

09.075

**Message
relatif à la loi fédérale sur les professions relevant
du domaine de la psychologie**

du 30 septembre 2009

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de loi fédérale sur les professions relevant du domaine de la psychologie (loi sur les professions de la psychologie, LPsy), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2001 | M | 00.3615 | Protection des titres dans les professions de la psychologie
(N 26.11.01, Triponez; E 19.03.01) |
| 2001 | M | 00.3646 | Protection des titres dans les professions de la psychologie
(E 19.03.01, Wicki; N 26.11.01) |

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 septembre 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le présent projet de loi sur les professions de la psychologie vise à améliorer la protection de la santé publique et des consommateurs. A cette fin, il instaure des dénominations professionnelles protégées qui sont explicites, crée un label de qualité fiable et garantit un standard élevé homogène dans le domaine thérapeutique en réglementant la formation de base, la formation postgrade et l'exercice de la psychothérapie par des psychologues.

Contexte

Le présent projet de loi, qui vise à réglementer la protection des dénominations et des titres, la formation postgrade dans les domaines de la psychologie ayant un rapport direct avec la santé ainsi que l'exercice de la psychothérapie par des psychologues, est le résultat d'efforts déployés durant une dizaine d'années pour répondre à deux mandats différents du législateur: dès 1991, la Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sanitaires (aujourd'hui CDS) avait invité la Confédération à réglementer la formation de base et la formation postgrade des psychologues-psychothérapeutes dans le cadre de la loi sur les professions médicales (LPMéd). En 1998, le Conseil fédéral a décidé, sur la base de la consultation de l'avant-projet de LPMéd, de réglementer la formation de base et la formation postgrade des psychologues-psychothérapeutes dans une loi distincte et chargé le DFI d'entamer des travaux dans ce sens. En 2001, le Parlement a adopté les motions Wicki (00.3646) et Triponez (00.3615), toutes deux intitulées «Protection des titres dans les professions de la psychologie». Les auteurs des motions entendaient par là prévenir une discrimination des psychologues suisses sur le marché communautaire de l'UE, mais aussi améliorer la protection des consommateurs. Ce second mandat du législateur a été le point de départ de la création d'une loi sur les professions de la psychologie censée répondre à la fois à l'exigence relevant de la politique de santé, à savoir réglementer la psychothérapie non médicale, et à celle consistant à protéger le titre de psychologue.

La plupart des gens associent a priori à la dénomination de psychologue un spécialiste des questions, difficultés et maladies psychiques. Or, outre les titulaires d'un diplôme d'études supérieures en psychologie, de nombreuses personnes sans formation en la matière proposent des services dits «psychologiques». Faute de réglementation légale des professions de la psychologie et de leurs dénominations au niveau fédéral, les critères fiables manquent pour distinguer les fournisseurs de prestations qualifiés des fournisseurs non qualifiés. Aussi les personnes aux prises avec de graves problèmes psychiques courent-elles le risque de consulter des fournisseurs de prestations peu qualifiés ou dénués de tout sérieux. Il existe bien des dispositions cantonales à ce sujet mais elles concernent presque exclusivement la psychothérapie non médicale, laquelle est réglementée à ce jour dans 25 cantons; mais ces réglementations diffèrent parfois considérablement les unes des autres. Cette situation juridique ne saurait répondre aux exigences de protection actuelles puisqu'elle ne garantit pas suffisamment la nécessaire protection des patients et des consommateurs.

Contenu du projet

La loi sur les professions de la psychologie vise à améliorer la protection de la santé publique et des consommateurs. À cette fin, elle instaure des dénominations professionnelles protégées qui sont explicites, crée au travers de titres postgrades fédéraux un label de qualité fiable et règle la formation de base, la formation post-grade et l'exercice de la psychothérapie par des psychologues.

La protection de la santé (psychique) est améliorée en premier lieu par la réglementation des formations de base et postgrade ainsi que de l'exercice de la psychothérapie par des psychologues. L'harmonisation, à l'échelon fédéral, des dispositions relatives à l'exercice de la profession, définies qui plus est à un haut niveau, est un gage de grande qualité homogène sur l'ensemble du territoire national dans le domaine thérapeutique.

Les dénominations protégées qu'il est prévu d'instaurer sont elles-mêmes un gage de protection efficace contre la tromperie: ainsi, les consommateurs seront en mesure de distinguer rapidement et sans équivoque les fournisseurs de prestations psychologiques qualifiés de ceux qui ne le sont pas ou qui le sont insuffisamment.

Le projet de loi renonce à toute ingérence superflue dans la liberté économique: en protégeant les dénominations professionnelles, il garantit que seules ont le droit de proposer leurs services sous la dénomination de psychologue les personnes titulaires d'un diplôme correspondant délivré par une haute école. Dans ces conditions, on pourra désormais distinguer clairement les fournisseurs de prestations qualifiés des fournisseurs non qualifiés. Les réglementations relatives à l'exercice de la profession ne s'appliquent qu'au domaine de la psychothérapie. Des dispositions transitoires permettent en outre aux personnes qui exercent la psychothérapie en vertu d'une autorisation cantonale de préserver leurs acquis.

Table des matières

Condensé	6236
Liste des abréviations	6240
1 Présentation de l'objet	6242
1.1 Contexte	6242
1.1.1 La psychologie en Suisse	6242
1.1.2 Le point sur la situation juridique en Suisse	6245
1.1.3 De la nécessité d'une réglementation	6248
1.1.4 Mandats législatifs	6250
1.2 Solutions étudiées	6251
1.2.1 Points de vue et avis issus de la procédure préparlementaire	6252
1.2.1.1 Consultation	6252
1.2.1.2 Audition	6254
1.2.2 Points de controverse en suspens	6255
1.3 Les changements proposés	6256
1.4 Justification et appréciation de la solution proposée	6258
1.5 Corrélation entre les tâches et les ressources financières	6259
1.6 Droit comparé et rapports avec le droit européen	6259
1.6.1 Droit comparé	6259
1.6.2 La solution au regard du droit européen	6261
1.7 Classement d'interventions parlementaires	6264
2 Commentaire	6264
2.1 Chapitre 1 But et objet	6264
2.2 Chapitre 2 Diplômes des hautes écoles et dénomination professionnelle	6265
2.3 Chapitre 3 Formation postgrade permettant d'obtenir un titre postgrade fédéral	6267
2.3.1 Section 1 Objectifs et durée	6267
2.3.2 Section 2 Admission, reconnaissance et dénomination professionnelle	6268
2.4 Chapitre 4 Accréditation des filières de formation postgrade	6270
2.4.1 Section 1 Principe	6270
2.4.2 Section 2 Critères d'accréditation	6270
2.4.3 Section 3 Procédure	6271
2.5 Chapitre 5 Exercice de la profession de psychothérapeute	6274
2.6 Chapitre 6 Organisation	6281
2.6.1 Section 1 Accréditation	6281
2.6.2 Section 2 Commission des professions de la psychologie	6281
2.6.3 Section 3 Registre	6282
2.7 Chapitre 7 Voies de droit et dispositions pénales	6284
2.8 Chapitre 8 Dispositions finales	6285
3 Conséquences	6288
3.1 Conséquences pour la Confédération	6288
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	6289

3.3 Conséquences économiques	6289
3.3.1 Conséquences pour certains groupes de la société	6289
3.3.2 Conséquences pour l'économie dans son ensemble	6291
3.3.3 Autres réglementations possibles	6291
3.3.4 Aspects pratiques de l'exécution	6291
4 Liens avec le programme de la législature	6292
5 Aspects juridiques	6292
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	6292
5.1.1 Base légale	6292
5.1.2 Compatibilité avec les droits fondamentaux	6293
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	6293
5.3 Forme de l'acte à adopter	6294
5.4 Délégation de compétences législatives	6294
Loi fédérale sur les professions relevant du domaine de la psychologie (Loi sur les professions de la psychologie; LPsy) (Projet)	6297

Liste des abréviations

AOS	Assurance obligatoire des soins
AP LPsy	Avant-projet de loi sur les professions de la psychologie
APSPA	Association professionnelle suisse de psychologie appliquée
ASP	Association suisse des psychothérapeutes
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
BSc	<i>Bachelor of Science</i>
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
Charte	Charte suisse pour la psychothérapie
CP	Code pénal (RS 311.0)
CRUS	Conférence des recteurs des universités suisses
CUS	Conférence universitaire suisse
DFI	Département fédéral de l'intérieur
ECTS	<i>European Credit Transfer System</i> , Système européen de transfert et d'accumulation de crédits
FHNW	Haute école spécialisée de Soleure (<i>Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz</i>)
FMH	Fédération des médecins suisses
FSP	Fédération suisse des psychologues
HES	Haute école spécialisée
KFH	Conférence des recteurs des hautes écoles spécialisées suisses
LAHE	Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (FF 2009 4067)
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LTAF	Loi fédérale sur le tribunal administratif fédéral (RS 173.32)
LAU	Loi sur l'aide aux universités (RS 414.20)
LCBr	Loi sur les conseils en brevets (FF 2009 1725)
LCD	Loi fédérale contre la concurrence déloyale (RS 241)
LFPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle (RS 412.10)
LMI	Loi fédérale sur le marché intérieur (RS 943.02)
LPMéd	Loi sur les professions médicales (RS 811.11)
MAS	<i>Master of Advanced Studies</i>
MSc	<i>Master of Science</i>
OAQ	Organe d'accréditation et d'assurance qualité des hautes écoles suisses
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
PA	Loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021)

SER Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche
SSP Société Suisse de Psychologie
ZHAW Haute école des sciences appliquées de Zurich (*Zürcher Hochschule
Angewandte Wissenschaften*)

Message

- 1** **Présentation de l'objet**
- 1.1** **Contexte**
- 1.1.1** **La psychologie en Suisse**

Formation de base et formation postgrade

La psychologie, qui se définit comme la science du vécu et du comportement de l'être humain ainsi que de leurs changements, s'est largement développée ces trente dernières années et aussi fortement diversifiée. La psychologie comme matière principale est actuellement enseignée dans sept universités (Bâle, Berne, Zurich, Neuchâtel, Lausanne, Fribourg et Genève) ainsi que dans deux hautes écoles spécialisées (Haute école des sciences appliquées de Zurich, ZHAW, et Haute école spécialisée de Soleure, FHNW). Ces neuf hautes écoles auront toutes appliqué la réforme de Bologne d'ici au semestre d'automne 2009, si bien qu'à compter de cette date, la psychologie sera enseignée selon un modèle-cadre identique pour toute la Suisse: un cycle d'études bachelor de trois ans en général (180 crédits, diplôme: *Bachelor of Science in Psychology*, BSc) sera suivi d'un master de deux ans (120 crédits), débouchant à l'université sur le *Master of Science in Psychology* (MSc) et dans les hautes écoles spécialisées sur le *Master of applied Science (MaSc) in Psychology*. Le curriculum de base en psychologie des sept universités porte sur les mêmes contenus, représentant 78 crédits.

Depuis les années 1980, le nombre d'étudiants en psychologie a triplé en Suisse, pour se stabiliser à environ 6300 personnes depuis 2005. Durant cette même période, le nombre de diplômés des hautes écoles dans cette discipline (titulaires d'une licence, d'un diplôme d'une haute école spécialisée ou d'un master) a augmenté en proportion, c'est-à-dire massivement: de 275 en moyenne dans les années 1980, il est passé à près de 670 par an depuis 2000¹. En extrapolant ces chiffres, on peut considérer qu'il existe actuellement dans ce pays environ 15 000 psychologues titulaires d'un diplôme d'une haute école (licence, diplôme d'une haute école spécialisée ou master).

La psychologie en tant que branche d'étude s'est aussi largement diversifiée quant à son contenu didactique: à l'exception de l'université de Neuchâtel et de la FHNW, qui ne proposent des études de master qu'en psychologie du travail et des organisations, toutes les autres hautes écoles offrent des cycles de master dans plusieurs orientations d'approfondissement de la psychologie (de trois à sept), notamment la psychologie cognitive expérimentale et appliquée, la neuropsychologie, la psychologie du développement, la psychologie de la personnalité, la psychologie sociale, la psychologie du travail et des organisations, la psychologie clinique et la psychothérapie.

¹ Office fédéral de la statistique OFS: Etudiants et examens finals des hautes écoles suisses (sondage annuel).

L'orientation la plus souvent choisie est, depuis de nombreuses années, la psychologie clinique: selon une étude récente commandée par l'OFSP sur la psychologie en Suisse², sur 1000 psychologues environ, 49 % ont étudié la psychologie clinique.

L'offre de formation postgrade dans les différents domaines de la psychologie présente une palette aussi large que diversifiée: les neuf hautes écoles citées plus haut proposent actuellement 24 filières d'études postgrades dans un domaine spécifique de la psychologie, que couronne un *Master of Advanced Studies* (MAS, représentant au minimum 60 crédits). Ces formations postgrades concernent pour un tiers la psychothérapie. Outre l'offre des hautes écoles, il existe un éventail au moins aussi vaste de cycles postgrades comparables en termes de durée et de prestations, lesquels sont proposés par des organismes privés (associations spécialisées, instituts de formation postgrade). Là encore, les études de psychothérapie sont les plus fréquentes. Au total, hautes écoles et organismes privés confondus comprennent aujourd'hui un minimum de 50 filières d'études postgrades, notamment dans les domaines suivants de la psychologie: psychothérapie, neuropsychologie, psychologie clinique, psychologie de la santé, psychologie du droit, psychologie de la circulation, psychologie de l'enfance et de l'adolescence, orientation professionnelle et conseil en carrière, psychologie du travail et des organisations, psychologie de la réinsertion.

Professions de la psychologie

Vu le large éventail des formations de base et postgrade en psychologie, il est logique que le champ d'activité des psychologues soit lui aussi très vaste. Or, les incertitudes qui pèsent sur les données disponibles incitent à la prudence quant à toute affirmation sur l'activité lucrative de cette catégorie professionnelle. L'étude récente de Grob et Keller sur la psychologie en Suisse³ offre une bonne vue d'ensemble de la question. Sur un millier de psychologues qui ont donné des précisions sur leur activité professionnelle, 44 % travaillent dans le domaine de la psychologie clinique. Autrement dit, ils se consacrent à titre professionnel à l'origine, au dépistage et au traitement de troubles et de maladies du psychisme. 12 % du panel interrogé opèrent dans le domaine de la psychologie de l'enfance et de l'adolescence, par exemple dans le conseil à l'éducation et à la famille ou comme psychologues scolaires. D'autres domaines professionnels souvent cités sont la science et la recherche (9 %), la prévention et la promotion de la santé (8 %), la formation et l'enseignement supérieur dispensés aux adultes (5 %), l'orientation professionnelle et le conseil en carrière (4 %), la psychologie du travail et des organisations ainsi que les ressources humaines (3 %).

Parmi les secteurs d'activité, le secteur public domine puisqu'environ 60 % des psychologues interrogés y exercent leur activité. Les employeurs du secteur public se répartissent grosso modo en quatre groupes:

- santé (42 %): cliniques psychiatriques, hôpitaux, cliniques de réadaptation, cliniques de neurologie;
- conseil (32 %): centres de conseil éducatif, conjugal et familial, services de psychologie scolaire, centres de conseil aux toxicomanes, orientation professionnelle, conseil en carrière et en réinsertion;

² A. Grob, K. Keller, Psychologie in der Schweiz, Université de Bâle, Faculté de psychologie, 2009.

³ Cf. note de bas de page n° 2.

- éducation et recherche (18 %) : universités et hautes écoles spécialisées, autres institutions de formation;
- administration publique (8 %) : social, justice et police.

