2014, qui prévoyait que l'on puisse faire valoir des droits acquis.

La loi attaquée, adoptée en urgence moins de deux mois avant l'entrée en vigueur de la loi du 4 avril 2014, supprime la mesure transitoire qui y était inscrite et qui permettait au Roi de reconnaître la valeur des expériences acquises antérieurement à l'exigence de posséder les titres requis.

A.4.1. Le Conseil des ministres observe d'abord qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour que le droit au libre choix d'une activité professionnelle n'est pas absolu et qu'il peut faire l'objet de limitations, à condition qu'elles soient objectivement et raisonnablement justifiées. Il en est de même s'agissant du droit garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et plus particulièrement en ce que cette disposition conventionnelle protège le droit au respect de la vie privée dans son interaction avec la réglementation d'une profession. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Convention européenne des droits de l'homme ne protège pas le droit pour une personne de choisir une profession particulière. Quant aux principes généraux du droit de la sécurité juridique et de la confiance légitime, le Conseil des ministres note qu'à plusieurs reprises la Cour a admis que le fait que les citoyens fondent des prétentions sur un régime ensuite modifié n'emportait pas violation du principe de confiance légitime ou des articles 10 et 11 de la Constitution. Enfin, le Conseil des ministres soutient que la Cour considère de manière constante qu'il appartient au législateur de prévoir ou non un régime transitoire et ses limites.

A.4.2. Le Conseil des ministres observe que les parties requérantes ne contestent pas le fait que le législateur entendait poursuivre un objectif de qualité des soins dispensés. En ce sens, la loi attaquée tend à lutter contre le « charlatanisme » et à combattre les dérives rencontrées dans la pratique de la psychothérapie.

Par ailleurs, la loi attaquée devait aussi combler des lacunes présentes dans la loi du 4 avril 2014, qui étaient de nature à mettre en péril sa mise en œuvre : intégration de la psychothérapie dans la loi relative à l'exercice des professions de santé, problème des habilitations (la loi attaquée envisage dorénavant la psychothérapie comme une forme de traitement et non plus comme une profession), droits acquis enfin.

Le Conseil des ministres entend démontrer que, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les paragraphes 4 et 5 de l'article 68/2/1 de la LEPSS visent bel et bien à garantir les droits acquis par les personnes exerçant déjà la psychothérapie. En effet, il ne faut pas confondre le respect des droits acquis avec l'obligation, pour le législateur, de prévoir des dispositions transitoires permettant à tout praticien actif de continuer à exercer sa profession de manière inchangée. Les travaux préparatoires indiquent clairement, estime le Conseil des ministres, que les dispositions transitoires visent, de façon large, à garantir les droits acquis par les praticiens. Cependant, il ne ressort aucunement des travaux préparatoires que les praticiens non titulaires d'un titre LEPSS pourront continuer à dispenser des soins de psychothérapie de la même manière et indépendamment de la date d'entrée en vigueur de la loi. Les dispositions attaquées sont donc conformes aux travaux préparatoires et visent à ménager un juste équilibre entre la prise en considération de personnes dispensant des soins psychothérapeutiques, d'une part, et la nécessité de garantir des soins de qualité, d'autre part.

A cet égard, l'exclusion par principe de la pratique autonome de la psychothérapie par toute personne ne disposant pas d'un titre professionnel LEPSS n'est pas manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Par ailleurs, s'agissant des diplômes destinés à préserver les droits acquis, le législateur a fait usage de son pouvoir d'établir les dispositions permettant aux personnes de continuer à exercer leur profession de psychothérapeute (les personnes disposant d'un titre LEPSS) et a traité de manière identique des diplômes équivalents. En outre, la distinction entre les personnes qui sont titulaires d'un titre LEPSS et celles qui ne le sont pas n'est ni déraisonnable ni disproportionnée, la psychothérapie étant envisagée dans la loi attaquée comme un traitement relevant des soins de santé. Enfin, le Conseil des ministres estime que les psychothérapeutes qui exerçaient, sans être titulaires des titres requis actuellement ne se retrouvent pas sans revenu.

En effet, les travaux préparatoires mentionnent qu'« il ne faut toutefois pas se leurrer : ceux qui ne répondront pas aux critères de cette loi continueront sans doute à pratiquer avec des qualifications diverses. On n'empêchera probablement pas que des charlatans continuent à exercer, en inventant d'autres termes, comme 'coach de vie' ou 'psychopraticien' » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1848/003, p. 36).

A.4.3. En ce qui concerne la violation du principe du *standstill*, invoquée à titre subsidiaire par les parties requérantes, le Conseil des ministres rappelle d'abord qu'elles n'ont pas attaqué l'article 6 de la loi et que c'est cette disposition qui, en abrogeant la loi du 4 avril 2014, abroge aussi l'article 49 de cette loi, qui prévoyait un régime transitoire.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que l'article 49 de la loi du 4 avril 2014 n'étant pas une disposition applicable, puisqu'il n'est jamais entré en vigueur, il ne saurait dès lors y avoir violation du principe du *standstill*. En outre, cette disposition était rédigée en des termes extrêmement vagues, le Roi étant chargé de la mettre en œuvre.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

A.5.1. A titre subsidiaire, les parties requérantes prennent un second moyen de la violation par les dispositions attaquées des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec ses articles 16, 22 et 23 et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à ladite Convention, avec l'article 6, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'avec les principes généraux du droit de la sécurité juridique et de la confiance légitime.

Les parties requérantes soutiennent que les psychothérapeutes exerçant à la date d'entrée en vigueur de la loi attaquée sont traités différemment selon qu'ils sont ou non titulaires d'un titre professionnel LEPSS. Seuls ceux qui sont titulaires d'un tel titre peuvent continuer à exercer de manière autonome. Les autres, qui ne sont pas titulaires de ce titre, doivent cesser toute pratique, s'ils ne sont pas titulaires d'un diplôme de bachelier, ou se limiter à une pratique non autonome de certains actes psychothérapeutiques sous la surveillance d'un tiers. Cette pratique doit en outre avoir lieu dans un cadre interdisciplinaire avec intervention.

Dans la première branche du second moyen, les parties requérantes allèguent que si le fait d'être titulaire d'un titre professionnel LEPSS est un critère objectif, il n'est pas pertinent pour garantir, au titre de mesure transitoire, la qualité de l'intervention du psychothérapeute. Bien que les travaux préparatoires ne justifient pas le critère retenu, il semble que l'attention ait été donnée à des personnes qui ont suivi une formation en lien avec les soins de santé. Or, si ce n'est le lien avec les soins de santé, on peut s'interroger sur le dénominateur commun entre un dentiste, un podologue, un orthopédiste, un audiologue, un diététicien ou un technicien en imagerie médicale. De même, l'examen des programmes des formations donnant lieu à ces titres ne permet pas de comprendre le choix du critère, poursuivent encore les parties requérantes.