Le secteur privé à but lucratif (cliniques et cabinets médicaux privés) ou non lucratif (centres de conseil d'organismes privés) emploie environ un tiers des sondés, et 11 % déclarent avoir le statut d'indépendant.

Un champ d'action professionnel essentiel des psychologues réside dans la psychothérapie, c'est-à-dire le traitement d'êtres humains souffrant de troubles et de maladies du psychisme par des moyens (en priorité) psychologiques⁴. Les psychologues exercent la psychothérapie dans les secteurs hospitalier et ambulatoire mais aussi en cabinet privé. Un sondage mené récemment auprès des cantons⁵ révèle qu'environ 3800 psychothérapeutes non-médecins disposent actuellement d'une autorisation de pratiquer à titre indépendant. Diverses extrapolations reposant sur les études de Beeler et Szucs⁶ confirment qu'environ 85 % des psychothérapeutes non-médecins exerçant en Suisse sont titulaires d'un diplôme en psychologie délivré par une haute école.

Associations professionnelles et spécialisées, titres de spécialisation

La Fédération Suisse des Psychologues (FSP) est sans conteste la plus grande association professionnelle de psychologie de Suisse: regroupant plusieurs associations membres (spécialisées et cantonales), elle compte à l'heure actuelle quelque 5800 adhérents, dont 2200 sont psychothérapeutes. L'adhésion est subordonnée à la présentation d'un diplôme d'une haute école (licence ou master) en psychologie. La FSP décerne neuf titres de spécialisation (psychothérapie, neuropsychologie, psychologie clinique, psychologie de l'enfance et de l'adolescence, développement de carrière et ressources humaines, psychologie de la circulation, psychologie de la santé, psychologie du droit et psychologie du sport).

L'Association professionnelle suisse de psychologie appliquée (APSPA) réunit en premier lieu les anciens élèves des hautes écoles spécialisées et de l'ex-Institut de psychologie appliquée (IAP) de Zurich. L'APSPA recense actuellement un millier de membres, dont environ 120 psychothérapeutes. Elle décerne elle aussi neuf titres de spécialisation (psychothérapie, psychologie de l'enfance et de l'adolescence, psychologie du travail et des organisations, psychologie en carrière et réinsertion, conseil professionnel, en études et carrière, psychologie d'urgence, graphopsychologie, psychologie clinique et psychologie du sport).

L'Association suisse des psychothérapeutes (ASP) regroupe exclusivement des psychothérapeutes. Elle décerne le titre de psychothérapeute ASP et compte quelque 900 membres, dont certains sont titulaires d'un diplôme d'une haute école dans une discipline autre que la psychologie, alors que d'autres n'ont aucun diplôme supérieur.

La Charte suisse pour la psychothérapie (Charte) est l'association faîtière de 27 institutions de formation de base et de formation postgrade, associations professionnelles et associations spécialisées en psychothérapie. Elle regroupe, par exem-

⁴ Juergen Margraf, *Kosten und Nutzen der Psychotherapie*, Heidelberg 2009.

⁵ Précisions fournies par les autorités cantonales de santé; situation en mars 2009.

⁶ Iris Beeler, Thomas D. Szucs, *Psychotherapeutische Versorgung in der Schweiz*, OFAS 2001.

ple, l'ASP, le C.G. Jung Institut de Zurich, l'*Institut für Logotherapie und Existenzanalyse* de Coire ainsi que la Société suisse de psychologie adlérienne (SPA). La Charte s'engage en faveur de la reconnaissance de la psychothérapie comme discipline scientifique indépendante et pluridisciplinaire, et contre la restriction des filières d'accès à la médecine et à la psychologie.

1.1.2 Le point sur la situation juridique en Suisse

Exercice à titre professionnel

L'exercice des professions de la psychologie n'est pas régi par le droit fédéral. Quatre cantons (AI, SH, SG et TI) connaissent un régime d'autorisation obligatoire pour l'activité indépendante de psychologue. Dans le canton de Genève, les domaines spécialisés de la psychologie clinique et de la neuropsychologie sont soumis à autorisation.

Par contre, l'exercice à titre indépendant de la psychothérapie non médicale fait l'objet d'une autorisation obligatoire dans tous les cantons, sauf à Uri. Certains de ces cantons exigent également une autorisation pour l'exercice de la psychothérapie non médicale à titre de salarié (GE, OW, SH, VD).

Les conditions d'octroi d'autorisations de pratiquer sont régies par les lois cantonales sur la santé. Les réglementations cantonales ont ceci de commun qu'elles requièrent une formation de base, une formation postgrade et une expérience pratique pour l'exercice de la psychothérapie non médicale. La plupart des cantons exigent des études supérieures en psychologie ou une formation équivalente. S'il s'agit d'une autre formation de base, l'autorité compétente ou une commission spécialisée juge en principe les demandes au cas par cas. Cette formation de base doit être suivie en général d'une formation en psychothérapie de plusieurs années (théorie, expérience personnelle et supervision) ainsi que d'une expérience professionnelle pratique, et plus exactement clinique, dont la durée minimale n'est pas fixée de façon homogène. Les réglementations cantonales se distinguent surtout les unes des autres en ce qui concerne la formation de base requise et le régime appliqué à des équivalences éventuelles: sept cantons (FR, GE, GL, JU, NE, SH, ZH) exigent impérativement des études de psychologie. Lucerne reconnaît des études intégrant la psychologie comme matière secondaire. Les autres cantons appliquent des règles d'équivalence plus ou moins strictes et pratiquent des régimes d'autorisation différents. Toutefois, selon le sondage réalisé récemment auprès des cantons⁷, cinq d'entre eux (BE, SZ, SO, SG et VS) ne reconnaissent en principe plus que des études portant essentiellement sur la psychologie.

Dénominations professionnelles et titres

L'usage de dénominations professionnelles (p. ex., juriste, enseignant) et de titres (p. ex., ing. dipl., Master, dipl. féd.) n'est pas réglementé de façon exhaustive en droit suisse. Au plan fédéral, la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD)⁸, la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)⁹, quelques rares législations spéciales (EPF, hautes écoles spéciali-

⁷ Cf. note de bas de page n° 5.

⁸ RS 241

⁹ RS 412.10

sées) et, dans certains cas qualifiés, le code pénal (CP)¹⁰ renferment des dispositions sur la protection des dénominations professionnelles et des titres. De surcroît, dans la plupart des cantons, les titres académiques sont protégés en général par la législation pénale cantonale sur les contraventions ou par d'autres actes.

En droit de la concurrence déloyale (art. 3, let. b et c, LCD), les dispositions relatives à la protection des titres et des dénominations professionnelles ne recensent que des faits dans le cadre desquels des titres et dénominations inexacts entravent ou faussent la libre concurrence, compromettant ainsi les règles de la bonne foi dans les relations commerciales.

La LFPr prévoit à l'art. 36 une protection des titres. Aux termes de ces dispositions, seuls les titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation professionnelle initiale ou une formation professionnelle supérieure sont habilités à se prévaloir du titre (p. ex. employé de commerce de détail qualifié, CFC assistant en podologie) prévu par les prescriptions correspondantes. Tant la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales¹¹, à l'art. 38, que la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES)¹², à l'art. 22, protègent les dénominations professionnelles et les titres dans leurs domaines respectifs. Il en va de même de la loi du 23 juin 2006 sur les professions médicales (LPMéd, cf. art. 58)¹³.

A certaines conditions, l'usurpation d'une dénomination professionnelle ou d'un titre peut constituer une escroquerie au sens de l'art. 146 CP. Mais cette usurpation n'est passible de poursuites pénales que si elle est préjudiciable à des intérêts pécuniaires et commise avec une énergie criminelle considérable. Ces conditions ne sont que rarement réunies.

Dans la plupart des cantons, les titres académiques (p. ex., lic. phil., *Master of Science in Psychology*, Dr. phil.) sont protégés par le droit pénal cantonal sur les contraventions ou par d'autres actes. Les dénominations professionnelles, par contre, ne le sont pas en général, à l'exception – sur le plan cantonal – de la profession d'avocat. La loi du 23 juin 2000 sur les avocats (LLCA)¹⁴ régit à l'art. 11 le titre professionnel. L'avocat fait usage de son titre professionnel d'origine ou du titre équivalent délivré dans le canton au registre duquel il est inscrit. L'usurpation d'un titre professionnel usuel pour une activité d'avocat exercée à titre indépendant (*avocat, Rechtsanwalt, Fürsprecher, Advokat, avvocato*) est d'ailleurs régulièrement punie à l'échelon cantonal. Un exemple actuel de dénomination professionnelle protégée au plan fédéral est celui du conseil en brevets: en adoptant la loi sur les conseils en brevets (LCBr)¹⁵ le 20 mars 2009, l'Assemblée fédérale a décidé de protéger le titre professionnel de «conseil en brevets». Il s'agit par là de garantir la qualification professionnelle des prestataires, de faire la transparence sur l'offre de services et de protéger les personnes et les entreprises contre des conseils non qualifiés.

¹⁰ RS 311.0

¹¹ RS 414.110

¹² RS 414.71

¹³ RS 811.11

¹⁴ RS 935.61

¹⁵ FF 2009 1725

Décompte des prestations

L'activité psychothérapeutique des psychologues ne peut actuellement être facturée directement à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS). La facturation n'est possible que pour ce qu'il est convenu d'appeler la psychothérapie déléguée: un médecin possédant les qualifications requises peut déléguer des psychothérapies à un psychologue employé chez lui. La psychothérapie déléguée doit être pratiquée sous la responsabilité et dans les locaux du médecin délégant, lequel établit le décompte de la prestation vis-à-vis de l'AOS. En 2008, quelque 2400 médecins délégués étaient déclarés, et les coûts de la psychothérapie ont atteint, en 2007, 115 millions de francs¹⁶. Alors que la psychothérapie pouvait, jusqu'en 2007, être déléguée à des thérapeutes exerçant sans avoir suivi d'études supérieures en psychologie, depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, de la nouvelle Convention sur la reconnaissance des unités fonctionnelles TARMED, les psychothérapeutes délégués doivent attester non seulement d'une formation postgrade en psychothérapie mais aussi d'études supérieures en psychologie. Cette même condition s'applique aux psychothérapies à la charge de l'assurance-invalidité (AI). La Convention concernant la réalisation d'examens et de traitements psychothérapeutiques à la charge de l'AI, qui a été conclue avec les trois associations professionnelles que sont la FSP, l'APSPA et l'ASP, dispose que seuls peuvent exercer leur activité à la charge de l'AI les psychothérapeutes qui ont achevé des études supérieures de psychologie. Selon une information émanant de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), la liste des psychothérapeutes agréés par l'AI contient actuellement environ 2350 inscriptions.

Ainsi donc, la psychothérapie non médicale est financée aujourd'hui en bonne partie par les clients eux-mêmes ou par des assurances complémentaires. Santéuisse, l'association des assureurs-maladie suisses, tient, sur la base des indications fournies par les associations professionnelles, une liste des psychothérapeutes non-médecins qui peuvent prétendre aux prestations des assurances complémentaires. En 2006, environ 3000 psychothérapeutes étaient inscrits sur cette liste¹⁷.

Dans les années 1990, la question du droit de facturer les mesures de psychothérapie qualifiée non médicale à la charge de l'AOS a été soulevée, ce qui, sur le principe, serait possible aux termes de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)¹⁸. L'élaboration d'une ordonnance en ce sens a cependant échoué, d'une part, en raison du coût considérable qui – craignait-on – en résulterait pour l'AOS et, d'autre part, face aux dissensions entre les intéressés (associations concurrentes de psychologues et de psychothérapeutes, Fédération des médecins suisses [FMH] et assureurs-maladie). Il n'est pas prévu d'autoriser la facturation, à la charge de l'AOS, d'une psychothérapie dispensée par un psychologue.

¹⁶ Précisions fournies par la Société suisse des médecins délégués, avril 2009.

¹⁷ Gerhard Kocher, Willy Oggier (éd.), *Système de santé suisse 2007–2009: survol de la situation actuelle*, Berne 2009.

¹⁸ RS 832.10

1.1.3 De la nécessité d'une réglementation

Selon le Rapport national sur la santé 2008¹⁹, environ la moitié de la population suisse souffre au moins une fois dans sa vie d'un trouble psychique répondant aux critères diagnostiques définis, c'est-à-dire dépassant nettement un simple trouble du bien-être. Ce qui – selon ce même rapport – signifie que la majorité des gens de ce pays sont confrontés au cours de leur vie, personnellement ou dans leur entourage proche, à des affections psychiques profondes. Chaque année, 25 à 30 % de la population contractent une telle affection pour la première fois ou suite à une rechute, les plus fréquentes étant la dépression, l'anxiété et les dépendances à des substances psychoactives.

Ces chiffres englobent – toujours selon le rapport sur la santé – des troubles équivalant à une maladie assez légers et passagers, mais qui doivent être traités (pour éviter qu'ils ne deviennent chroniques). On estime à 10 % la tranche de la population qui, selon le rapport, souffre chaque année d'un trouble psychique nécessitant un traitement. D'après l'Enquête sur la santé 2007 (ESS 2007)²⁰, 5,3 % de la population, soit près de 330 000 personnes, se trouvaient en traitement pour des troubles psychiques durant l'année étudiée. C'est dire que seule la moitié des personnes souffrant de problèmes psychiques nécessitant un traitement suit un traitement.

Les troubles et maladies psychiques peuvent être guéris ou, du moins, atténués de telle sorte que les personnes concernées puissent mener une vie sans préjudice grave. Ils risquent toutefois, surtout lorsqu'ils ne sont pas soignés de façon adéquate ni en temps utile, de devenir chroniques. Or, une évolution chronique s'accompagne très souvent de gênes fonctionnelles importantes et d'une détérioration de la qualité de vie pour les intéressés, mais aussi de coûts considérables pour l'économie (pertes de productivité) et la société sous forme de coûts de traitement et de rentes: depuis 1999, selon la Statistique de l'AI 2008²¹, les versements de rentes pour raisons psychiques ont augmenté de 6 % par an. Actuellement, près de 40 % de toutes les rentes AI sont perçues par suite de maladies psychiques.

En Suisse, les psychologues sont de plus en plus associés au traitement et au suivi de personnes souffrant de troubles et de maladies du psychisme: outre les spécialistes médicaux (médecins spécialistes en psychiatrie et en psychothérapie, en pédopsychiatrie et en psychothérapie), les psychologues jouent d'ores et déjà un grand rôle dans le traitement et le suivi thérapeutiques de ces personnes, et ce, en ambulatoire comme en milieu hospitalier. Dans le secteur hospitalier (institutions psychiatriques), des psychologues spécialisés, cliniciens pour la plupart, occupent des fonctions essentielles dans les domaines du diagnostic, de la planification et de la réalisation d'interventions psychologiques, y compris de la psychothérapie au sens strict du terme. Dans le secteur ambulatoire, il existe, outre quelque 2600 psychothérapeutes médecins (spécialistes en psychiatrie/psychothérapie) exerçant en pratique privée²², environ 3800 psychothérapeutes non-médecins, psychologues pour la plupart, qui ont le droit de pratiquer librement la psychothérapie en vertu d'une autorisation cantonale d'exercice de cette activité à titre indépendant²³. Ces dernières années, le

¹⁹ Katharina Meyer (éd.), La santé en Suisse. Rapport national sur la santé 2008, Berne 2009.

²⁰ Office fédéral de la statistique OFS: Enquête suisse sur la santé 2007.

²¹ Office fédéral des assurances sociales OFAS: Statistique de l'AI 2008.

²² Liste des médecins de la FMH.

²³ Cf. note de bas de page n° 5.

nombre des psychothérapeutes non-médecins a augmenté davantage que celui des médecins spécialistes en psychiatrie/psychothérapie²⁴. Les enquêtes sur la santé 1997, 2002 et 2007²⁵ montrent que le pourcentage des personnes qui se font traiter par un psychologue pour un problème psychique croît constamment: de 26,5 % en 1997, il est passé à 33,6 % en 2007.

Alors que les formations universitaire et postgrade ainsi que l'exercice des professions de la médecine sont régis par la loi du 23 juin 2006 sur les professions médicales (LPMéd)²⁶, il n'existe pas de réglementation fédérale pour les spécialistes en psychologie. La psychothérapie non médicale, ou pratiquée par des psychologues, fait l'objet pour le moment des réglementations cantonales relatives à l'exercice de la profession de psychothérapeute non-médecin, des dispositions TARMED sur la psychothérapie déléguée et de la Convention concernant la réalisation d'examen et de traitements psychothérapeutiques à la charge de l'AI, conclue entre l'OFAS et la FSP, l'APSPA et l'ASP. Les réglementations cantonales, en particulier, diffèrent les unes des autres, ce qui a pour conséquence que les prestations psychothérapeutiques ambulatoires non médicales ne sont pas soumises à des exigences de qualité identiques dans tous les cantons. Sachant que, dans le sillage de la révision de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI)²⁷, le principe du libre accès au marché s'applique explicitement aussi à un établissement dans d'autres cantons, le danger existe de surcroît de voir ramener les conditions de délivrance d'une autorisation d'exercice de la profession au niveau des exigences cantonales actuellement les moins contraignantes.

L'absence de réglementation homogène et transparente des professions de la psychologie a d'abord des conséquences négatives pour les personnes en quête d'une prestation de service psychologique qualifiée sur le marché. A cet égard, songeons non seulement aux personnes affectées dans leur psychisme ou même malades, mais aussi aux personnes qui, alors qu'elles vivent des situations éprouvantes sur le plan psychique (problèmes de couple ou d'éducation, difficultés familiales, perte d'un emploi, décès d'un proche, maladie engageant le pronostic vital, etc.), recherchent conseil et soutien (thérapeutique). Celles-ci se heurtent à un marché flou, proposant des services psychologiques dépourvus de label de qualité clair. A l'heure actuelle, il existe, en marge d'un éventail de prestations psychologiques et psychothérapeutiques proposées par des psychologues qualifiés, une offre pléthorique opaque de services dits psychologiques que fournissent des personnes sans formation de base ni formation postgrade en psychologie ou en psychothérapie.

La dénomination de «psychologue» n'étant pas protégée, elle peut être utilisée par des personnes qui n'ont pas suivi d'études de psychologie, d'où l'impossibilité de distinguer rapidement et sans équivoque un fournisseur de prestations psychologiques qualifié d'un fournisseur non qualifié. La multitude des abréviations et des titres de spécialisation rattachés à la dénomination de psychologue ou de psychothérapeute (FSP, APSPA, ASP, SPCP, AAI, etc.) n'est pas un gage de transparence accrue, pas plus que celle des titres académiques (lic. phil., HES, MSc, BSc, MAS, BA, etc.). Ce sont précisément les personnes vivant des situations psychiques particulières qui courent le danger de tomber sur des fournisseurs de prestations non

²⁴ Juergen Margraf, *Kosten und Nutzen der Psychotherapie*, Heidelberg 2009.

²⁵ OFS: ESS 2007.

²⁶ RS 811.11

²⁷ RS 943.02

qualifiés, puisqu'elles sont incapables, faute de protection des dénominations, de les distinguer de spécialistes qualifiés en psychologie. Ainsi, la protection des patients et des consommateurs ne jouit pas de garanties suffisantes dans le domaine de la santé psychique.

Quant aux professions qualifiées de la psychologie, l'absence de réglementation homogène entrave la mise en place de normes de qualité uniformes et contraignantes. Dans les cantons, l'inexistence d'une réglementation fédérale empêche de réglementer de façon homogène l'exercice de la profession ou les conditions d'octroi des autorisations y relatives.

Les principaux pays voisins de la Suisse, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie, tous membres de l'Union européenne, disposent d'ores et déjà de titres de psychologue protégés au niveau national, mais aussi de lois sur la psychologie et la psychothérapie qui régissent l'usage des titres et des dénominations professionnelles ainsi que l'exercice de ces professions pour assurer la protection de la population. Dès 2001, le Conseil des Etats, à l'unanimité, et le Conseil national, dans sa grande majorité, se sont prononcés en faveur d'une protection des titres pour les psychologues en adoptant les motions Wicki et Triponez, à l'intitulé identique. Ce faisant, le Parlement entendait, d'une part, prévenir une discrimination éventuelle des psychologues suisses dans l'espace européen et, d'autre part, améliorer la protection des consommateurs.

Pour résumer, le besoin de réglementer les professions de la psychologie dans la loi est manifeste. La protection de la santé et des consommateurs, notamment, appelle des améliorations dans ce secteur professionnel. Ces améliorations devront être réalisées par le biais de dénominations professionnelles protégées explicites, par l'instauration de titres postgrades fédéraux ainsi que par une réglementation de la formation de base, de la formation postgrade et de l'exercice de la psychothérapie par des psychologues.

1.1.4 Mandats législatifs

En 1991, la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) avait demandé au Conseil fédéral de réglementer la psychothérapie non médicale dans le cadre de la nouvelle réglementation de la formation universitaire, de la formation postgrade et de l'exercice des professions médicales.

En 1995, une commission d'experts du Département fédéral de l'intérieur (DFI) placée sous la direction du professeur Thomas Fleiner a présenté un projet de loi sur la formation universitaire et la formation postgrade des professions médicales (AP LPMéd), qui régissait aussi la psychothérapie non médicale.

La procédure de consultation sur l'AP LPMéd, que le Conseil fédéral avait lancée par une décision du 15 décembre 1997, a suscité dans l'ensemble un écho favorable. Toutefois, le volet de la réglementation de la psychothérapie non médicale figurant dans la loi sur les professions médicales a fait l'objet de critiques. C'est ainsi que de nombreux participants ont refusé en particulier que des diplômés de filières d'études autres que la médecine ou la psychologie aient eux aussi accès à la formation postgrade en psychothérapie.

Compte tenu de ces avis, le DFI a demandé au Conseil fédéral, le 17 juillet 1998, d'extraire ce volet de la future loi sur les professions médicales et, par analogie avec les législations d'autres pays, d'élaborer une loi distincte sur la psychothérapie non médicale ou, plus exactement, pratiquée par des psychologues.

Le 19 août 1998, le Conseil fédéral décidait de régler les exigences en matière de formation de base et de formation postgrade pour les psychothérapeutes non-médecins dans le cadre d'une loi à part entière. Le DFI a alors été chargé d'élaborer un projet de loi dans ce sens.

Les travaux législatifs y afférents ont connu une orientation nouvelle avec l'adoption des motions déposées respectivement le 27 novembre 2000 par le conseiller national Triponez et le 7 décembre 2000 par le conseiller aux Etats Wicki, motions libellées toutes deux en des termes identiques et appelant le Conseil fédéral à prévoir au plan fédéral une protection des titres pour les professions relevant de la psychologie. Il s'agissait par là, dans le contexte de l'accord signé avec l'Union européenne sur la libre circulation des personnes, de protéger les psychologues suisses qualifiés contre toute discrimination dans l'exercice de leur profession. Par ailleurs, la protection des titres était censée créer davantage de transparence sur un marché des services psychologiques bien opaque: autrement dit, permettre à des personnes désireuses ou contraintes de solliciter un traitement ou un suivi psychologique de distinguer les offres qualifiées des offres non qualifiées. Les deux motions ayant été adoptées en 2001, le mandat adressé par le législateur au DFI consistait alors à élaborer une «loi fédérale sur la formation de base, la formation postgrade et continue dans les professions relevant du domaine de la psychologie».

En octobre 2001, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), chargé des travaux législatifs, mandatait Marianne Amiet, licenciée en droit, et le professeur Paul Richli, docteur en droit, pour élaborer un avant-projet de loi. Ont participé aux travaux des représentants des associations suisses de psychologie et de psychothérapie (FSP, APSPA, ASP et Charte), des hautes écoles, de la CDS, de la CUS et de la CRUS ainsi que de la psychiatrie et de la psychothérapie médicales.

Le 11 décembre 2002, le groupe de travail adoptait un premier avant-projet de loi sur les professions de la psychologie. C'est sur cette base que l'OFSP a élaboré l'avant-projet de loi sur les professions de la psychologie (AP LPsy), que le Conseil fédéral a mis en consultation le 22 juin 2005. Au vu des résultats de cette procédure, le Conseil fédéral a décidé, le 18 avril 2007, qu'il convenait de poursuivre les travaux relatifs à la loi sur les professions de la psychologie et, ce faisant, de lever les importantes contradictions mises au jour par la consultation (cf. ch. 1.2.1).

1.2 Solutions étudiées

Une alternative à la solution proposée aurait consisté en une loi sur la seule psychothérapie, qui aurait porté exclusivement sur la formation de base et la formation postgrade ainsi que sur l'exercice de la profession des psychothérapeutes non-médecins. Le champ scientifique de la psychologie et ses multiples disciplines n'auraient pas été concernés par une telle loi.

L'adoption en 2001 des motions Wicki et Triponez par le Parlement et le nouveau mandat législatif ainsi adressé au Conseil fédéral ont rendu cette solution caduque: la demande visant à instaurer une protection des titres pour les psychologues était en

effet l'occasion d'inclure dans la réglementation le domaine tout entier de la psychologie et de ses disciplines. L'avant-projet de loi fédérale sur les professions de la psychologie, tel qu'il a été élaboré par la suite, prévoyait par conséquent des réglementations poussées dans le domaine des formations de base et postgrade des psychologues ainsi que de l'exercice de leur profession. Ainsi, il était prévu de soumettre à une formation postgrade obligatoire et à une autorisation d'exercice toutes les professions relevant de la psychologie dans le secteur de la santé ou, à titre d'alternative, huit domaines de spécialité.

Au vu des résultats de la consultation, la question de principe s'est une fois de plus posée de savoir s'il fallait vraiment créer une loi sur les professions de la psychologie. Une variante a notamment été examinée, qui prévoyait de simplifier les réglementations cantonales relatives à l'exercice de la profession de psychothérapeute non-médecin et de soumettre le marché de la formation postgrade à l'autoréglementation des associations professionnelles et spécialisées. Mais comme cette variante n'était pas de nature à garantir la nécessaire protection de la santé et des consommateurs, pas plus qu'elle ne répondait aux intentions des auteurs des motions, elle a été abandonnée.

1.2.1 Points de vue et avis issus de la procédure parlementaire

1.2.1.1 Consultation

Le Conseil fédéral a mis l'AP LPsy en consultation le 22 juin 2005. Cette procédure s'est achevée le 31 octobre de la même année.

Sur le principe, les réactions à l'avant-projet ont été positives: la majorité des participants à la consultation l'ont soutenu. Les points essentiels et incontestés sont, en particulier, la protection des titres, de la santé et la protection contre les actes visant à tromper et à induire en erreur. Ils ont salué par ailleurs la volonté de garantir et d'améliorer la qualité des prestations relevant de la psychologie (du moins de celles qui forment le champ d'application de la loi) en soumettant les formations de base et postgrade à des exigences précises et en mettant en place une procédure d'accréditation.

Parmi les points faibles de l'avant-projet, les participants ont désigné principalement le champ d'application proposé en plusieurs variantes ainsi que les dispositions transitoires, jugées majoritairement trop larges.

La plupart des associations de psychologie ont estimé que leurs attentes sont satisfaites sur de nombreux points. Néanmoins, elles ont proposé, à l'instar d'un canton, de trois hautes écoles et d'autres associations, trois modifications majeures: le champ d'application doit englober toutes les activités qualifiées de la psychologie; il est nécessaire de revoir le statut des formations de base en ce sens qu'elles sont le gage de la compétence à exercer la profession et qu'elles garantissent l'accès à la formation postgrade. Enfin, les dispositions transitoires doivent être formulées de manière moins large.

Champ d'application: Une majorité s'est déclarée en faveur d'un champ d'application plus étendu, sans énumération exhaustive des domaines concernés par la loi. La notion de «professions de la psychologie dans le domaine de la santé» utilisée

dans l'article relatif au but de la loi a conduit à de nombreuses propositions de changement. Pour la majeure partie, il est en effet difficile de dire quelles professions de la psychologie doivent être considérées comme relevant du domaine de la santé. Les avis divergeaient également sur la question de savoir quelles professions de la psychologie doivent bénéficier d'une protection particulière. C'est ainsi, en particulier, que la liste dressée dans la variante à l'art. 2 a été jugée arbitraire. La plupart des participants souhaitaient donc que le champ d'application soit étendu à «toutes les activités de la psychologie».

Protection des titres: L'instauration d'une protection des titres a été majoritairement bien accueillie. Les avis divergeaient considérablement, par contre, sur les modalités de sa mise en œuvre. Par ailleurs, la règle relative à l'emploi des adjectifs «psychologique» et «psychothérapeutique» était considérée par plusieurs participants comme excessive.

Une large majorité des participants à la procédure de consultation s'est prononcée en faveur d'une protection étendue des titres, correspondant à la variante «ouverte» du champ d'application. ZH, TG, la CUS, la CSHES et la FHNW voulaient même élargir cette protection au titre de bachelor (diplôme de bachelor professionnalisant). Certains autres souhaitaient au contraire ne pas protéger le titre de psychologue de manière générale, préférant que la loi se limite à énumérer quelques professions de la psychologie, comme dans la variante «fermée» du champ d'application.

Formations de base et postgrade: Les organismes publics de formation ont été majoritairement favorables à la loi. Ils approuvaient d'une façon générale que l'exercice des professions soumises à la loi soit subordonné à l'obtention d'un diplôme en psychologie reconnu (de niveau master) délivré par une université ou une haute école spécialisée, et que ce diplôme doive ensuite être complété par une formation postgrade spécialisée pour les domaines professionnels qualifiés.

Certains organismes de formation privés se sentaient désavantagés par rapport aux organismes publics, notamment par les règles énoncées dans l'article sur la protection des titres et par celles régissant l'accès aux formations postgrades spécialisées en psychothérapie. Quelques-uns de leurs représentants ont reproché à la réglementation d'être trop dense, ce qui entrave la libre concurrence de façon excessive et empêche une adaptation flexible des offres de formation postgrade aux exigences du marché.

Du côté des cantons comme des organismes de formation, plusieurs d'entre eux considéraient que les exigences posées à la formation de base et à la formation postgrade étaient trop complexes, et ils ont voulu éviter une surréglementation. Deux cantons ont fait observer de surcroît une atteinte à leur autonomie, et les représentants des hautes écoles spécialisées, notamment, ont dénoncé des chevauchements avec la LHES. La CUS a recommandé de ramener les dispositions concernant la formation de base à l'essentiel, et ce, dans la perspective de l'entrée en vigueur du projet «Paysage suisse des hautes écoles 2008».