A.5.2. Dans une deuxième branche, les parties requérantes soutiennent que la mesure attaquée implique une atteinte disproportionnée aux droits des parties requérantes : le droit au libre choix de leur profession, au respect de leur patientèle et aux relations particulières qui se sont nouées avec cette dernière.

A.5.3. Dans une troisième branche, les parties requérantes soutiennent que le principe de la légalité est violé, à défaut pour les dispositions attaquées de préciser ce que signifie exercer une profession « de manière non

autonome », « certains actes psychothérapeutiques », « sous la surveillance d'un praticien ». Autrement dit, les titulaires d'un baccalauréat sauraient ce qu'ils ne peuvent plus faire, mais pas ce qu'ils peuvent encore faire.

A.5.4. Dans une quatrième branche et à titre infiniment subsidiaire, les parties requérantes qui ne sont pas titulaires d'un diplôme de bachelier font valoir que cette condition est discriminatoire car elle n'est pas pertinente pour répondre à l'objectif de qualité et implique, en tout état de cause, une atteinte disproportionnée à leurs droits ainsi qu'aux principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

A.6.1. S'agissant de la première branche du second moyen pris à titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement critiquée par les parties requérantes repose sur un critère objectif, à savoir le fait de disposer ou non d'un titre LEPSS. Par ailleurs, il ressort de ce qui a été exposé plus haut que la différence de traitement opérée entre les titulaires d'un titre LEPSS et les personnes ne disposant pas d'un tel titre est justifiée dans les travaux préparatoires.

Par ailleurs, en prévoyant que les personnes ne disposant pas d'un titre LEPSS pourront continuer à accomplir de manière non autonome certains actes psychothérapeutiques sous la surveillance d'un praticien professionnel, le législateur garantit la proportionnalité des mesures qu'il met en place.

A.6.2. Le Conseil des ministres observe que dans leur seconde branche, les parties requérantes demandent à la Cour d'exercer un contrôle en opportunité de la loi, ce qu'elle n'est pas habilitée à faire.

A.6.3. S'agissant de la troisième branche du second moyen, le Conseil des ministres observe, à titre principal, que les parties requérantes n'indiquent nullement au regard de quelles catégories de personnes la loi attaquée entraînerait une discrimination en raison de la prétendue absence de définition précise de certains termes de cette loi.

À titre subsidiaire, il soutient qu'interprétée à la lumière de ses travaux préparatoires, la loi permet d'identifier les futures missions qui pourront être accomplies par le praticien non-autonome.

A.6.4. Quant à la quatrième branche du second moyen, le Conseil des ministres soutient que c'est afin de garantir la qualité de la formation et dès lors des soins de psychothérapie qui seront prodigués aux patients que le Conseil supérieur d'hygiène recommandait de n'ouvrir l'accès aux formations complémentaires en psychothérapie qu'aux titulaires d'une formation de base d'un niveau de maîtrise (actuellement de master).

En ce sens, la loi attaquée réserve désormais l'administration de soins en psychothérapie aux titulaires d'un tel diplôme, soit aux médecins, aux psychologues cliniciens et aux orthopédagogues cliniciens. En effet, ces professionnels ont dû poursuivre des études de niveau universitaire pour se voir reconnaître ces titres.

À titre transitoire cependant, afin de tenir compte de la pratique et de ne pas exclure, du jour au lendemain, des personnes dispensant des soins psychothérapeutiques, la loi attaquée permet également aux porteurs d'un diplôme de bachelier de continuer à dispenser ces soins (de manière autonome ou non, selon que ces personnes disposent d'un titre LEPSS ou non).

Cette condition d'obtention d'un diplôme du niveau minimal de bachelier est dès lors pertinente au regard de l'objectif poursuivi, à savoir assurer aux patients des soins de qualité, dispensés par des personnes adéquatement formées, tout en évitant au maximum que les personnes pratiquant la psychothérapie soient exclues du domaine des soins de santé du « jour au lendemain ».

Le Conseil des ministres rappelle encore que si les personnes ne disposant pas d'un niveau de bachelier ne pourront plus faire état de leur qualité de psychothérapeute (qualité mentionnée ensuite de leur formation de base), il n'en reste pas moins que dans la pratique, comme le soulignent les travaux préparatoires déjà cités en A.4.2, ceux qui ne répondront pas aux critères de cette loi continueront sans doute à exercer avec des qualifications diverses.

En conséquence, selon le Conseil des ministres, le second moyen n'est pas sérieux.

Quant au risque de préjudice grave et difficilement réparable

A.7.1. Les parties requérantes estiment que l'application des dispositions attaquées entraîne un préjudice grave et difficilement réparable.

En effet, une mesure qui s'apparente à une interdiction professionnelle, fût-elle limitée à une pratique professionnelle en tant qu'indépendant, constitue pareil préjudice. Le Conseil d'Etat a jugé de cette manière en ce qui concerne le retrait d'agrément provisoires de kinésithérapeutes.

Ainsi, la loi attaquée implique une interdiction professionnelle définitive pour les parties requérantes qui ne disposent pas d'un diplôme de bachelier, même si elles exercent la profession depuis plus de vingt ans (comme c'est le cas de la 115e requérante) ou depuis plus de 15 ans (comme les 2e et 110e requérantes) ou depuis plus de dix ans (comme la 43e requérante).

A.7.2. Par ailleurs, les dispositions attaquées altèrent les conditions de l'activité de ceux qui disposent d'un diplôme de bachelier mais pas d'un titre professionnel LEPSS, en portant gravement atteinte à leur liberté d'exercer. Tel est le cas de plus de 60 parties requérantes qui, sauf à se soumettre à l'autorité d'un tiers, ne peuvent plus exercer le métier qu'elles exercent depuis plusieurs décennies. A leur égard aussi, les mesures attaquées s'assimilent à une forme d'interdiction professionnelle, tout au moins pour la pratique de la psychothérapie autonome, pour laquelle elles se sont formées pendant de nombreuses années.

A.7.3. La loi attaquée cause également une atteinte grave aux relations interpersonnelles entre les parties requérantes et leurs patients, ce qui constitue aussi un préjudice irréparable.

A.7.4. Même si le Conseil des ministres objectait que les parties requérantes pourraient toutes au moins exercer leur métier de manière non autonome, ce n'est pas le cas de celles qui (telles les 2e, 15e, 43e, 69e et 110e requérantes) n'ont pas pu obtenir, il y a 20 ans ou plus, un diplôme de bachelier qui leur est imposé aujourd'hui. Et, quoi qu'il en soit, même les titulaires d'un baccalauréat ne peuvent plus accomplir que certains actes thérapeutiques, sans compter qu'il n'est pas acquis que les parties requérantes puissent toutes, dans l'attente qu'il soit statué sur le recours en annulation, trouver un ou plusieurs « praticiens professionnels » autorisés qui accepteraient de les prendre « sous leur autorité ».