Psychothérapie: Un canton, la FSP et quelques-unes de ses associations membres ont déploré que le projet de loi différencie tant la psychothérapie des autres professions de la psychologie. Selon eux, il convient de revoir la mention explicite de la psychothérapie en plusieurs endroits du texte. D'autres participants soulignaient au contraire que la psychothérapie constitue un cas particulier, en ce sens notamment qu'elle se caractérise par une grande diversité et une grande interdisciplinarité, qu'elle possède sa propre approche théorique et qu'elle relève davantage de la santé,

au final, que d'autres professions de la psychologie. La Charte et plusieurs de ses associations membres demandaient que les titulaires de diplômes autres que ceux des hautes écoles enseignant la psychologie puissent accéder aux formations postgrades en psychothérapie. Ces participants critiquaient le fait que la solution dite «Fensterlösung» ait été abandonnée au cours des travaux législatifs: elle aurait permis en effet aux autres titulaires de diplômes (notamment dans des filières d'études en sciences humaines et sociales apparentées à la psychologie) de suivre eux aussi, par le biais de formations complémentaires ou d'un accès simplifié à un master en psychologie, une formation postgrade en psychothérapie.

Accréditation: Les participants à la consultation étaient globalement favorables à la procédure d'accréditation, autrement dit au contrôle de la qualité des structures, des processus et des résultats des filières de formation postgrade. Quelques-uns d'entre eux ont néanmoins soulevé deux points négatifs: le surcroît de charges financières et administratives, et la complexité du dispositif. Les prestataires privés de formations postgrades, en particulier, craignaient une sélection trop sévère des fournisseurs de prestations. A plusieurs reprises, les participants ont également signalé un risque de doublons concernant l'accréditation. Selon eux, les règles d'accréditation devraient s'appuyer sur la loi du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités (LAU)²⁸ et sur les *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*²⁹ (adoptés à Bergen en 2005).

Dispositions transitoires: Tous les participants à la consultation qui se sont prononcés sur les dispositions transitoires recommandaient de les remanier. La grande majorité d'entre eux souhaitaient que ces dispositions soient plus restrictives. L'opinion qui prévalait était que les dispositions transitoires, telles qu'elles étaient prévues dans l'avant-projet de loi, n'étaient pas à même de garantir la protection des consommateurs. Les propositions de remaniement visaient à soumettre à l'obligation d'acquiescer une qualification complémentaire les personnes ne satisfaisant pas aux exigences requises, à l'exception des détenteurs d'une autorisation cantonale de pratiquer, et ce, indépendamment du nombre d'années pendant lesquelles elles ont déjà exercé.

1.2.1.2 **Audition**

Conformément au mandat donné par le Conseil fédéral le 18 avril 2007, l'AP LPsy a été remanié dans le sens des résultats de la procédure de consultation et présenté le 26 février 2009, lors d'une audition, aux milieux intéressés. Ceux-ci devaient en effet avoir la possibilité de s'informer de l'avancement des travaux, de poser des questions et de contribuer à clarifier certains aspects du projet. Cette audition, à laquelle ont participé 140 personnes environ, a été l'occasion d'expliquer les grandes lignes du projet de loi remanié. Les réactions à ce remaniement se sont révélées en grande majorité positives. Voici un résumé des commentaires sur les divers points:

Champ d'application: l'idée d'étendre le champ d'application à tous les psychologues est accueillie favorablement.

²⁸ RS 414.20

²⁹ http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050221_ENQA_report.pdf

Formation de base: le fait de renoncer à définir des objectifs de formation et à en établir la liste est accueilli favorablement.

Formation postgrade – accréditation, titre et admission: L'accréditation des formations postgrades dans des domaines de la psychologie ayant un rapport direct avec la santé et, sur cette base, la création de nouveaux titres postgrades fédéraux sont incontestées. La grande majorité est unanime sur le fait qu'un master en psychologie ou un diplôme équivalent délivré par une haute école est indispensable pour être admis à une formation postgrade accréditée dans tous les domaines entrant dans le champ de la LPsy. Une minorité (Charte et ASP) demande toutefois que les titulaires de diplômes d'autres études, dites proches de la psychologie, puissent être admis à une formation postgrade en psychothérapie.

Exercice de la profession: Plusieurs participants regrettent que l'exercice des professions de la psychologie ne soit plus réglé. Le projet soumis à consultation prévoyait qu'une profession de la psychologie pouvait être exercée uniquement par une personne titulaire d'un master ou d'une licence en psychologie. En revanche, le régime d'autorisation obligatoire applicable à l'exercice de la psychothérapie à titre d'activité économique privée fait l'unanimité. Certains participants demandent que l'autorisation obligatoire soit également applicable aux domaines de la psychologie clinique, de la neuropsychologie, de la psychologie du droit et de la psychologie de la réinsertion.

Protection de la dénomination: La protection générale de la dénomination de psychologue est approuvée à l'unanimité. Seuls les titulaires d'un master en psychologie ou d'un diplôme équivalent délivré par une haute école devraient être autorisés à utiliser la dénomination protégée.

Registre des personnes exerçant la psychothérapie à titre d'activité économique privée sous leur propre responsabilité professionnelle: Le registre n'a suscité aucun commentaire négatif.

Dispositions transitoires: Les participants jugent qu'elles ont été clairement améliorées par rapport à celles du projet mis en consultation. Tous sont unanimes pour que la protection de la dénomination «psychologue» entre en vigueur sans délai transitoire.

1.2.2 Points de controverse en suspens

Le fait de restreindre l'admission aux filières de formation postgrade accréditées en psychothérapie aux titulaires d'un master, d'une licence ou d'un diplôme en psychologie d'une haute école constitue le principal point de controverse dans la réglementation telle qu'elle est proposée.

Depuis le début des travaux consacrés à la loi sur les professions de la psychologie, la Charte et ses associations membres plaident en faveur d'un accès sans entrave à la formation postgrade en psychothérapie. Le premier avant-projet de LPsy prenait cette revendication en considération, prévoyant la solution dite de la «Fensterlösung» pour l'accès aux filières de formation postgrade accréditées en psychothérapie: celle-ci aurait permis aux titulaires d'un diplôme d'une autre filière apparentée à la psychologie (sciences humaines et sociales) de suivre eux aussi, par le biais de formations complémentaires ou d'un accès simplifié à un master en psychologie, une formation postgrade accréditée. En l'espèce, la Confédération aurait eu la com-

pétence de faire aménager les cycles de formation complémentaire adéquats dès lors que les hautes écoles ne les auraient pas proposés de leur propre initiative. La «Fens-terlösung» a été abandonnée au cours des travaux législatifs pour les raisons suivantes:

La Confédération n'a pas la compétence constitutionnelle d'ordonner l'aménagement de filières de formation de base ou postgrade dans les hautes écoles cantonales, pas plus qu'elle n'a le pouvoir de réglementer les admissions en master de ces hautes écoles. La Confédération aurait pu mandater à cette fin les Ecoles polytechniques fédérales ou un organisme privé, ce qui l'aurait amenée en définitive à créer parallèlement aux hautes écoles cantonales une structure de formation avec ses propres besoins de financement.

De l'avis de la Charte et de ses membres, la psychothérapie est une discipline scientifique indépendante. Ni la médecine ni la psychologie ne sont assimilées à une science de base; elles sont considérées bien davantage comme des racines de la science parmi de nombreuses autres telles que la philosophie, la sociologie, la pédagogie et la théologie. Cette acception des fondements de la psychothérapie n'a pas pu s'imposer en Suisse ni dans les pays d'Europe qui l'entourent. La psychothérapie en tant que discipline scientifique indépendante dotée de filières de formation de base et de formation postgrade reconnues n'a, jusqu'ici, pas trouvé sa place dans les hautes écoles. Il s'est instauré au contraire un double système de formation de base en psychologie ou en médecine dans les hautes écoles et de formation postgrade en psychothérapie à l'intérieur et hors des hautes écoles.

1.3 Les changements proposés

La loi sur les professions de la psychologie dont il est question ici a pour but d'améliorer la protection de la santé (psychique) et de préserver de la tromperie les personnes qui recourent à des prestations psychologiques.

La présente loi instaure à cette fin des dénominations professionnelles protégées, explicites, elle crée par le biais de titres postgrades fédéraux un label de qualité fiable dans les domaines relevant spécifiquement de la santé et assure, en réglementant les formations de base et postgrade ainsi que l'exercice de la psychothérapie par des psychologues, un standard élevé homogène dans le domaine thérapeutique.

La protection de la dénomination professionnelle de «psychologue» garantit la transparence sur le marché opaque des services psychologiques et la qualité professionnelle de ces prestations. Seule une personne remplissant les conditions fixées par la loi, c'est-à-dire possédant un master, une licence ou un diplôme en psychologie d'une haute école, sera autorisée à se dénommer «psychologue».

L'instauration de titres postgrades fédéraux consacre un nouveau label de qualité: il sera possible d'acquérir des titres postgrades fédéraux dans les domaines relevant spécifiquement de la politique de santé que sont la psychothérapie, la neuropsychologie, la psychologie clinique ainsi que la psychologie des enfants et des adolescents, à condition toutefois que les filières de formation postgrade en question aient été accréditées. Dans les quatre domaines cités, le conseil individuel, l'analyse, le traitement ou le suivi thérapeutique (temporaire) de personnes en proie à des problèmes et des maladies psychiques ou à des situations de vie psychologiquement pesantes sont régulièrement – à des degrés divers – au cœur des préoccupations.

L'instrument de l'accréditation permet de contrôler la qualité de ces formations postgrades. Afin de tenir compte des évolutions à venir, le Conseil fédéral se voit octroyer la compétence de prévoir des titres postgrades fédéraux pour d'autres domaines de la psychologie relevant de la santé.

Seules seront admises à des formations postgrades accréditées les personnes titulaires d'un master, d'une licence ou d'un diplôme en psychologie délivré par une haute école. L'accès aux filières de formation postgrade en psychothérapie suppose par ailleurs un niveau d'études suffisant en psychologie clinique et en psychopathologie. Les formations postgrades en psychothérapie, qui sont en général fortement axées sur des conceptions et méthodes thérapeutiques déterminées, seront précédées d'une formation englobant un large éventail de bases scientifiques en psychologie générale (p. ex. la perception, l'émotion, la motivation et des bases biologiques et neurologiques) et des contenus de psychologie clinique (p. ex. approches d'explication et modèles de l'origine et de l'évolution des troubles et des maladies du psychisme, diagnostic clinique, conduite de l'entretien diagnostique et thérapeutique et recherche en psychothérapie). La formation de base en psychologie doit être fondée sur les faits et permettre aux futurs psychothérapeutes d'intégrer des enseignements scientifiques et les résultats de la recherche dans la pratique thérapeutique.

Dans le domaine de la psychothérapie, il est prévu d'instaurer en Suisse un système d'autorisation uniforme assorti de devoirs professionnels et d'une surveillance afin de protéger le public contre des fournisseurs de prestations non qualifiés. La surveillance sera assurée par les cantons. Seule sera autorisée à pratiquer la psychothérapie en tant qu'activité économique privée sous sa propre responsabilité professionnelle une personne ayant achevé une formation postgrade accréditée en psychothérapie. En cas de violation des devoirs professionnels, d'autres prescriptions de la loi ou de dispositions d'exécution, les autorités cantonales de surveillance pourront infliger des mesures disciplinaires.

S'agissant de la reconnaissance de diplômes et de titres postgrades décernés par des hautes écoles étrangères, des formalités liées à l'accréditation des filières de formation postgrade et d'autres tâches de conseil (définition des dénominations professionnelles, p. ex.), une commission extraparlamentaire (Commission des professions de la psychologie) sera mise en place afin de garantir que la Confédération dispose en permanence, et à un coût raisonnable, des connaissances techniques requises dans son nouveau domaine d'activités.

Tenu par le DFI, un registre des psychologues exerçant la psychothérapie à titre d'activité économique privée, sous leur propre responsabilité professionnelle, ainsi que des détenteurs de titres postgrades fédéraux ou étrangers reconnus servira de source d'information aux clients et aux patients, assurant dès lors la transparence du marché.

Le projet de loi prévoit le respect du secret professionnel: les psychologues seront tenus à un devoir de discrétion à propos de tous les faits qui leur auront été confiés ou qui auront été portés à leur connaissance dans l'exercice de leur profession.

Des dispositions pénales sanctionneront l'usage de dénominations professionnelles ou de titres postgrades par des personnes n'étant pas titulaires des diplômes ou des titres en question.

Les dispositions transitoires tiennent compte des personnes déjà en possession d'une autorisation cantonale d'exercice de la profession de psychothérapeute avant l'entrée en vigueur de la loi sur les professions de la psychologie. Il est prévu par ailleurs d'accréditer des filières de formation postgrade en psychothérapie à titre provisoire: les titres obtenus au terme de cycles de formation postgrade ayant fait l'objet d'une accréditation provisoire ont valeur de titres fédéraux.

1.4 Justification et appréciation de la solution proposée

Les changements proposés sont justifiés par l'intérêt légitime et prépondérant du public: ils garantissent la nécessaire protection de la santé et des consommateurs contre la tromperie dans le domaine des prestations psychologiques, protection qui est aujourd'hui insuffisante (cf. ch. 1.1.3). Le dispositif prévu est conforme aux mandats législatifs en la matière (cf. ch. 1.1.4), sans proposer de règles inutiles en termes de protection de la santé et des consommateurs ni, par conséquent, déployer de mesures interventionnistes disproportionnées:

La protection de la santé (psychique) est garantie en premier lieu par la réglementation des formations de base et postgrade ainsi que de l'exercice de la psychothérapie par des psychologues. L'harmonisation, à l'échelon fédéral, des dispositions relatives à l'exercice de la profession, définies qui plus est à un haut niveau, est un gage de grande qualité homogène sur l'ensemble du territoire national dans le domaine thérapeutique.

La qualité des formations postgrades dispensées en psychothérapie et dans d'autres domaines de la psychologie relevant spécifiquement de la politique de santé est assurée au travers de l'accréditation des filières de formation postgrade. De plus, l'instauration de titres postgrades fédéraux crée dans ces domaines un nouveau label de qualité, titres que seuls auront le droit d'arborez des spécialistes qualifiés.

Les dénominations protégées qu'il est prévu d'instaurer sont elles-mêmes un gage de protection efficace contre la tromperie: ainsi, les consommateurs seront en mesure de distinguer rapidement et sans équivoque les fournisseurs de prestations psychologiques qualifiés de ceux qui ne le sont pas ou qui le sont insuffisamment. Ces derniers ne pourront plus proposer leurs services sur le marché aux mêmes conditions que les spécialistes qualifiés. En ce sens, la loi sur les professions de la psychologie apportera de la transparence sur un marché opaque.

La loi proposée évite d'avoir à réglementer davantage les professions de la psychologie, ce qui serait inutile pour garantir la protection de la santé et des consommateurs contre la tromperie, et elle est proportionnée dans sa dimension interventionniste.

Le projet de loi ne s'imisce pas dans l'autonomie dont jouissent les hautes écoles en matière d'enseignement et de recherche dans le vaste domaine scientifique de la psychologie, pas plus qu'il ne cherche, précisément pour des raisons de proportionnalité, à régir les moindres détails de l'exercice d'une activité relevant de la psychologie. Il n'est prévu de réglementer l'exercice de la profession que dans le domaine de la psychothérapie.

Il n'y a qu'en psychothérapie que l'accréditation des filières de formation postgrade et l'obtention d'un titre fédéral constitueront des préalables à l'exercice de la profession en tant qu'activité économique privée sous la propre responsabilité professionnelle du psychothérapeute. Dans tous les autres domaines de la psychologie,

l'accréditation des formations postgrades ou l'obtention de titres fédéraux sera laissée à l'appréciation des organismes concernés ou des psychologues, en fonction de leurs intérêts.