A.7.5. Outre l'atteinte grave à leur liberté d'exercer, les parties requérantes invoquent également la perte de revenus liée à la cessation de leur profession. Certes, ce préjudice varie en fonction du nombre de patients suivis, mais il n'est pas contestable dans son principe. Il ne s'agit donc pas seulement du risque de perte d'un revenu mais d'une perte réelle de revenu.

A.7.6. Enfin, selon les parties requérantes, l'annulation de la loi ne sera pas de nature à réparer les différents préjudices subis d'ici au prononcé de l'arrêt d'annulation : en l'occurrence, réparer les mois de cessation de leur activité professionnelle, la perte de leur clientèle et la cessation des relations thérapeutiques.

A.8. Le Conseil des ministres observe d'abord que, compte tenu du moment où les parties requérantes ont introduit leur recours, soit deux mois après la date d'entrée en vigueur de la loi, et du moment où la Cour pourrait prononcer la suspension des dispositions attaquées, soit dans le meilleur des cas près de quatre mois après l'entrée en vigueur de la loi, le préjudice invoqué par les parties requérantes serait déjà entamé, voire irrémédiablement consommé.

Par ailleurs, le Conseil des ministres rappelle que la Cour a déjà pu constater que le préjudice qui résulterait de la limitation de l'exercice de la profession d'une partie requérante n'implique pas nécessairement que ce préjudice soit difficilement réparable. Cela semble évident pour les parties requérantes qui n'exercent la profession de psychothérapeute que parallèlement à une autre profession, mais également pour celles qui ont fait de la psychothérapie une spécialité, tout en disposant d'autres domaines de compétence.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation et la suspension des articles 11 et 12 de la loi du 10 juillet 2016 « modifiant la loi du 4 avril 2014 réglementant les professions des soins de santé mentale et modifiant l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé, d'une part, et modifiant la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, d'autre part ». Ces articles disposent :

« Art. 11. Dans la [loi du 10 mai 2015], il est inséré un article 68/2/1 rédigé comme suit :

‘ Art. 68/2/1. § 1er. La psychothérapie est une forme de traitement des soins de santé qui utilise, de façon logique et systématique, un ensemble cohérent de moyens psychologiques (interventions), qui sont ancrés dans un cadre de référence psychologique et scientifique, et qui requièrent une collaboration interdisciplinaire.

§ 2. La psychothérapie est exercée par un praticien, tel que visé aux articles 3, § 1er, 68/1 et 68/2, au sein d'une relation psychothérapeute-patient, dans le but d'éliminer ou d'alléger des difficultés, conflits et troubles psychologiques dont souffre le patient.

§ 3. Pour pouvoir exercer la psychothérapie, le praticien, tel que visé au § 2, a suivi une formation spécifique en psychothérapie dans un établissement universitaire ou une haute école. La formation compte au minimum 70 crédits ECTS.

Le praticien a également suivi un stage professionnel dans le domaine de la psychothérapie de minimum deux ans de pratique à temps plein ou son équivalent en cas d'exercice à temps partiel.

La formation spécifique et le stage professionnel peuvent avoir lieu simultanément.

Le Roi peut déterminer des modalités concernant le stage professionnel visé à l'alinéa 2.

§ 4. Par dérogation aux §§ 2 et 3, des praticiens professionnels autres que les praticiens professionnels tels que visés aux articles 3, § 1er, 68/1 et 68/2 peuvent également exercer de manière autonome la psychothérapie, pour autant qu'ils ressortissent d'une des catégories suivantes :

a) praticiens professionnels qui, au plus tard au cours de l'année académique 2015-2016, ont terminé leurs études aux conditions cumulatives suivantes :

1° ils disposent d'un titre professionnel conformément à la présente loi;

2° ils ont terminé avec fruit dans un établissement une formation spécifique en psychothérapie;

3° ils peuvent fournir au plus tard le 1er septembre 2018 la preuve de l'exercice de la psychothérapie;

b) praticiens professionnels qui, au 1er septembre 2016, ont entamé ou entament pendant l'année académique 2016-2017 une formation spécifique en psychothérapie, aux conditions cumulatives suivantes :

1° ils disposent d'un titre professionnel conformément à la présente loi;

2° ils ont terminé avec fruit dans un établissement une formation spécifique en psychothérapie;

c) praticiens professionnels qui, au 1er septembre 2016, ont entamé ou entament pendant l'année académique 2016-2017 une formation au minimum de niveau bachelier qui donne droit à un titre professionnel conformément à la présente loi, aux conditions cumulatives suivantes :

1° ils disposent d'un titre professionnel conformément à la présente loi;

2° ils ont terminé avec fruit une formation spécifique en psychothérapie, telle que visée au § 3, alinéa 1er;

3° ils ont également suivi un stage professionnel, tel que visé au § 3, alinéa 2.

§ 5. Par dérogation aux §§ 2 à 4, les personnes qui ne sont pas des praticiens professionnels peuvent également exercer la psychothérapie, pour autant qu'elles satisfassent aux conditions cumulatives suivantes :

a) il s'agit de la pratique non autonome de certains actes psychothérapeutiques sous la surveillance d'un praticien, tels que visés aux §§ 2 à 4;

b) la pratique a lieu dans un cadre interdisciplinaire avec intervision.

Les personnes visées à l'alinéa 1er ressortissent par ailleurs d'une des catégories suivantes :

a) ceux qui, au plus tard au cours de l'année académique 2015-2016, ont terminé leurs études aux conditions cumulatives suivantes :

1° ils ont terminé avec fruit une formation au minimum de niveau bachelier;

2° ils ont terminé avec fruit dans un établissement une formation spécifique en psychothérapie;

3° ils peuvent fournir au plus tard le 1er septembre 2018 la preuve de l'exercice de la psychothérapie;

b) ceux qui, au 1er septembre 2016 ont entamé ou entament pendant l'année académique 2016-2017 une formation spécifique en psychothérapie, aux conditions cumulatives suivantes :

1° ils ont terminé avec fruit une formation au minimum de niveau bachelier;

2° ils ont terminé avec fruit dans un établissement une formation spécifique en psychothérapie;

c) ceux qui, au 1er septembre 2016, ont entamé ou entament pendant de l'année académique 2016-2017 une formation au minimum de niveau bachelier, aux conditions cumulatives suivantes :

1° ils ont terminé avec fruit une formation au minimum de niveau bachelier;

2° ils ont terminé avec fruit la formation spécifique en psychothérapie, telle que visée au § 3, alinéa 1er;

3° ils ont également suivi un stage professionnel, tel que visé au § 3, alinéa 2.

La loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient est applicable aux praticiens de la psychothérapie visés au présent paragraphe.

§ 6. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avoir recueilli l'avis du Conseil fédéral des professions des soins de santé, également autoriser d'autres praticiens professionnels à exercer la psychothérapie. Il fixe, le cas échéant, les conditions auxquelles ils peuvent exercer la psychothérapie. Ces conditions portent au minimum sur leur formation préparatoire.

§ 7. Le Roi peut, après avis du Conseil fédéral des professions des soins de santé mentale, décrire la psychothérapie et fixer les conditions relatives à l'exercice de cette discipline, dont la matière qui doit être traitée et le stage professionnel, tel que visé au § 3, alinéa 2. '.

Art. 12. Dans la même loi, il est inséré un article 68/2/2, rédigé comme suit :

' Art. 68/2/2. § 1er. Les praticiens professionnels tels que visés aux articles 3, § 1er, 68/1 et 68/2, qui exercent la psychothérapie de manière autonome, ainsi que les praticiens autonomes de la psychothérapie, tels que visés à l'article 68/2/1, § 4, peuvent être aidés par des assistants, dénommés les professions de support en soins de santé mentale.

Les professions de support en soins de santé mentale ne posent aucun acte diagnostique et thérapeutique autonome mais exécutent des prescriptions à la demande de et sous la supervision des praticiens professionnels mentionnés à l'alinéa 1er ou des praticiens de la psychothérapie mentionnés à l'alinéa 1er.

§ 2. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis du Conseil fédéral des professions des soins de santé mentale, fixer la liste des professions de support en soins de santé mentale, ainsi que les critères généraux d'agrément des professions de support en soins de santé mentale.

Le Roi peut, après avis du Conseil fédéral des professions des soins de santé mentale, déterminer les critères spécifiques qui s'appliquent à chacune des professions de support en soins de santé mentale. ' ».

B.2.1. Dans l'exposé des motifs du projet de loi devenu la loi attaquée, les nouvelles règles relatives à l'exercice de la psychothérapie ont été expliquées comme suit :

« En toute logique, la psychothérapie doit occuper une place dans le cadre légal des professions des soins de santé afin que des garanties de qualité et des mesures de protection identiques à celles relatives aux autres professions des soins de santé soient d'application.

Le projet assure pareil ancrage de la psychothérapie dans la loi du 10 mai 2015 relative aux professions des soins de santé.

Contrairement aux professions des soins de santé définies dans la loi du 10 mai 2015, le système d'agrément de titres professionnels n'est pas applicable aux praticiens de la psychothérapie. Comme expliqué au point c) ' Définition ' (cf. ci-dessous), la psychothérapie n'est pas une profession en soi, mais plutôt une forme de traitement qui peut être exercée par des personnes disposant déjà d'un titre professionnel bien déterminé et de l'agrément correspondant.

Ces personnes ne doivent pas obtenir un agrément supplémentaire pour être autorisées à exercer la psychothérapie.

Elles ne doivent pas davantage disposer d'un visa spécifique pour la psychothérapie.

[...]

Il a été opté en faveur d'un cadre légal restreint incluant une définition de la psychothérapie; le développement ultérieur de celui-ci sera réglé par un arrêté d'exécution.

[...]

Plutôt que comme une profession des soins de santé en soi, la psychothérapie se conçoit comme une forme de traitement pratiquée par un médecin, un psychologue clinicien ou un orthopédagogue clinicien, à l'instar de l'avis n° 7855 du Conseil supérieur de la Santé.

Cet avis stipule que la psychothérapie est une spécialisation d'un certain nombre de professions des soins de santé et que l'importance des bases scientifiques et de la complexité de l'évaluation de la pratique psychothérapeutique exige que la formation de base soit au minimum de niveau ' master ' (cf. p. 32).

La possibilité est toutefois prévue d'autoriser par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après avis du Conseil fédéral des professions des soins de santé mentale, d'autres praticiens professionnels à exercer la psychothérapie.

[...]

La psychologie clinique comprend un très large spectre de soins psychologiques allant de la fourniture d'information à l'information, à la prévention et à la sensibilisation jusqu'au psychodiagnostic, au traitement et à la réadaptation. En d'autres termes, il s'agit ici du niveau de base des prestations de soins de santé psychologiques.

La psychothérapie, en revanche, est une des spécialisations dans l'un des aspects des soins de santé mentale, à savoir le volet traitement. Il s'agit d'une forme de traitement s'adressant à des personnes qui présentent une problématique psychologique ou un trouble psychologique plus complexes et qui nécessitent un traitement souvent plus long s'inscrivant dans une relation thérapeutique spécifique; à cet effet, une formation complémentaire spécifique est requise » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54/1848/001, pp. 7-9).

B.2.2. En ce qui concerne en particulier la formation requise pour exercer la psychothérapie, l'exposé des motifs mentionne :

« Compte tenu du fait que la psychothérapie dépasse le niveau de base des soins de santé psychologiques et qu'elle constitue une forme de thérapie spécialisée pour le traitement de problèmes psychiques complexes, ceci implique qu'une formation complémentaire est requise pour l'exercice de celle-ci.

[...]

La formation en psychothérapie comprend au moins 70 crédits ECTS ou l'équivalent de cela si un autre mécanisme d'évaluation pour formations a été utilisé (par exemple, formations antérieures à la mise en place du système ECTS).

[...]

En outre, le praticien de la psychothérapie doit également avoir suivi un stage professionnel qui correspond à deux ans de pratique à temps plein ou l'équivalent de cela » (*ibid.*, pp. 9-10).

B.2.3. En ce qui concerne en particulier les « droits acquis » des personnes qui exerçaient, avant l'entrée en vigueur de la loi, des activités qui relèvent de la psychothérapie, l'exposé des motifs mentionne :

« Par dérogation au principe que la psychothérapie peut exclusivement être exercée par un médecin, un psychologue clinicien ou un orthopédaogogue clinicien, le projet prévoit de très larges droits acquis pour les praticiens de la psychothérapie actuellement en place, de même que pour les étudiants qui souhaitent exercer la psychothérapie.

[...]

En résumé, l'article 68/2/1, § 4, prévoit un régime complet de droits acquis pour les praticiens de la psychothérapie disposant d'un titre LEPSS et pour les étudiants en formation; s'ils répondent aux conditions, ils pourront (continuer à) exercer la psychothérapie. En d'autres termes, la disposition comporte une régularisation de toutes les personnes qui actuellement exercent déjà la psychothérapie ou suivent une formation en vue d'exercer ensuite la psychothérapie.

[...]