Enfin, en protégeant les dénominations professionnelles et les titres postgrades, la loi sur les professions de la psychologie n'entrave la liberté économique que dans la mesure où cela est nécessaire pour atteindre le but de la loi: elle n'instaure aucune autorisation obligatoire ni interdiction d'activité de portée générale. Le projet de loi n'a pas davantage pour effet de cloisonner le marché de manière disproportionnée: les fournisseurs de prestations psychologiques qui ne remplissent pas les conditions d'usage d'une dénomination professionnelle protégée pourront continuer d'exercer leur activité, sous réserve de ne pas usurper, ce faisant, une dénomination protégée. Seule l'activité de psychothérapeute exercée à titre d'activité économique privée sous la propre responsabilité professionnelle du praticien sera réservée aux personnes possédant un titre postgrade fédéral et justifiant d'une autorisation de pratiquer.

1.5 Corrélation entre les tâches et les ressources financières

Le projet de loi crée des tâches nouvelles dans le domaine de la reconnaissance de diplômes de fin d'études et de titres postgrades étrangers. Ces tâches seront assumées par une Commission des professions de la psychologie. Le financement de cette commission mobilisera des moyens supplémentaires.

Des tâches nouvelles naîtront par ailleurs de l'accréditation des filières de formation postgrade. Elles seront confiées au DFI (instance d'accréditation) ainsi qu'à un organe d'accréditation, désigné par le Conseil fédéral. Les charges qui leur incomberont de ce fait seront financées en premier lieu par les émoluments facturés aux organismes de formation postgrade requérants.

Enfin, la tenue du registre des titulaires de titres postgrades fédéraux et des personnes exerçant la psychothérapie à titre d'activité économique privée sous leur propre responsabilité professionnelle engendra elle aussi des tâches nouvelles. Le surcroît de charges consacrées à la réalisation de ce registre sera négligeable en ce sens qu'il est prévu de l'intégrer dans le registre des professions médicales.

1.6 Droit comparé et rapports avec le droit européen

1.6.1 Droit comparé

Ce sous-chapitre passe brièvement en revue les réglementations concernant les psychologues et les psychologues-psychothérapeutes en Allemagne, en Angleterre, en Autriche, en France et en Italie³⁰.

En Allemagne, la dénomination professionnelle de psychologue est protégée, et les personnes l'utilisant sans y être autorisées sont punissables. Seule une personne qui a achevé des études supérieures en psychologie peut faire usage de la dénomination de psychologue.

³⁰ Les considérations qui suivent reposent sur une expertise de l'Institut suisse de droit comparé (ISDC) du 7 octobre 2008.

Quiconque entend exercer la psychothérapie sous la dénomination professionnelle de «psychologue-psychothérapeute» ou la psychothérapie infantile sous la dénomination de «psychothérapeute pour enfants et adolescents» requiert en Allemagne une approbation en vertu de la loi sur les psychothérapeutes. Seule reçoit cette approbation une personne qui a achevé une formation en psychothérapie au sens de cette même loi. La formation de base en psychothérapie pour adultes consiste en des études supérieures en psychologie, tandis que la psychothérapie pour enfants et adolescents est ouverte également aux diplômés d'autres filières d'études comme la pédagogie curative. La formation en psychothérapie comporte, outre une formation théorique complète, l'expérience personnelle, une activité de psychothérapeute en clinique et en établissement spécialisé, un nombre minimal de thérapies achevées et surveillées ainsi qu'une supervision permanente par des thérapeutes enseignants expérimentés (durée: 3 à 5 ans). La dénomination de «psychothérapeute» ne peut être revendiquée que par des médecins, des psychologues-psychothérapeutes ainsi que par des psychothérapeutes pour enfants et adolescents. Les personnes ayant suivi une autre formation qui désirent exercer dans le domaine de la psychothérapie doivent clairement délimiter leur dénomination professionnelle.

En *Angleterre*, toute personne peut se prétendre psychologue ou psychothérapeute. Il n'existe actuellement dans ce pays aucune réglementation légale fixant des exigences quant à l'usage de ces dénominations ou aux formations de base et postgrade à suivre dans ces professions. Cependant, bon nombre d'employeurs fixent comme critère d'engagement l'inscription des psychologues à titre de *Chartered Psychologist* auprès de la *British Psychological Society* (BPS). Les statuts de la BPS établissent comme préalable à l'inscription en tant que membre régulier des études supérieures en psychologie, une formation postgrade dans au moins un des domaines spécialisés de la psychologie et une expérience pratique. Depuis le début mars 2009, un projet de loi est en suspens aux Parlements anglais et écossais, lequel prévoit que les registres facultatifs des organisations faïtières de psychologie soient intégrés dans le registre officiel du *Health Professions Council*, qui comprend aussi des spécialistes d'autres professions du secteur de la santé. Ce registre est accessible au public.

L'exercice de la psychothérapie à titre indépendant n'est possible en *Autriche* qu'au terme d'études générales (propédeutique en psychothérapie) et d'une formation spéciale (*psychotherapeutisches Fachspezifikum*). L'obtention d'une autorisation professionnelle à titre permanent requiert, outre un diplôme, de satisfaire aux conditions suivantes: être doté de la capacité d'exercice, être physiquement apte, avoir 28 ans révolus, être inscrit au répertoire des psychothérapeutes et être digne de confiance.

Une particularité parmi les réglementations professionnelles européennes réside dans la loi sur les psychologues, qui régit exclusivement la formation et l'exercice de la profession de psychologue clinicien et de la santé. En *Autriche*, l'installation à titre de psychologue est subordonnée à la présentation d'un diplôme (études supérieures en psychologie) sanctionnant une formation en psychologie clinique ou en psychologie de la santé. De plus, le praticien doit justifier de sa capacité d'exercice, de son aptitude physique ainsi que de son inscription sur la liste des psychologues cliniciens et des psychologues de la santé, et démontrer qu'il est digne de confiance.

Les ressortissants des Etats membres de l'Espace économique européen (EEE) ou de la Suisse qui désirent fournir des prestations dans le domaine de la psychothérapie en *Autriche* doivent déclarer leur intention et attester de leurs qualifications (dont

l'équivalence fait alors l'objet d'un examen) avant d'être autorisés à exercer leur profession. A défaut d'équivalence, ils doivent se soumettre à des mesures compensatrices.

En *France*, si les professions de psychologue et de psychothérapeute ne sont pas réglementées au sens strict, l'usage de ces dénominations l'est en revanche. Peut se nommer psychologue toute personne en possession d'un diplôme, d'un certificat ou d'un titre sanctionnant des études en psychologie dont un décret d'Etat a établi la liste. Le même droit est acquis aux personnes titulaires d'un diplôme en psychologie reconnu par équivalence. Les personnes autorisées à se dénommer psychologue sont inscrites dans un registre d'Etat.

Seules ont le droit de se désigner par le terme de psychothérapeute les personnes inscrites au registre national des psychothérapeutes. Peuvent s'inscrire les personnes justifiant d'un doctorat en médecine et les psychologues qui remplissent les conditions fixées par l'Etat, et qui ont notamment suivi une formation théorique et pratique en psychopathologie clinique.

En *Italie*, la profession de psychologue est réglementée. Pour y exercer cette profession, il faut attester, d'une part, de sa qualification sur présentation d'un diplôme ou d'un titre et, d'autre part, de sa nationalité ainsi que, le cas échéant, de son expérience professionnelle.

Quant aux titres étrangers, ils sont régis par les directives de la Communauté européenne ainsi que par l'Accord CE-Suisse du 21 juin 1999, de sorte que les Suisses jouissent en Italie du même traitement que les ressortissants de la CE.

En Italie, le titre de psychothérapeute n'est pas protégé en tant que tel, mais l'exercice de la psychothérapie comme activité professionnelle est soumis à un certain nombre d'exigences, qui font l'objet du même acte que celui qui régit la profession de psychologue. En l'espèce, toute personne peut exercer l'activité de psychothérapeute dans ce pays, pourvu qu'elle ait suivi, en plus d'études supérieures en psychologie ou en médecine, une formation postgrade spécifique d'au moins quatre ans en psychothérapie, étant précisé qu'il est interdit aux psychothérapeutes psychologues de pratiquer toute activité réservée aux médecins.

Pour résumer, on peut constater que, dans l'Europe voisine, la tendance est à une réglementation des professions de la psychologie, sur la base, le plus souvent, d'études supérieures en psychologie (université ou haute école spécialisée) ainsi que d'une formation postgrade spécialisée dans un domaine de la psychologie. La réglementation exhaustive porte en particulier sur la psychothérapie pratiquée par des psychologues.

1.6.2 La solution au regard du droit européen

Exigences fondamentales de l'Accord sur la libre circulation

En vertu de l'Accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes³¹, la Suisse est tenue d'appliquer les règles de libre circulation en vigueur dans les Etats de la CE. Toutefois, l'accord ne prévoit pas la reprise, en tant que telle, du droit communautaire sur la libre circulation des personnes. Il contient plutôt certaines

³¹ RS 0.142.112.681

dispositions fondamentales, qui reproduisent en substance les dispositions des art. 39 ss du traité CE. En outre, les annexes à l'accord énoncent toute une série de normes communautaires qui concrétisent ces dispositions et qui doivent être appliquées par les Etats contractants ou auxquelles doivent correspondre les dispositions nationales.

L'Accord sur la libre circulation des personnes contient entre autres des règles concernant les salariés et les travailleurs indépendants, ainsi que des dispositions visant à faciliter la fourniture de prestations transfrontalières. Ces prescriptions, contraignantes pour la Suisse, s'appliquent aux personnes suivantes:

- Les personnes qui exercent une profession de la psychologie à titre de salarié bénéficient de la libre circulation dont jouissent généralement les employés. Il s'agit notamment du droit des citoyens des parties au traité de se rendre dans un autre Etat contractant afin d'y exercer une activité salariée.
- Les ressortissants des Etats contractants qui souhaitent exercer une profession à titre indépendant dans un autre Etat contractant peuvent se prévaloir de la liberté d'établissement. Cette liberté leur accorde par principe le droit de s'installer dans un autre Etat contractant, d'y exercer une activité professionnelle indépendante et de fonder ou de diriger une entreprise.
- Enfin, les personnes qui exercent une profession de la psychologie peuvent également se prévaloir de la liberté de prestation de services transfrontalière par des personnes physiques sur le territoire des parties contractantes prévue dans l'accord sur la libre circulation. En plus des facilités accordées dans les domaines dans lesquels la Suisse et les Etats membres de la CE sont liés par un accord correspondant, un prestataire de services est habilité à se rendre dans un autre Etat contractant et à y offrir des prestations pour une durée limitée (90 jours par année civile).

La portée de la libre circulation des personnes est principalement déterminée par le principe de non-discrimination énoncé de manière générale à l'art. 2 de l'Accord sur la libre circulation ainsi que dans d'autres dispositions relatives à des domaines spécifiques. Ce principe exige de la part des parties contractantes qu'elles éliminent toutes les mesures qui, en matière de libre circulation des personnes, auraient la nationalité pour critère de différenciation.

Libre circulation des personnes facilitée par la reconnaissance des diplômes

Les règles en vigueur dans les Etats contractants qui soumettent l'accès à une profession (dite réglementée) ou l'exercice de cette profession à des exigences nationales de qualifications (diplômes, etc.) peuvent se révéler être des obstacles importants à la libre circulation des personnes. Afin de faciliter cette dernière, le droit communautaire et l'Accord sur la libre circulation des personnes prévoient plusieurs règles (actes communautaires) en matière de reconnaissance réciproque de titres d'aptitude professionnelle. Ces actes posent les exigences auxquelles doit satisfaire un ressortissant d'un Etat contractant pour pouvoir exercer dans un autre Etat contractant une activité réglementée (c.-à-d. réservée aux titulaires d'un diplôme national défini). Ainsi, ils instituent les conditions permettant à des personnes dûment formées dans d'autres Etats contractants de ne pas être empêchées d'exercer leur profession au motif que leurs qualifications professionnelles seraient lacunaires.

Pour certaines professions (p. ex. médecin, dentiste, vétérinaire, pharmacien, sage-femme), il existe des directives dites sectorielles qui régissent la reconnaissance quasi automatique des diplômes, lesquels sont répertoriés sur des listes exhaustives.

Il n'existe pas de directive sectorielle de la CE pour les professions de la psychologie.

Les professions qui ne sont pas régies par une directive sectorielle de la CE sont encore soumises, en Suisse (uniquement), aux directives 89/48/CEE³² et 92/51/CEE³³. Cette directive établit un système général de reconnaissance des diplômes des hautes écoles qui sanctionnent des formations d'une durée minimale de trois ans. Elle part du principe que la formation dispensée dans les Etats contractants ainsi que les diplômes qui ont été obtenus dans les Etats tiers et qu'ils ont dûment reconnus sont par principe équivalents. Dans la mesure où la profession considérée n'est pas réglementée dans le pays d'origine, l'équivalence est également reconnue si le ressortissant d'un Etat contractant possède une attestation certifiant qu'il a achevé des études d'une durée d'au moins trois ans et qu'il a exercé sa profession durant deux ans à temps plein au cours des dix dernières années.

Contrairement aux directives sectorielles, la reconnaissance en vertu des directives 89/48/CEE et 92/51/CEE n'est pas automatique. Dans ce cas, l'Etat contractant a le devoir de reconnaître les attestations d'aptitudes professionnelles dans la mesure où la personne requérante possède les qualifications requises dans son pays d'origine. Etant donné que la formation n'est pas harmonisée dans ces domaines, les Etats contractants sont habilités, dès lors qu'il existe des différences importantes de durée et de contenu des formations, à prévoir des mesures compensatrices, telles que la preuve d'une expérience professionnelle, l'accomplissement d'une mise à niveau ou un examen d'aptitude.

Il s'ensuit, pour les qualifications professionnelles des psychologues et des psychothérapeutes non-médecins, que les qualifications qui leur donnent le droit d'exercer dans leur pays d'origine doivent être reconnues par principe comme équivalentes dans les Etats contractants. S'il existe cependant des différences importantes de durée ou de contenu des formations de base et des formations postgrades, les Etats contractants peuvent exiger les mesures compensatrices évoquées plus haut.

Les directives 89/48/CEE et 92/51/EEG a déjà été abrogée par la directive 2001/19/CE pour les Etats membres et remplacée par la nouvelle directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles³⁴. Cette dernière sera probablement appliquée en Suisse à partir du début 2011. Son entrée en vigueur implique toutefois que le Comité mixte UE-Suisse, fondé sur les dispositions des art. 14 et 18 de l'Accord sur la libre circulation, décrète une modification en conséquence de l'annexe III, selon toute vraisemblance fin 2009 ou début 2010. Cette nouvelle

³² Directive 89/48 CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans (JO L 19 du 24.1.1989, p. 16, dans la version de la directive 2001/19 /CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2001, JO L 206 du 31.7.2001, p. 1), selon Décision n° 1/2004 du Comité mixte UE-Suisse du 30 avril 2004 portant modification de l'annexe III, JO L 352 du 27.11.2004, p. 129.

³³ Directive 92/51/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48/CEE (JO L 209 du 24.7.1992, p. 25-45).

³⁴ JO L 255 du 30.9.2005, p. 22.

directive, qui s'applique à toutes les professions réglementées, est censée harmoniser, réorganiser et condenser les principes en vigueur. Cela étant, le système européen de reconnaissance demeure inchangé sur le principe.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

La motion du conseiller national Pierre Triponez³⁵ du 27 novembre 2000 charge le Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires pour que les professions qualifiées de la psychologie en Suisse, premièrement, ne soient pas désavantagées dans le cadre de l'accord avec la Communauté européenne (CE) sur la libre circulation et, deuxièmement, fassent l'objet d'une réglementation adéquate et transparente. Le présent projet répond entièrement aux vœux de l'auteur de la motion. La motion peut donc être classée.

La motion du conseiller aux Etats Franz Wicki³⁶ du 7 décembre 2000 recouvre sur le fond la motion Triponez. Elle peut donc être également classée.