Dans le cadre des droits acquis pour les professions LEPSS, trois catégories sont prévues, à savoir les diplômés, les étudiants en psychothérapie et les étudiants en formation de base LEPSS.

Tous les diplômés qui disposent d'un titre professionnel LEPSS, qui ont suivi une formation spécifique en psychothérapie et qui peuvent fournir la preuve au plus tard le 1er septembre 2018 de l'exercice de la psychothérapie, peuvent continuer à exercer la psychothérapie de manière autonome.

Les étudiants qui ont entamé au 1er septembre 2016 ou qui entament au cours de l'année académique 2016-2017 une formation spécifique en psychothérapie, pourront exercer la psychothérapie de manière autonome, à condition qu'ils disposent d'un titre professionnel LEPSS et qu'ils achèvent avec succès la formation en psychothérapie.

Les étudiants qui ont entamé au 1er septembre 2016 ou qui entament au cours de l'année académique 2016-2017 une formation de base dans une profession LEPSS, pourront exercer la psychothérapie de manière autonome, à condition qu'ils terminent leur formation de base avec succès, qu'ils achèvent également avec succès une formation en psychothérapie et qu'ils suivent un stage professionnel de deux ans.

Les conditions permettant aux professions non-LEPSS de bénéficier de droits acquis pour l'exercice de la psychothérapie, reflètent celles des professions LEPSS.

Les diplômés doivent disposer d'un titre professionnel non-LEPSS au minimum de niveau bachelier, ont suivi une formation en psychothérapie et doivent fournir la preuve au 1er septembre 2018 d'un exercice de la psychothérapie.

Les étudiants en psychothérapie, y compris ceux qui entameront la formation au cours de l'année académique 2016-2017, et qui disposent d'un titre professionnel non-LEPSS, pourront exercer la psychothérapie, pour autant qu'ils achèvent leur formation avec succès.

Les étudiants qui suivent une formation de base non-LEPSS, y compris ceux qui entameront la formation au cours de l'année académique 2016-2017, pourront exercer la psychothérapie, pour autant qu'ils terminent leur formation avec succès, qu'ils achèvent ensuite avec succès une formation en psychothérapie, et qu'ils aient en outre suivi un stage professionnel de deux ans.

Nonobstant le fait que la description des conditions pour les droits acquis en psychothérapie soit identique aux deux catégories, il existe au niveau de l'exercice de la psychothérapie une différence essentielle entre les professions LEPSS d'une part et les professions non-LEPSS d'autre part.

C'est ainsi que les professions LEPSS susceptibles de prétendre à l'obtention de droits acquis peuvent exercer la psychothérapie de manière autonome, alors que ce n'est pas le cas pour les professions non-LEPSS bénéficiant de droits acquis.

Les professions non-LEPSS peuvent uniquement exercer la psychothérapie de manière non autonome dans un cadre interdisciplinaire.

Ces personnes sont supervisées par un praticien autonome de la psychothérapie [...].

[...]

Les praticiens professionnels peuvent uniquement exercer la psychothérapie dans le cadre de la loi du 10 mai 2015. Les non-praticiens professionnels tombent en dehors de ce cadre mais pourront poser certains actes, uniquement à la demande et sous la supervision d'un praticien de la psychothérapie autonome. En outre, la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient est explicitement déclarée applicable à eux.

Bien que cela semble à première vue paradoxal avec la définition relativement rigoureuse de la psychothérapie comme un niveau spécialisé dans les soins de santé mentale pour lequel une formation complémentaire distincte est requise, on a opté dans le projet pour des droits acquis très larges pour les praticiens actuels de la psychothérapie ainsi que pour les étudiants en formation.

D'une part, on fixe des exigences élevées pour l'exercice de la psychothérapie dans le futur; d'autre part, on veut éviter que les praticiens actuels de la psychothérapie ne soient écartés et on veut encore leur accorder une place au sein des soins de santé mentale.

Ceci a notamment pour conséquence que même des non-praticiens professionnels (personnes ne disposant pas d'un titre professionnel conforme à la LEPSS) sont autorisés sous certaines conditions (supervision et intervision (cf. ci-dessus)) à pratiquer la psychothérapie et à exercer de la sorte les soins de santé, mais de façon très limitée et sous conditions.

Sur ce plan, ils constituent une exception à la définition des soins de santé donnée à l'article 2, 3°, de la loi du 10 mai 2015, à savoir des 'services dispensés par un praticien professionnel'.

Ils ne sont en effet pas un praticien professionnel, mais par voie de mesure transitoire, ils peuvent à titre exceptionnel et sous de strictes conditions exercer la psychothérapie en tant que forme de traitement dans le cadre des soins de santé, et ce sous la responsabilité de leur employeur.

[...]

La disposition qui définit les droits acquis pour les praticiens de la psychothérapie ne disposant pas d'un titre LEPSS (article 68/2/1, § 5, de la LEPSS) a pour but d'éviter que ceux qui travaillent déjà comme praticien de la psychothérapie actuellement ou qui envisagent une carrière comme praticien de la psychothérapie et qui sont en formation à cette fin, se voient interdire du jour au lendemain l'accès à la psychothérapie. Nonobstant la vision de principe rigoureuse de la psychothérapie en vertu de laquelle celle-ci est une spécialité des soins de santé psychologiques de base ou de la psychologie clinique, exclusivement réservée pour des considérations de qualité à des médecins, à des psychologues cliniciens et à des orthopédagogues cliniciens (cf. ci-dessus), l'intention est expressément de ne pas écarter les personnes qui actuellement exercent déjà la psychothérapie ou sont en formation, mais de leur accorder une place au sein des soins de santé mentale, dans le respect toutefois de certaines garanties de qualité minimales. Un régime légal complet est élaboré pour ces personnes.

La disposition relative aux professions de support en soins de santé mentale, en revanche, contient un cadre légal permettant d'accorder à des bacheliers professionnels se situant actuellement en dehors de la LEPSS mais dans le domaine psychosocial, une place au sein des soins de santé mentale.

Si l'on souhaite mettre en œuvre ce cadre légal, des arrêtés d'exécution supplémentaires devront être promulgués, notamment pour l'établissement d'une liste des professions de support en soins de santé mentale, la définition de critères transversaux pour l'ensemble des professions de support en soins de santé mentale ainsi que la définition de critères spécifiques par profession.

Contrairement à l'article 68/2/1, § 5, qui contient un régime complet relatif aux droits acquis afin de régulariser la situation actuelle, l'article 68/2/2 contient uniquement un cadre légal pouvant être utilisé pour éventuellement (il n'y a en effet aucune obligation d'en poursuivre l'exécution) promulguer à l'avenir un arrêté royal » (*ibid.*, pp. 10-15).

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.3.1. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité de celui-ci, et en particulier l'existence de l'intérêt requis, doit être vérifiée dès l'examen de la demande de suspension.

B.3.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de

justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.3.3. Les parties requérantes pouvaient toutes pratiquer sans plus des activités qui relèvent de la définition de psychothérapie contenue dans l'article 68/2/1, § 1er, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé (ci-après : LEPSS). Depuis l'entrée en vigueur du régime attaqué, le 1er septembre 2016, soit elles sont exclues de toute pratique de la psychothérapie au motif qu'elles n'ont aucun diplôme du niveau de bachelier, soit elles sont contraintes d'exercer une pratique limitée, sous l'autorité d'un tiers qui peut, selon les exigences prévues par le régime attaqué, pratiquer la psychothérapie de façon autonome. Elles démontrent qu'elles ont consacré un temps important à se former en psychothérapie ainsi qu'à des supervisions. Pour la plupart, elles pratiquaient les activités qui relèvent de la psychothérapie, définie à l'article 68/2/1, § 1er, de la LEPSS, depuis plus de dix ans et plusieurs parmi elles dispensent des formations dans des institutions reconnues.

Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, il apparaît que la disposition attaquée règle bien l'accès à une profession. L'article 68/2/1 de la LEPSS, lu dans son intégralité, définit en effet le régime et les conditions dans lesquels les personnes peuvent exercer une activité professionnelle déterminée, à savoir la psychothérapie.

Le régime attaqué ne contient pas de disposition transitoire autorisant les parties requérantes à poursuivre la pratique de la psychothérapie, de manière autonome ou non, à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 2016. Ce régime paraît affecter directement et défavorablement la situation des parties requérantes, tant celles qui sont exclues définitivement de la pratique de la psychothérapie que celles qui ne peuvent plus l'exercer dorénavant de façon autonome.

B.3.4. Le Conseil des ministres soutient que le recours en annulation et donc la demande de suspension devraient être limités à l'article 11 de la loi attaquée en tant qu'il a inséré un article 68/2/1, § 5, dans la loi du 10 mai 2015 précitée, les autres paragraphes de cette disposition n'étant pas critiqués dans la requête.

Il en serait de même concernant l'article 12 de la même loi, lui aussi attaqué, le Conseil des ministres soutenant que cette disposition ne serait pas, elle non plus, critiquée dans la requête.

Enfin, les parties requérantes n'auraient pas intérêt au recours, à défaut pour elles d'avoir attaqué l'article 6 de la loi du 10 juillet 2016. Il en résulterait qu'en cas d'annulation ou de suspension des seuls articles 11 et 12 de cette loi, aucune mesure transitoire ou dérogatoire ne leur serait applicable, l'article 6, non attaqué de la loi du 10 juillet 2016 ayant pour objet d'abroger la loi du 4 avril 2014 et, partant, l'article 49 de cette dernière loi qui instaurait le régime transitoire que les parties requérantes souhaiteraient, selon le Conseil des ministres, se voir appliquer.

B.3.5. L'examen de la requête ne permet pas, au stade actuel de la procédure, de considérer que les développements de la requête ne portent pas sur l'ensemble de l'article 11 de la loi du 10 juillet 2016. L'article 11 vise en effet à régler dans son ensemble l'accès à la profession de psychothérapeute. Les parties requérantes font valoir que leur situation, et notamment la poursuite d'activités professionnelles sans disposer des titres requis, n'est pas réglée par l'article 11 de la loi du 10 juillet 2016.

Ce grief revient en substance à critiquer le fait qu'aucun des paragraphes de l'article 68/2/1 de la LEPSS ne leur donne le droit de poursuivre les activités professionnelles qui relèvent de la définition visée à l'article 68/2/1, § 1er, de la LEPSS.

Etant donné que les parties requérantes ont pu, avant l'entrée en vigueur du nouveau régime d'accès à la profession le 1er septembre 2016, exercer librement leurs activités professionnelles, que ces activités sont actuellement réservées aux seules personnes mentionnées à l'article 11 de la loi du 10 juillet 2016 et que les parties requérantes ne relèvent pas de ces catégories, le risque de préjudice découle, pour elles, de l'article 11 dans son ensemble.

S'il est exact que les parties requérantes ne demandent pas l'annulation et la suspension de l'article 6 de la loi du 10 juillet 2016, cette circonstance n'est pas de nature à priver d'objet le recours introduit contre les articles 11 et 12 de la même loi. Le fait que l'article 6 n'est pas

attaqué a certes pour conséquence que l'article 49 de la loi du 4 avril 2014 – qui contient un régime transitoire, qui pourrait être utile aux parties requérantes – ne peut pas renaître, mais implique également que les conditions strictes relatives à l'exercice de la psychothérapie, imposées pour la première fois par les articles 34 et 38, § 1er, de la loi du 4 avril 2014, restent abrogées, ce qui ne lèse pas les parties requérantes.

B.3.6. L'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension ne fait pas apparaître, au stade actuel de la procédure, que le recours en annulation – et donc également la demande de suspension – doive être considéré comme irrecevable.

Quant aux conditions de la suspension

B.4. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

En ce qui concerne le risque de préjudice grave difficilement réparable

B.5. La suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate des normes attaquées risque de causer aux parties requérantes un préjudice grave, qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de ces normes.

B.6. Il ressort de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que, pour satisfaire à la seconde condition de l'article 20, 1°, de cette loi, la personne qui forme une demande de suspension doit exposer, dans sa requête, des faits concrets et précis qui prouvent à suffisance que l'application immédiate des dispositions dont elle demande l'annulation risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable.

Cette personne doit notamment faire la démonstration de l'existence du risque de préjudice, de sa gravité et de son lien avec l'application des dispositions attaquées.

B.7. Les parties requérantes allèguent comme risque de préjudice grave difficilement réparable les conséquences dommageables liées à l'interdiction complète et immédiate, pour certaines d'entre elles, d'exercer encore la pratique de la psychothérapie et, pour les autres, l'interdiction immédiate d'exercer encore la pratique de la psychothérapie de façon autonome, à défaut de satisfaire aux nouvelles exigences prévues par le régime attaqué.

Les parties requérantes déduisent ce risque de l'absence d'une mesure transitoire dans le régime attaqué. En fixant l'entrée en vigueur de ce régime au 1er septembre 2016, sans prévoir, par une mesure transitoire, que toutes les personnes qui exerçaient avant cette date des activités relevant de la psychothérapie définie à l'article 68/2/1, § 1er, de la LEPSS peuvent poursuivre ces activités, le législateur porterait atteinte de manière irrémédiable à leur droit d'exercer leur profession, mettrait fin à leur relation thérapeutique avec leur patientèle, rompant à l'égard de cette dernière la relation de confiance instaurée dans le cadre d'un processus thérapeutique parfois long, et serait à l'origine d'une perte définitive de revenus.