2 Commentaire

2.1 Chapitre 1 But et objet

Art. 1

Selon l'*al. 1*, la LPsy vise, d'une part, à garantir la protection de la santé et, d'autre part, à protéger les personnes contre les actes visant à les tromper et à les induire en erreur (protection de la loyauté au sens de la protection des consommateurs) dans l'exercice des professions de la psychologie. Toutes les professions régies par le projet de loi reposant sur la formation en psychologie, il sera fait usage dans la suite de ce commentaire, par souci de simplification, du terme de «professions de la psychologie».

L'*al. 2* présente, dans les let. a à g, le domaine couvert par la loi. Celle-ci réglemente:

- les diplômes en psychologie reconnus délivrés par les universités et les hautes écoles spécialisées suisses (*let. a*; voir aussi le commentaire de l'*art. 2*). Les universités sont assimilées aux hautes écoles spécialisées qui proposent une formation de base équivalente en psychologie. C'est pourquoi il est fait usage dans le projet de loi du terme générique de «haute école» (université et haute école spécialisée;
- les exigences liées à la formation postgrade;
- les conditions d'obtention d'un titre postgrade fédéral;
- l'accréditation périodique des filières de formation postgrade;
- la reconnaissance de diplômes et de titres postgrades étrangers;

³⁵ M 00.3615 Protection des titres dans les professions de la psychologie.

³⁶ M 00.3646 Protection des titres dans les professions de la psychologie.

- les exigences liées à l'exercice de la profession de psychologue à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle;
- les conditions d'utilisation de la dénomination professionnelle de «psychologue» et des titres postgrades fédéraux.

Le champ d'application de la LPsy s'étend entre autres à la psychothérapie pratiquée par des psychologues, c'est-à-dire à la psychothérapie non médicale. Par contre, la psychothérapie exercée par des médecins est régie par la LPMéd (*al.* 3).

2.2 **Chapitre 2** **Diplômes des hautes écoles et dénomination professionnelle**

Art. 2 Diplômes des hautes écoles suisses reconnus

Le diplôme d'une haute école suisse sanctionne une formation de niveau tertiaire dispensée par une haute école ayant droit aux subventions au sens de la loi du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités (LAU)³⁷, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2011, ou par une haute école accréditée au sens de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES)³⁸. Ces deux lois seront remplacées par la future loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE)³⁹.

Les hautes écoles doivent disposer d'un système d'assurance qualité, conformément à la LAU et à la LHES, puis seront accréditées au sens de la LAHE (accréditation institutionnelle). Cette procédure offre une garantie suffisante de qualité de la formation.

Sont reconnus en vertu de la présente loi les diplômes d'études supérieures dont la psychologie constitue la branche principale: sont concernés aussi bien les diplômes de master sanctionnant les filières d'études réorganisées selon la réforme de Bologne que les anciens diplômes et licences. Cela garantit que les diplômes et les licences conservent leur valeur, notamment dans l'optique d'une formation postgrade et, par la suite, de l'exercice de la profession dans le domaine de la psychothérapie (voir aussi le commentaire des art. 4 et 7). A noter que les hautes écoles délivreront encore des licences et des diplômes en psychologie durant les prochaines années, car les établissements n'ont pas encore tous achevé d'adapter les filières au système bachelor/master.

Par décision du 1^{er} décembre 2005 (en vigueur depuis le 1^{er} février 2006), la Conférence universitaire suisse (CUS) a établi que les licences et les diplômes délivrés par une université équivalaient à un master⁴⁰. La reconnaissance correspondante de l'équivalence académique des diplômes des hautes écoles spécialisées n'a pas encore été validée par les instances compétentes. Un groupe de travail de l'Office

³⁷ RS **414.20**

³⁸ RS **414.71**

³⁹ FF **2009** 4067

⁴⁰ Cf. art. 6a des Directives du 4 décembre 2003 pour le renouvellement coordonné de l'enseignement aux universités suisses dans le cadre du processus de Bologne (Directives de Bologne, 507/05A). <http://www.cus.ch/wFranzoesisch/publikationen/richtlinien/BOL-RL-2008-Fr-V2.pdf>

fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), de la Conférence des recteurs des hautes écoles spécialisées suisses (KFH) et de l'APSPA s'attache actuellement à clarifier la question de savoir si, et à quelles conditions, les titulaires d'un diplôme en psychologie appliquée délivré par une haute école spécialisée pourraient porter le titre de master. Ce groupe de travail remettra un rapport au Conseil des HES de la CDIP.

Le bachelor n'est, par contre, pas considéré comme un diplôme reconnu d'une haute école au sens de la présente loi: les études de bachelor sur trois ans constituent la base sur laquelle reposent les études de master, qui s'effectuent généralement en deux ans. Seules des études de master fournissent les connaissances scientifiques et les compétences qui peuvent être attendues de la part d'un spécialiste qualifié en psychologie. Le bachelor ne constitue pas une base suffisante en particulier pour l'exercice professionnel de la psychologie à titre d'indépendant. Aussi le titre de bachelor n'autorise-t-il ni l'utilisation de la dénomination de psychologue (cf. commentaire de l'art. 4) ni l'admission à la formation postgrade accréditée (cf. commentaire de l'art. 7).

Art. 3 Reconnaissance de diplômes étrangers

Par souci de mobilité internationale, un diplôme étranger en psychologie est reconnu si son équivalence avec un diplôme reconnu d'une haute école suisse est établie dans un traité sur la reconnaissance réciproque conclu avec l'Etat concerné ou avec une organisation supranationale (p. ex. dans les accords sectoriels avec la CE, la Convention de l'AELE ou peut-être, à l'avenir, l'Accord général sur le commerce des services [AGCS]) ou si elle est prouvée dans le cas d'espèce (*al. 1*).

A l'heure actuelle, les compétences en matière de reconnaissance sont réglementées comme suit: les diplômes délivrés par des organismes comparables à une haute école spécialisée relèvent de la compétence de l'OFFT; les diplômes d'organismes comparables à une université sont de la compétence des cantons, qui tranchent sur la base d'une recommandation du Centre d'information sur les questions de reconnaissance (Swiss ENIC).

Un diplôme étranger reconnu conformément à la présente loi déploie en Suisse les mêmes effets qu'un diplôme reconnu délivré par une haute école suisse (*al. 3*).

Désormais, c'est une Commission des professions de la psychologie instituée par le Conseil fédéral (cf. art. 36 ss) qui statuera sur la reconnaissance des diplômes étrangers (*al. 3*) et veillera à une pratique homogène en matière de reconnaissance.

Si un diplôme étranger n'est pas reconnu, il est de la compétence de la Commission des professions de la psychologie, en fonction du droit applicable, de déterminer les mesures compensatrices requises pour que les conditions d'admission à la formation postgrade ou d'utilisation de la dénomination professionnelle de psychologue soient remplies (*al. 4*).

Art. 4 Dénomination professionnelle de psychologue

Cette disposition constitue le fondement de la protection fédérale des dénominations pour les personnes ayant obtenu un diplôme en psychologie reconnu conformément à la présente loi.

Seule une personne titulaire d'un diplôme en psychologie – comme branche principale – reconnu conformément à la présente loi (cf. art. 2 et 3) peut faire usage de la dénomination de psychologue.

Cette disposition sert à protéger tout à la fois la santé et les consommateurs: elle est garante de ce que seules des personnes qualifiées proposent désormais leurs services sous la dénomination de psychologue et permet aux consommateurs de reconnaître rapidement et sans ambiguïté les fournisseurs de prestations psychologiques qualifiées.

L'utilisation non autorisée d'une dénomination protégée dans les relations d'affaires est punie de l'amende (cf. art. 45).

2.3 Chapitre 3 Formation postgrade permettant d'obtenir un titre postgrade fédéral

2.3.1 Section 1 Objectifs et durée

Art. 5 Objectifs

Les objectifs de la formation postgrade sont formulés en termes généraux afin d'empêcher que l'évolution constante de la science ne dépasse trop vite les dispositions du présent article. Qui plus est, ces objectifs doivent pouvoir s'appliquer aux différents domaines spécialisés qui débouchent sur l'obtention de titres postgrades fédéraux (cf. art. 8). Les objectifs de la formation postgrade fixent les limites auxquelles les organismes de formation doivent se tenir. Ce système leur laisse la marge de manœuvre et la responsabilité nécessaires pour aménager les filières de formation postgrade. Ayant atteint les objectifs de la formation postgrade tels qu'ils sont définis, les professionnels sont censés être à même de proposer des prestations qualifiées. La mise en œuvre des dispositions légales passe par l'accréditation des filières de formation postgrade.

Art. 6 Durée

La formation postgrade permettant d'obtenir un titre postgrade fédéral est échelonnée dans la durée, laquelle dépend de la nature du titre ainsi que des connaissances et aptitudes requises pour l'obtenir. Le projet de loi ne fixe à l'*al. 1* qu'un seuil minimal et un plafond (au minimum deux ans, au maximum six ans).

L'*al. 2* dispose que la formation postgrade peut être suivie à temps partiel, ce qui prolonge la durée en conséquence. Cette disposition répond surtout aux besoins des personnes, homme ou femme, qui se consacrent également à leur famille.

Aux termes de l'*al. 3*, c'est le Conseil fédéral qui fixe la durée de la formation postgrade pour les différents titres postgrades des professions de la psychologie. A cet égard, au lieu d'exiger une durée précise, le Conseil fédéral a la compétence de déterminer l'étendue de la prestation à fournir en définissant, par exemple, les crédits à justifier. Les organismes de formation postgrade ont donc la possibilité de mettre en place un système de crédits d'études.

2.3.2

Section 2 Admission, reconnaissance et dénomination professionnelle

Art. 7 Admission

La protection de la santé est un objectif majeur de la présente loi. Cet objectif est atteint par une garantie de qualité des formations de base et postgrade en psychologie. A l'avenir, seules des personnes qualifiées pourront proposer des prestations relevant du domaine de la psychologie en Suisse. Par conséquent, et en conformité avec le système d'enseignement en place dans les hautes écoles, un diplôme en psychologie reconnu délivré par une haute école au sens de l'art. 2 est le préalable fondamental à l'admission à une filière de formation postgrade accréditée (*al. 1*). Un diplôme étranger en psychologie fait l'objet d'un contrôle d'équivalence avec un diplôme suisse (cf. art. 3) et, s'il est reconnu, doit également remplir les conditions d'admission.

L'*al. 2* dispose, par ailleurs, que l'admission à une formation postgrade accréditée en psychothérapie est également subordonnée à une formation suffisante en psychologie clinique et en psychopathologie. On entend par études suffisantes un diplôme sanctionnant une formation dans une branche accessoire ou des études prouvées d'une étendue équivalente. Cette disposition est conforme aux dispositions actuelles d'admission aux formations postgrades en psychothérapie telles que les reconnaît, par exemple, la FSP. Elle tient compte du fait que les formations postgrades en psychothérapie sont en général fortement axées sur des conceptions et méthodes thérapeutiques déterminées («écoles thérapeutiques»). Ce qui suppose que les bases méthodologiques et de psychologie clinique (approches d'explication – scientifiquement fondées – de l'origine, de l'évolution et du traitement de troubles du psychisme, diagnostic différentiel, efficacité différentielle de diverses méthodes thérapeutiques, etc.) aient été acquises dès les études. Le terme de psychothérapie englobe, au sens de la présente loi, aussi bien la psychothérapie des adultes que celle des enfants et/ou des adolescents.

L'appartenance à une association professionnelle n'est pas un critère d'admission. La formation postgrade ne saurait dépendre de la question de savoir si la personne désireuse de suivre une formation postgrade soutient la politique d'une association professionnelle (*al. 3*).

En vertu de l'*al. 4*, nul ne peut faire valoir le droit à une place de formation postgrade étant donné que les prestataires de telles formations ne peuvent être tenus d'admettre des étudiants au-delà de leurs capacités d'accueil.

Art. 8 Titres postgrades fédéraux

La création de titres fédéraux consacre un nouveau label de qualité désignant des spécialistes qualifiés et parfaitement reconnaissables pour les patients et les consommateurs.

En vertu du projet de loi, il est possible d'obtenir des titres postgrades fédéraux dans les domaines de la psychothérapie, de la psychologie clinique, de la neuropsychologie ainsi que de la psychologie des enfants et des adolescents (*al. 1*). Il s'agit en l'espèce de domaines relevant spécifiquement de la politique de santé, qui justifient,

pour des raisons de protection de la santé et de protection contre la tromperie, l'instauration d'un label de qualité sous forme de titres fédéraux.

Aux termes des dispositions de l'*al. 2*, le Conseil fédéral peut, après consultation de la Commission des professions de la psychologie, prévoir des titres postgrades fédéraux pour d'autres domaines spécialisés ayant un rapport particulier avec la santé. Cette solution crée la marge de manœuvre nécessaire à la prise en compte des évolutions futures dans les différents domaines de la psychologie.

L'organisation responsable d'une filière de formation postgrade accréditée (cf. art. 11 ss) est habilitée à octroyer les titres postgrades fédéraux (*al. 3*), lesquels doivent être signés à la fois par un représentant de la Confédération et un représentant de l'organisation responsable (*al. 4*).

Art. 9 Reconnaissance de titres postgrades étrangers

Un titre postgrade étranger est reconnu si son équivalence avec un titre postgrade fédéral est établie dans un traité sur la reconnaissance réciproque conclu avec l'Etat concerné ou avec une organisation supranationale (p. ex. dans les accords sectoriels avec la CE, la Convention de l'AELE ou peut-être, à l'avenir, l'Accord général sur le commerce des services [AGCS]) ou si elle est prouvée dans le cas d'espèce (*al. 1*).

Selon l'*al. 2*, un titre postgrade étranger reconnu a les mêmes effets juridiques qu'un titre fédéral. Il autorise en particulier à exercer la profession de psychothérapeute à titre d'activité économique privée sous sa propre responsabilité professionnelle aux sens de l'art. 24.

La reconnaissance relève de la compétence de la Commission des professions de la psychologie (*al. 3*).

Si un titre postgrade étranger n'est pas reconnu, il est de la compétence de la Commission des professions de la psychologie, en fonction du droit applicable, de déterminer les mesures compensatrices requises pour que la personne concernée puisse obtenir un titre postgrade fédéral (*al. 4*).

Art. 10 Utilisation du titre postgrade dans la dénomination professionnelle

Cette disposition prévoit que le Conseil fédéral régleme, après consultation de la Commission des professions de la psychologie, la manière dont les titres postgrades fédéraux (art. 8) peuvent être utilisés dans les dénominations professionnelles. Celles-ci seront fixées au cas par cas par voie d'ordonnance, et les milieux concernés seront impliqués dans cette procédure, ce qui garantira la création de labels de qualité explicites et axés sur la pratique, qui tiendront compte des réalités de la spécialité et du champ professionnel concernés.

L'utilisation non autorisée de titres et de dénominations protégés dans les relations d'affaires est punie de l'amende (cf. art. 45).

2.4 **Chapitre 4** **Accréditation des filières de formation postgrade**

2.4.1 **Section 1** **Principe**

Art. 11 But de l'accréditation

L'accréditation est une procédure formelle et transparente qui a pour but de vérifier les exigences minimales de qualité à partir de critères définis et donc de constater si une filière de formation postgrade permet d'atteindre de façon efficace les objectifs fixés dans la présente loi (*al. 1*).

L'accréditation comprend le contrôle de la qualité des structures, des processus et des résultats (*al. 2*).