B.8.1. L'article 11 attaqué interdit, avec effet au 1er septembre 2016, aux parties requérantes d'exercer ou de continuer à exercer la psychothérapie.

B.8.2.1. Aux termes de l'article 68/2/1, § 3, de la LEPSS, tel qu'il a été inséré par l'article 11 attaqué de la loi du 10 juillet 2016, seuls peuvent exercer la psychothérapie certains professionnels de la santé, en principe les médecins, les psychologues cliniciens et les orthopédagogues cliniciens, pourvu qu'ils aient suivi une formation spécifique en

psychothérapie d'au moins 70 crédits ECTS dans un établissement universitaire ou une haute école et qu'ils aient suivi un stage professionnel dans le domaine de la psychothérapie d'au moins deux ans ou son équivalent en cas d'exercice à temps partiel.

B.8.2.2. A ce régime, le législateur a prévu deux dérogations.

B.8.2.3. L'article 68/2/1, § 4, de la LEPSS, tel qu'il a été inséré par l'article 11 attaqué de la loi du 10 juillet 2016, prévoit que d'autres praticiens professionnels qui disposent d'un titre professionnel mentionné dans la LEPSS peuvent exercer la psychothérapie. Contrairement à ce qui semble apparaître des travaux préparatoires mentionnés en B.2.3, cette première dérogation ne s'adresse pas à toutes les personnes qui exerçaient déjà, avant l'entrée en vigueur, le 1er septembre 2016, de l'article attaqué, des activités qui relèvent de la psychothérapie définie à l'article 68/2/1, § 1er, de la LEPSS.

En effet, la première dérogation vise à permettre à trois catégories de personnes qui disposent déjà d'un autre titre professionnel mentionné dans la LEPSS ou en disposeront dans un proche avenir, et moyennant plusieurs conditions cumulatives, d'exercer la profession de manière autonome : (1) les personnes qui ont achevé leurs études au plus tard au cours de l'année académique 2015-2016; (2) les personnes qui ont déjà entamé la formation spécifique de psychothérapie le 1er septembre 2016 ou qui l'entameront au cours de l'année académique 2016-2017; (3) les personnes qui ont entamé au 1er septembre 2016 une formation de bachelier qui donne droit, conformément à la LEPSS, à un titre professionnel mentionné dans cette loi ou qui l'entament au cours de l'année académique 2016-2017.

Par conséquent, la possession d'un diplôme, au minimum du niveau de bachelier, donnant droit à un titre professionnel mentionné dans la LEPSS est déterminante pour pouvoir continuer à exercer la psychothérapie de manière autonome ou pour pouvoir l'exercer à l'avenir.

B.8.2.4. L'article 68/2/1, § 5, de la LEPSS, tel qu'il a été inséré par l'article 11 attaqué de la loi du 10 juillet 2016, prévoit que les personnes qui ne sont pas des praticiens professionnels, c'est-à-dire les personnes qui ne disposent pas d'un titre professionnel mentionné dans la LEPSS, peuvent aussi exercer la psychothérapie de manière non autonome. Contrairement à ce qui semble ressortir des travaux préparatoires mentionnés en B.2.3, cette seconde dérogation ne

concerne pas toutes les personnes qui exerçaient déjà avant l'entrée en vigueur, le 1er septembre 2016, de la loi attaquée des activités qui relèvent de la psychothérapie définie à l'article 68/2/1, § 1er, de la LEPSS.

En effet, la seconde dérogation vise à autoriser, moyennant une série de conditions cumulatives, trois catégories de personnes qui disposent d'un diplôme, au minimum du niveau de bachelier, ne donnant pas droit à un titre professionnel mentionné dans la LEPSS ou en disposeront dans un proche avenir, à exercer la profession de manière non autonome, parce qu'elles sont soumises à un contrôle et à une intervision : (1) les personnes qui ont achevé leurs études au plus tard au cours de l'année académique 2015-2016; (2) les personnes qui ont déjà entamé la formation spécifique de psychothérapie au 1er septembre 2016 ou qui l'entament au cours de l'année académique 2016-2017; (3) les personnes qui ont entamé une formation de bachelier au 1er septembre 2016 ou qui l'entament au cours de l'année académique 2016-2017.

Dès lors, la possession d'un diplôme, au minimum du niveau de bachelier, est déterminante pour pouvoir continuer à exercer la psychothérapie de manière non autonome ou pour pouvoir l'exercer à l'avenir.

B.8.2.5. Outre les personnes mentionnées en B.8.2 qui peuvent exercer la psychothérapie, l'article 68/2/1, § 6, de la LEPSS, tel qu'il a été inséré par l'article 11 attaqué de la loi du 10 juillet 2016, habilite le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, et sur avis du Conseil fédéral des professions des soins de santé, à autoriser d'autres praticiens professionnels à exercer la psychothérapie et à fixer, le cas échéant, les conditions auxquelles ils peuvent exercer.

B.8.3. L'article 68/2/2, § 1er, de la LEPSS, tel qu'il a été inséré par l'article 12 attaqué de la loi du 10 juillet 2016, reconnaît « les professions de support en soins de santé mentale », dont les praticiens peuvent, en leur qualité d'« assistants », « aider » les praticiens professionnels qui exercent la psychothérapie de manière autonome. Toutefois ces professionnels de supports en soins de santé mentale ne peuvent poser aucun acte diagnostique ou thérapeutique autonome, mais seulement exécuter des prescriptions à la demande et sous la supervision de praticiens professionnels qui exercent la psychothérapie de manière autonome.

B.8.4. Le régime attaqué a pour conséquence que les personnes qui ne sont pas titulaires d'un titre professionnel LEPSS au 1er septembre 2016 ne peuvent poursuivre l'exercice de leurs activités professionnelles de manière autonome. Quant à ceux qui ne sont pas titulaires d'un baccalauréat au 1er septembre 2016, ils ne peuvent plus exercer aucune pratique, même non autonome.

B.8.5. Le risque de préjudice grave difficilement réparable invoqué par les parties requérantes s'assimile à une forme d'interdiction professionnelle, tout au moins pour une pratique autonome de la psychothérapie : en l'absence de toute mesure transitoire qui leur permettrait, le cas échéant et dans le respect de certaines conditions, de poursuivre leurs activités à partir du 1er septembre 2016, cette interdiction leur cause directement un préjudice qui n'est pas susceptible d'être réparé par une éventuelle annulation de l'article 11 attaqué.

En ce qui concerne le caractère sérieux des moyens

B.9.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 16, 22 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à cette Convention, avec l'article 6, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'avec les principes généraux du droit de la sécurité juridique et de la confiance légitime. Le second moyen est pris de la violation par les dispositions attaquées des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les dispositions et principes précités.

B.9.2. Le risque d'un préjudice grave difficilement réparable découle exclusivement de l'absence de toute mesure transitoire permettant aux parties requérantes de poursuivre l'exercice de leurs activités qui relèvent de la psychothérapie définie à l'article 68/2/1, § 1er, de la LEPSS.

La Cour limite son examen du caractère sérieux aux premier et second moyens en tant qu'ils sont dirigés contre la disposition dont l'exécution immédiate risque de causer un préjudice grave difficilement réparable aux parties requérantes.

B.9.3. Le moyen sérieux ne se confond pas avec le moyen fondé.

Pour qu'un moyen soit considéré comme sérieux au sens de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, il ne suffit pas qu'il ne soit pas manifestement non fondé au sens de l'article 72, mais il faut aussi qu'il revête une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure.

B.10. L'absence de mesures transitoires ne serait, selon les parties requérantes, pas raisonnablement justifiée. Elles ne pourraient en aucun cas s'adapter au nouveau régime qui s'applique immédiatement et sans considération de l'expérience qu'elles ont acquises, des formations qu'elles ont suivies, de l'importance de leur patientèle ou de leur ancienneté dans l'exercice de la psychothérapie. En prévoyant, avec effet immédiat et sans période transitoire, l'obligation de respecter des conditions nouvelles pour exercer la psychothérapie et l'interdiction immédiate de poursuivre cet exercice, l'article 11 attaqué porterait atteinte à leur attentes légitimes.

B.11.1. Nul ne peut prétendre à l'immuabilité d'une politique ou, en l'espèce, au non-règlement persistant de l'exercice de la psychothérapie. En effet, à peine de rendre impossible toute modification législative ou toute réglementation entièrement nouvelle, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle serait contraire au principe de sécurité juridique par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne ou qu'elle instaure une interdiction entièrement nouvelle et pour le seul motif qu'elle remettrait en question certains choix professionnels.

Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou l'absence d'un tel régime entraînent une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit.

Le principe de confiance est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, également invoqué par les parties requérantes, qui interdit au législateur de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les justiciables d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.11.2. Afin d'examiner le caractère sérieux du premier et du second moyens dans la mesure précisée en B.9.2, la Cour doit prendre en compte la circonstance que la loi du 10 juillet 2016 a remplacé la loi du 4 avril 2014 « réglementant les professions des soins de santé mentale en modifiant l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé ». Cette loi, qui devait également entrer en vigueur le 1er septembre 2016, n'a donc jamais été appliquée.

La loi précitée du 4 avril 2014 visait notamment à encadrer pour la première fois l'exercice de la psychothérapie, en subordonnant cet exercice et le port du titre de psychothérapeute à l'obtention d'une habilitation conférée par le Conseil fédéral de la psychothérapie dans le respect des conditions qui devaient être définies par le Roi et moyennant le respect des conditions de diplôme et de formation imposées par son article 38. Toutefois, l'article 49 de cette loi contenait une disposition transitoire permettant aux « praticiens pouvant justifier d'une pratique suffisante de la psychothérapie et d'une formation suffisante en la matière à la date de la publication de la [...] loi » de continuer à pratiquer la psychothérapie jusqu'à l'entrée en vigueur d'un arrêté royal qui devait fixer la procédure suivant laquelle ces mêmes personnes pourraient « faire valoir leur formation et leur expérience antérieure en vue de porter le titre de psychothérapeute ».

B.11.3. Bien que l'exposé des motifs du projet de loi indique que la loi attaquée prévoit un régime complet de droits acquis pour les actuels praticiens d'activités qui relèvent de la psychothérapie définie à l'article 68/2/1, § 1er, de la LEPSS, l'article 11 attaqué de la loi du 10 juillet 2016 réserve, dès son entrée en vigueur, la poursuite de l'exercice de ces activités professionnelles, de manière autonome, aux titulaires d'un titre professionnel LEPSS ou à ceux qui au plus tard dans l'année académique 2016-2017 ont entamé une formation de niveau bachelier qui donne droit à un titre LEPSS. La poursuite de ces activités de manière non autonome est réservée, à partir de l'entrée en vigueur de l'article 11, aux titulaires d'un autre diplôme de bachelier. En faisant entrer en vigueur ces exigences nouvelles à la date du 1er septembre 2016, sans permettre qu'à titre transitoire les personnes qui, avant cette date,

exerçaient les activités définies à l'article 68/2/1, § 1er, de la LEPSS, puissent poursuivre ces activités aux conditions fixées par le législateur sans disposer des titres actuellement requis ou, eu égard à l'entrée en vigueur rapide du régime attaqué, le 1er septembre 2016, sans prévoir un délai d'adaptation raisonnable pour se procurer les titres requis, alors que la poursuite de l'exercice de la psychothérapie, sans devoir satisfaire aux conditions strictes en matière de diplôme et de formation, a encore été tolérée par la loi du 4 avril 2014, qui aurait également dû entrer en vigueur le 1er septembre 2016, le législateur a pris une mesure qui a des conséquences graves en ce que l'instauration de la nouvelle réglementation n'était pas suffisamment prévisible tant pour les praticiens de la psychothérapie que pour leurs patients. L'article 11 attaqué de la loi du 10 juillet 2016 porte donc une atteinte aux attentes légitimes des personnes concernées sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire à leur égard.

B.11.4. Dans le cadre limité de l'examen auquel la Cour a pu procéder lors du traitement de la demande de suspension, le moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique et de la confiance, doivent être considérés comme sérieux au sens de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, mais uniquement en ce que les parties requérantes dénoncent l'absence d'un quelconque régime transitoire destiné aux personnes qui, durant la période précédant l'entrée en vigueur de la loi attaquée, exerçaient la pratique de la psychothérapie sans satisfaire aux conditions nouvellement instituées.

B.12. Il est satisfait aux conditions de la suspension de l'article 11 mais uniquement dans la mesure indiquée au B.11.4.

Par conséquent, les personnes qui, avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée, exerçaient la pratique de la psychothérapie, sans satisfaire aux exigences de cette loi, peuvent exercer cette pratique en attendant que la Cour statue sur le recours en annulation.

Par ces motifs,

la Cour

- suspend l'article 11 de la loi du 10 juillet 2016 « modifiant la loi du 4 avril 2014 réglementant les professions des soins de santé mentale et modifiant l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé d'une part et modifiant la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 d'autre part » en ce qu'il ne prévoit aucun régime transitoire pour les personnes qui, avant l'entrée en vigueur de cette loi, exerçaient la pratique de la psychothérapie;

- rejette la demande de suspension pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 22 décembre 2016.

Le greffier,

Le président

F. Meersschaut

J. Spreutels