Art. 12 Accréditation obligatoire

Les filières de formation postgrade qui mènent à l'obtention d'un titre postgrade fédéral au sens de la présente loi doivent être accréditées selon la procédure ordinaire conformément à cette même loi.

2.4.2 **Section 2** **Critères d'accréditation**

Art. 13

Une filière de formation postgrade ne peut être accréditée que si les critères visés aux let. *a* à *g* sont remplis:

- L'organisation responsable de la filière de formation postgrade est une association professionnelle nationale, une haute école ou une autre organisation dont les compétences techniques et structurelles sont à même de garantir une formation postgrade de qualité (*let. a*).
- La filière de formation postgrade doit permettre aux personnes qui suivent ce cursus d'atteindre les objectifs de formation postgrade fixés dans la loi (art. 5). L'organisation responsable est libre d'aménager sa filière à sa guise, pour autant que les objectifs de formation postgrade arrêtés puissent être atteints (*let. b*).
- La *let. c* dispose que la formation postgrade se fonde sur la formation de base en psychologie dispensée par une haute école (continuité entre la formation de base et la formation postgrade).
- En vertu de la *let. d*, la filière de formation postgrade doit inclure un système d'examen et d'évaluation permettant d'appréhender les connaissances et les capacités des personnes en formation.
- L'enseignement doit à la fois contenir des éléments théoriques et reposer sur l'expérience pratique. La combinaison de la théorie et de la pratique permet de transmettre les connaissances, capacités et comportements nécessaires spécifiques aux différents titres postgrades (*let. e*).

- Dans le contexte des structures d'organisation de la filière de formation postgrade, il convient de démontrer que l'organisation responsable dispose d'une instance indépendante et impartiale chargée de statuer, selon une procédure équitable, sur les recours des personnes en formation postgrade dans les cas visés à l'art. 44 (*let. g*).

Les décisions de cette instance peuvent, en vertu de l'art. 31 en corrélation avec l'art. 33 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)⁴¹, faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral.

2.4.3 Section 3 Procédure

La procédure d'accréditation se déroule en trois phases: les deux premières, à savoir l'autoévaluation (art. 14) et l'évaluation externe (art. 15), ont principalement pour but d'inciter les organisations compétentes à améliorer la qualité de la formation postgrade. Une décision ne peut faire l'objet d'un recours qu'après que le DFI, en troisième phase, a statué sur l'accréditation de la filière de formation postgrade (art. 16).

Art. 14 Demande et autoévaluation

Une filière de formation postgrade est accréditée sur demande par l'organisation qui en est responsable (*al. 1*). La demande doit être adressée à l'instance d'accréditation compétente (en l'espèce le DFI, conformément à l'art. 34).

La demande d'accréditation doit être accompagnée d'un rapport sur les résultats de l'autoévaluation démontrant que les critères d'accréditation sont respectés. Le rapport doit indiquer des faits et des données vérifiables (*al. 2*).

L'autoévaluation constitue à la fois le point de départ et le cœur de la procédure d'accréditation. Elle nécessite, de la part de l'organisation responsable, des investigations complètes à mener en collaboration avec les parties prenantes à la formation postgrade. Ces intensifs préparatifs des organisations responsables sont le préalable et le fondement de l'évaluation externe.

De surcroît, l'autoévaluation est l'occasion, pour les responsables de la formation, de tester en permanence la qualité de leurs filières et d'observer dans quelle mesure il est possible, en les améliorant, d'atteindre les objectifs de la formation postgrade.

Art. 15 Evaluation externe

L'évaluation externe est fondée sur les résultats de l'autoévaluation, qu'elle complète par ses propres analyses. C'est l'organe d'accréditation qui dirige l'évaluation externe. En vertu des dispositions de l'art. 7 LAU, le Conseil fédéral peut confier cette tâche à l'Organe d'accréditation et d'assurance qualité des hautes écoles suisses (OAQ) ou, selon la future LAHE, à l'Agence suisse d'accréditation et d'assurance de la qualité (cf. art. 35). Les évaluations externes doivent être crédibles aussi bien pour les organisations responsables qui proposent les filières de formation postgrade que pour les autorités politiques. Cet impératif est assuré par le recours à des spécialistes nationaux et internationaux possédant des connaissances approfondies.

⁴¹ RS 173.32

dies dans ce domaine: l'organe d'accréditation charge à cette fin une commission d'experts politiquement et financièrement indépendante de vérifier si les critères d'accréditation sont vraiment remplis. Pour ce faire, les experts procèdent à leurs propres analyses afin de compléter le rapport d'autoévaluation. Ce système permet de révéler d'éventuels écarts entre l'autoévaluation et l'évaluation externe, mais aussi de valider des observations concordantes d'une grande importance (*al. 1 et 2*).

A partir de son évaluation, la commission d'experts élabore à l'intention de l'organe d'accréditation une requête d'accréditation motivée (*al. 3*).

L'organe d'accréditation constitue en quelque sorte la mémoire procédurale et technique du système d'accréditation des filières de formation postgrade dans les domaines de la psychologie. Il accumule le savoir-faire et l'expérience qui lui permettront de résoudre des problèmes d'accréditation complexes et de comprendre les disparités spécifiques à chacune des professions. Il appartient à l'organe d'accréditation de prendre en considération les aspects propres à ces professions et de procéder à une évaluation consolidée de la requête d'accréditation (*al. 4*):

- Cette évaluation peut conduire à un renvoi de la requête d'accréditation à la commission d'experts pour un traitement plus approfondi (*let. a*) si, par exemple, cette demande est incomplète ou révèle des incohérences.
- Selon la *let. b*, l'organe d'accréditation peut aussi traiter lui-même la requête et, s'il le juge nécessaire, la transmettre pour décision à l'instance d'accréditation avec une requête et un rapport complémentaires.

L'organe d'accréditation lui-même ne prend pas de décisions d'accréditation, celles-ci relevant de la seule compétence de l'instance d'accréditation (le DFI).

Art. 16 Décision d'accréditation

S'appuyant sur la requête d'accréditation, le DFI statue sur l'accréditation. La requête d'accréditation contiendra souvent des recommandations de charges, puisqu'il est dans la nature d'une évaluation externe de faire état d'observations censées améliorer la qualité de la formation postgrade. Si l'accréditation est assortie de charges, les organisations responsables devront les exécuter dans le délai imparti, faute de quoi les dispositions de l'art. 18 en régleront les conséquences.

Art. 17 Durée de validité

La durée de validité de l'accréditation est de sept ans au maximum. Elle a été retenue en référence aux expériences faites à l'étranger, aux Etats-Unis notamment. L'instance d'accréditation peut fixer une durée de validité plus courte en prenant en compte le surcroît de travail considérable lié au renouvellement de l'accréditation et en le soulevant par rapport à l'effet d'une décision ordonnant des charges concrètes.

Art. 18 Charges et révocation

Les charges constituent, pour les organisations responsables, une obligation impérative dont elles sont tenues de s'acquitter dans le délai prescrit par l'instance d'accréditation, à laquelle elles doivent au demeurant en prouver l'exécution. Le délai d'exécution des charges tient compte, d'une part, de l'urgence des mesures et, d'autre part, de leur portée et de leur impact pour les organisations responsables. Si

les charges ne sont exécutées que partiellement, l'instance d'accréditation peut en imposer de nouvelles, assorties de nouveaux délais.

La révocation d'une accréditation est lourde de conséquences pour les organisations responsables et les personnes suivant une formation postgrade. Ces dernières devront, par exemple, opter pour une filière accréditée afin d'obtenir un titre postgrade fédéral.

C'est pourquoi l'instance d'accréditation n'envisagera d'appliquer une telle mesure à la requête de l'organe d'accréditation que si les charges imposées auparavant n'ont pas été exécutées, remettant gravement en cause le respect des critères d'accréditation. Ce n'est qu'une fois exclue toute chance d'améliorer la qualité d'une filière de formation postgrade évaluée que devra être prise une décision aussi grave. Les organisations responsables dont les filières ne sont plus accréditées auront la possibilité de soumettre une nouvelle demande d'accréditation après avoir corrigé le défaut constaté.

Art. 19 Modification d'une filière de formation postgrade accréditée

Toute modification fondamentale du contenu ou de la structure d'une filière de formation postgrade accréditée requiert une nouvelle accréditation (*al. 1*). Toute autre modification doit au préalable être portée à la connaissance de l'instance d'accréditation compétente, à savoir le DFI (*al. 2*). L'instance d'accréditation examine les documents remis par les organisations responsables et vérifie l'impact des modifications prévues sur l'accréditation (respect des critères d'accréditation).

L'organisation responsable peut en principe déterminer en toute responsabilité si une modification est fondamentale. En cas de doute, il lui sera loisible de consulter l'instance d'accréditation.

Si l'instance d'accréditation constate que la modification apportée à la filière de formation postgrade ne respecte pas les critères d'accréditation en vigueur, elle pourra imposer des charges afin de garantir la qualité de la filière en question. Si les charges ne sont pas exécutées, l'accréditation pourra, dans certains cas graves, être révoquée (cf. art. 18, al. 2 et 3).

Art. 20 Informations

L'instance d'accréditation (art. 34) peut à tout moment exiger des organisations responsables de la formation postgrade qu'elles lui fournissent ou lui remettent sur place toutes les informations dont elle a besoin en tant qu'instance décisionnelle dans le cadre de l'accréditation (*al. 1*). L'*al. 2* dispose, en outre, qu'elle peut imposer des charges si elle constate un comportement contraire aux critères d'accréditation.

Art. 21 Financement de l'accréditation

Les coûts de l'accréditation seront couverts par des émoluments à la charge des requérants. Ces émoluments devront être fixés dans le respect des principes de l'équivalence et de la couverture des frais. Ils tiendront compte en particulier des coûts supportés par l'organe d'accréditation mandaté et de ceux des experts sollicités pour l'évaluation externe. Les expériences vécues en matière d'accréditation dans le

contexte de la LPMéd⁴² montrent que les requérants auront à assumer des coûts de 10 000 à 40 000 francs.

2.5 **Chapitre 5** **Exercice de la profession de psychothérapeute**

Ce chapitre régit l'exercice de la psychothérapie à titre d'activité économique privée sous la propre responsabilité professionnelle du praticien. L'exercice de cette profession est subordonné à l'octroi d'une autorisation par le canton sur le territoire duquel le praticien a son cabinet. La loi réglemente de façon uniforme et exhaustive les conditions, sur les plans professionnel et personnel, préalables à l'obtention de l'autorisation au niveau fédéral. Cela permet de tenir compte du mandat constitutionnel de réaliser un espace économique suisse unique (art. 95, al. 2, Cst.⁴³): toute personne disposant déjà d'une autorisation de pratiquer délivrée conformément à la présente loi est présumée remplir les conditions requises pour l'octroi d'une autorisation dans un autre canton. Par ailleurs, les procédures cantonales d'autorisation sont maintenues, ce qui préserve les compétences des cantons et assure une exécution appropriée de la législation: ces autorisations constituent le seul moyen pour les cantons de disposer d'une information solide et de surveiller les psychothérapeutes installés sur leur territoire.

Art. 22 Régime de l'autorisation

L'exercice de la psychothérapie à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle, est soumis à autorisation. Le canton sur le territoire duquel le psychothérapeute exerce sa profession est responsable de la délivrance et de la surveillance de l'autorisation de pratiquer du psychothérapeute en question (*al. 1*). Le régime de l'autorisation s'applique aussi aux personnes déjà titulaires d'un tel document délivré par un autre canton.

Le terme d'«activité économique lucrative privée» est employé dans la Constitution fédérale, et ce, aussi bien pour déterminer l'étendue des compétences législatives de la Confédération (art. 95, al. 1, Cst.) que pour préciser l'objet de la liberté économique (art. 27, al. 2, Cst.). Une activité économique est réputée lucrative dès lors qu'elle sert à réaliser un bénéfice ou à constituer un revenu au sens du droit privé. Cela concerne à la fois les activités salariées (des employés) et les activités indépendantes, qu'elles soient exercées à titre accessoire ou principal. Une activité économique n'est plus réputée privée au sens des art. 27 et 95 Cst. lorsqu'il s'agit d'une tâche publique ou d'une prestation de service public, qui relève en tant que telle du droit public.

La loi ne régit l'activité économique lucrative privée que des personnes qui l'exercent sous leur propre responsabilité professionnelle. Ce qui soumet au régime de l'autorisation les personnes qui travaillent dans des cabinets de groupe organisés selon le droit privé et qui ne sont pas placées sous la surveillance d'un collègue. Ce terme s'appliquera aussi, par exemple, à l'activité des psychothérapeutes délégués et des psychothérapeutes salariés qui occupent des fonctions dirigeantes.

⁴² RS 811.11

⁴³ RS 101

Cette conception vise à protéger la santé des patients. Elle garantit que la responsabilité du traitement psychothérapeutique est assumée par un spécialiste formé en conséquence, qui a approfondi et élargi ses connaissances et ses aptitudes à la faveur d'une formation postgrade accréditée conformément à la présente loi. L'intérêt public justifie, en l'occurrence, la restriction de la liberté économique des personnes concernées.

L'*al. 2* découle de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons telle qu'elle est fixée dans la Constitution. Selon l'art. 95, al. 1, Cst., la Confédération peut légiférer seulement sur l'exercice des activités économiques lucratives privées. Elle ne peut édicter aucune prescription concernant les activités économiques qui ont valeur de tâches publiques ou de prestations de service public relevant des cantons ou des communes. Cette attribution demeure du ressort des cantons.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le traitement de malades dans un hôpital est considéré comme une tâche publique dès lors qu'il s'agit d'un hôpital public, que le traitement est administré par des personnes employées par cet hôpital et qu'il entre dans le cadre des tâches de ces personnes⁴⁴.

Le critère de l'hôpital public et celui de l'exercice d'une tâche publique sont liés: indépendamment de leur forme juridique et du statut de leur personnel, les hôpitaux et les cliniques doivent être considérés comme publics dès lors que le droit cantonal leur confie une tâche publique. Il ne suffit pas, à cet égard, que l'hôpital figure sur la liste cantonale des hôpitaux habilités, aux termes de l'art. 39, al. 1, let. d, de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)⁴⁵, à fournir des prestations à la charge de l'assurance-maladie sociale⁴⁶. Le droit cantonal doit plutôt concrétiser une tâche publique en imposant à l'établissement concerné un cadre de droit public pour l'exercice de la tâche en question. D'où l'obligation, par exemple, de subordonner l'admission de patients à certaines conditions ou de fournir les services consignés dans un mandat de prestations.

Art. 23 Obligation de déclarer

L'*al. 1* prévoit que les titulaires d'une autorisation cantonale peuvent exercer leur activité dans un autre canton, 90 jours au plus par année civile, sans requérir d'autorisation dudit canton. Par contre, ils sont tenus de déclarer leur activité auprès de l'autorité cantonale compétente et de respecter les charges et les restrictions rattachées à leur autorisation. Cela permet d'empêcher les psychothérapeutes de contourner leurs obligations lorsqu'ils exercent dans un autre canton.

Les fournisseurs de prestations étrangers qui exercent la psychothérapie en Suisse, 90 jours au plus par année civile, à titre d'activité économique privée, sous leur propre responsabilité professionnelle, doivent également déclarer leur activité à l'autorité cantonale compétente et fournir les attestations déterminées par le Conseil fédéral (*al. 2*). Cette règle est compatible avec l'accord sur la libre circulation conclu entre la Suisse et la CE.

⁴⁴ ATF 133 III 462, consid. 2.1; ATF 122 III 101, consid. 2a cc; ATF 111 II 149, consid. 3a.
⁴⁵ RS 832.10

⁴⁶ Extrait d'un avis rendu par l'Office fédéral de la justice le 12 juin 2008 à propos de la loi sur les professions médicales: exercice indépendant et dépendant.

Enfin, l'*al.* 3 prévoit que les fournisseurs de prestations visés aux deux alinéas précédents ne peuvent exercer leur profession à titre d'activité économique privée, sous leur propre responsabilité professionnelle, que si l'autorité cantonale a constaté le respect de toutes les conditions fixées. La déclaration est inscrite dans le registre par l'autorité cantonale compétente (*al.* 4).

Le droit d'exercer dont bénéficient les fournisseurs de prestations provenant des Etats de l'UE et de l'AELE découle directement de l'accord sur la libre circulation conclu entre la Suisse et la CE. Selon cet accord, la Suisse peut prévoir une obligation de déclarer. Il s'agit d'un acte purement formel qui ne peut entraver l'activité du fournisseur de prestations. L'inscription dans le registre ne constitue donc pas la condition *sine qua non* permettant aux fournisseurs de prestations d'exercer leur profession. Toutefois, si un fournisseur de prestations débute son activité sans l'avoir déclarée au canton compétent, l'autorité de surveillance responsable peut prononcer des sanctions disciplinaires appropriées (p. ex. une amende) en vertu de l'art. 30.

Art. 24 Conditions requises pour l'octroi de l'autorisation

L'*al.* 1 fixe les conditions d'octroi de l'autorisation de pratiquer. Outre des conditions professionnelles, elles énoncent des conditions personnelles pour l'exercice de la profession à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle. Si l'une de ces conditions n'est pas respectée, l'autorisation sera refusée. Les conditions figurant dans une liste exhaustive au niveau fédéral, les cantons ne peuvent pas en fixer d'autres.

L'exercice de la psychothérapie à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle, est subordonné à l'obligation d'avoir suivi une formation postgrade, autrement dit d'être titulaire d'un titre postgrade fédéral ou étranger en psychothérapie qui soit reconnu (*let.* a). Le fait que les psychothérapeutes doivent posséder des qualifications professionnelles élevées est dicté par un intérêt public prépondérant; ces qualifications ne peuvent être acquises qu'au travers d'une formation de base et d'une formation postgrade approfondies. Le caractère obligatoire de la formation postgrade pour les personnes qui exercent la psychothérapie à titre d'activité économique privée, sous leur propre responsabilité professionnelle, est donc proportionné, et la réglementation de l'exercice de la profession de psychothérapeute s'en trouve unifiée au niveau fédéral.

Parmi les conditions personnelles, la personne concernée doit d'abord bénéficier d'une bonne réputation ou, d'une manière générale, être digne de confiance (*let.* b). La façon dont le canton compétent entend vérifier cette condition est laissée à sa libre appréciation: il peut, par exemple, exiger un certificat de bonne vie et mœurs ou un extrait du casier judiciaire et/ou du registre des poursuites.

De plus, la personne doit présenter, tant physiquement que psychiquement, les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession, ce dont peut attester un certificat médical.

Enfin, l'autorité cantonale compétente est tenue de s'assurer que le requérant maîtrise une langue nationale (*let.* c). Elle devra à cet égard veiller à respecter le principe de la proportionnalité. Elle pourra s'inspirer du cadre européen de référence pour les

langues⁴⁷. Il paraît raisonnable d'exiger des connaissances linguistiques de niveau B2 (utilisateur avancé ou indépendant).

L'al. 2 découle de l'harmonisation des conditions d'autorisation au niveau fédéral. Dès lors, toute personne disposant déjà d'une autorisation cantonale remplit en principe les conditions d'autorisation requises dans un autre canton. Il y a en plus lieu de veiller à ce qu'une personne, qui dispose déjà d'une autorisation cantonale et qui désire exercer dans un autre canton, en vertu de la LMI⁴⁸ a droit à une procédure d'autorisation gratuite et rapide (art. 3, al. 4 LMI).

Art. 25 Restrictions à l'autorisation et charges

Pour garantir à la population la fourniture de soins psychothérapeutiques de qualité et fiables, le canton délivrant l'autorisation pourra prévoir des restrictions à l'autorisation. Seront licites des restrictions professionnelles (p. ex. à un domaine ou une activité psychothérapeutiques déterminés), temporelles (en particulier la limitation dans le temps de l'autorisation) ou géographiques (p. ex. limitation à une commune déterminée). De surcroît, les cantons pourront assortir les autorisations de charges.

Les dispositions de la LPsy concernant les possibilités de restriction des autorisations et leur relation avec les charges doivent être considérées par rapport à la LMI comme *lex specialis*. A cet égard, la garantie de soins psychothérapeutiques de qualité et fiables constitue l'unique intérêt public prépondérant admissible qui justifie, selon l'art. 3, al. 1, let. b, LMI, une restriction de l'autorisation ou une charge. Les autres conditions visées à l'art. 3 LMI entrent en ligne de compte dans un deuxième temps; une restriction ou une charge cantonale devra donc à la fois s'appliquer de la même façon aux offreurs locaux et répondre au principe de la proportionnalité⁴⁹.

Art. 26 Retrait de l'autorisation

L'autorisation doit être retirée si les conditions de l'octroi (art. 24) ne sont plus remplies en tout ou partie ou s'il est constaté, sur la base d'événements survenus après l'octroi de l'autorisation, que celle-ci n'aurait pas dû être délivrée.

Dans ce contexte, les principes généraux du droit administratif s'appliquent, notamment le respect du principe de la proportionnalité et l'octroi du droit d'être entendu.

Art. 27 Devoirs professionnels

Les personnes qui exercent la psychothérapie à titre d'activité économique privée, sous leur propre responsabilité professionnelle, sont tenues d'observer un certain nombre de devoirs professionnels définis de façon exhaustive dans la présente disposition. Les devoirs professionnels se distinguent des règles déontologiques. Ils sont édictés par une autorité pour s'appliquer à toutes les personnes exerçant la psychothérapie à titre d'activité économique privée. A l'inverse, les règles déontolo-

⁴⁷ Cf. Cadre européen commun de référence pour les langues: apprendre, enseigner, évaluer (en abrégé: *Cadre européen de référence*); www.sprachenportfolio.ch

⁴⁸ RS 943.02

⁴⁹ ATF 134 II 329, consid. 5.4

giques établies par les organisations professionnelles ne concernent que les membres de l'organisation en question. S'il apparaît objectif de fixer les devoirs professionnels au niveau fédéral, en pratique, toutefois, ces devoirs très souvent formulés en termes généraux doivent être interprétés à la lumière des règles déontologiques.

Il convient de relever les devoirs professionnels suivants:

- La *let. a* dispose, sous forme de clause générale, que les psychothérapeutes doivent exercer leur profession avec soin et conscience professionnelle.
- L'obligation de se soumettre à une formation continue est inscrite dans les devoirs professionnels, et sa violation peut être sanctionnée par un avertissement, un blâme ou une amende jusqu'à concurrence de 20 000 francs (art. 30, al. 2). Il convient de faire une distinction claire entre l'obligation de formation continue, ordonnée par les organisations professionnelles dans le cadre de leurs réglementations respectives, et l'obligation de formation continue au sens de la présente loi. Il s'agit ici uniquement d'ériger en principe l'obligation de suivre une formation continue. La violation des règles sur la formation continue édictées par une organisation professionnelle n'est pas nécessairement assimilée à une violation de la *let. b*.
- La publicité faite par les psychologues doit être objective et répondre à l'intérêt général. Il peut être utile, par exemple, que les psychothérapeutes déclarent leur spécialisation. La publicité ne doit ni induire en erreur ni importuner (*let. d*).
- Le respect du secret professionnel obéit aux dispositions y relatives, notamment à l'art. 321 CP⁵⁰, qui punissent sa violation. La présente disposition étant également applicable aux psychothérapeutes, l'article cité du CP doit être complété conformément à l'art. 48 (*let. e*).
- Une assurance responsabilité civile (RC) professionnelle apparaît tout à fait sensée pour les psychothérapeutes, car, comme les médecins, ils peuvent commettre des erreurs médicales. Autrement dit, les traitements psychothérapeutiques comportent le risque de n'être pas pratiqués dans les règles de l'art (*let. f*). Un certain nombre de cantons prévoient d'ores et déjà l'obligation, pour les psychothérapeutes détenteurs d'une autorisation de pratiquer, de souscrire une assurance RC professionnelle.

Art. 28 Autorité cantonale de surveillance

Le respect des devoirs professionnels doit être assuré par des autorités disciplinaires. Le projet dispose que les cantons sont tenus de désigner une autorité de surveillance. L'organisation et la composition de cette autorité, de même que la réglementation de la procédure, sont laissées à l'appréciation des cantons. Les autorités cantonales de surveillance ont la compétence de prendre les mesures nécessaires afin de faire respecter les dispositions de la présente loi et les dispositions d'exécution correspondantes. Conformément à l'art. 86, al. 2, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)⁵¹, un tribunal cantonal doit être saisi avant que les décisions émanant des autorités cantonales de surveillance puissent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral.

⁵⁰ RS 311.0

⁵¹ RS 173.110

Art. 29 Assistance administrative

Cette disposition sert à répertorier et à éclaircir rapidement les affaires disciplinaires. A cet effet, elle impose aux autorités qui y sont mentionnées d'annoncer à l'autorité compétente les faits de nature à constituer une violation des devoirs professionnels. Cette obligation permet de garantir une information réciproque entre les autorités cantonales concernées. Il est prévu de créer un registre central (cf. art. 38 ss).

Art. 30 Mesures disciplinaires

Parallèlement à l'instauration d'une liste exhaustive de devoirs professionnels au niveau fédéral, le présent projet unifie le droit disciplinaire dans la mesure où des mesures homogènes sont prévues en cas de contravention aux devoirs professionnels. Les dispositions d'exécution englobent tant le droit d'exécution de la Confédération que les dispositions que peuvent édicter les cantons en se fondant notamment sur l'art. 25 (charges liées à l'autorisation).

Selon l'*al. 1*, les mesures disciplinaires prévues sont les suivantes:

- La mesure disciplinaire la plus faible est l'avertissement. Il s'agit d'une réprimande enjoignant au psychothérapeute de s'abstenir à l'avenir d'un comportement déterminé. Le Tribunal fédéral approuve le caractère disciplinaire d'un avertissement⁵². Il fonde son argumentation sur le fait que les personnes concernées peuvent ressentir un avertissement comme une mesure aussi sévère qu'un blâme. Si l'on rejetait le caractère disciplinaire de l'avertissement, cela aurait pour conséquence de priver les psychothérapeutes jugeant la sanction injuste d'une quelconque possibilité de recours.
- La deuxième mesure disciplinaire prévue est le blâme.
- Le plafond de l'amende, soit 20 000 francs, se justifie compte tenu de la grande responsabilité envers le patient qui incombe au psychothérapeute exerçant son activité à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle. Dans le cas d'espèce, le montant de l'amende sera fonction de la faute et de la situation de la personne concernée.
- Qu'elle soit limitée dans le temps (jusqu'à six ans) ou définitive (en cas de violation grave des devoirs professionnels), l'interdiction d'exercer la profession constitue la mesure disciplinaire la plus lourde puisqu'elle empêche le psychothérapeute d'exercer à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle. Une interdiction permanente ne peut être prononcée que si, à partir d'une appréciation globale de l'activité professionnelle du psychothérapeute, une autre sanction apparaît insuffisante pour garantir une conduite correcte à l'avenir⁵³.

La personne qui ne s'acquitte pas de son obligation de formation continue en vertu de l'art. 27, let. b, peut, conformément à l'*al. 2*, encourir une mesure disciplinaire sous forme d'avertissement, de blâme ou d'amende. Par contre, l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer la profession n'entre pas en ligne de compte en cas de violation de l'obligation de formation continue, car une telle mesure serait d'une sévérité disproportionnée.

⁵² ATF 103 Ia 428

⁵³ ATF 106 Ia 100

Selon l'*al. 4*, l'autorité de surveillance peut, si nécessaire et par précaution, restreindre, assortir de charges ou retirer provisoirement l'autorisation de pratiquer à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle. Toutefois, cette mesure de précaution ne doit être prise que si des raisons fondées le justifient. C'est le cas, par exemple, lorsque le prononcé d'une interdiction de pratiquer apparaît fort probable et qu'il est indiqué de le faire, dans l'intérêt général, pendant la durée de la procédure disciplinaire. Les atteintes à l'intégrité sexuelle de patients ou de clients en sont un exemple.

Art. 31 Procédure disciplinaire dans un autre canton

Une autorité de surveillance peut ouvrir une procédure disciplinaire contre un psychothérapeute disposant d'une autorisation de pratiquer délivrée par un autre canton ou *aussi* par un autre canton. L'*al. 1* prévoit en l'espèce que cette autorité de surveillance en informe l'autorité de surveillance du canton qui a délivré l'autorisation.

L'*al. 2* prévoit une obligation de consultation: si une autorité cantonale de surveillance envisage d'interdire au titulaire d'une autorisation délivrée par un autre canton d'exercer sa profession à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle, elle doit consulter l'autorité de surveillance du canton en question. Cette intervention pourra jouer en faveur mais aussi en défaveur de la personne concernée. Ce système doit garantir que l'autorité de surveillance du canton ayant délivré l'autorisation soit informée d'une procédure disciplinaire mettant en jeu la mesure la plus lourde. Il s'agit par là de renforcer la coopération entre les autorités de surveillance et de rendre la pratique la plus homogène possible.

Art. 32 Effets de l'interdiction de pratiquer

Par suite de l'unification des devoirs professionnels et des mesures disciplinaires au niveau fédéral, une interdiction de pratiquer ordonnée par une autorité cantonale de surveillance contre un psychothérapeute s'applique sur tout le territoire suisse. Les décisions disciplinaires cantonales peuvent être contestées devant le Tribunal fédéral, de sorte que les différences éventuelles au niveau des procédures d'exécution cantonales seront compensées. Une interdiction de pratiquer à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle, rend automatiquement caduque – c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de requérir une décision supplémentaire – toute autorisation délivrée par un canton à cette fin.

Art. 33 Prescription

Les devoirs professionnels et les mesures disciplinaires étant unifiés au niveau fédéral, il convient logiquement de faire de même avec les délais de prescription.

L'*al. 1* prévoit un délai de prescription relatif de deux ans à compter du jour où l'autorité de surveillance a eu connaissance des faits incriminés. Ce délai est censé permettre que les faits parvenus à la connaissance de l'instance compétente soient traités par elle immédiatement et que les faits en question soient éclaircis dans un délai utile pour tous les intéressés.

Sachant que ce délai paraît court – surtout pour des cas complexes –, le délai de prescription sera suspendu par tout acte d'instruction ou de procédure opéré par l'autorité de surveillance, une autorité de poursuite pénale ou un tribunal (*al. 2*).

des cantons (*al. 2*). La Commission des professions de la psychologie sera composée de onze membres au maximum. Elle disposera d'un secrétariat chargé de préparer et de coordonner ses activités (*al. 3*). La Commission des professions de la psychologie se dotera d'un règlement soumis à l'approbation du DFI (*al. 4*).

Art. 37 Tâches et compétences

La Commission des professions de la psychologie aura aussi bien des compétences décisionnelles (reconnaissance de diplômes et de titres postgrades étrangers) qu'une fonction de consultant. Elle conseillera le Conseil fédéral et le DFI sur l'application de la LPsy, notamment en matière de formation postgrade. Elle répondra à des questions complexes en rapport avec la création de nouveaux titres fédéraux (cf. art. 8, al. 3), mais aussi avec l'établissement de la liste des filières de formation postgrade accréditées pour une durée provisoire (cf. art. 49, al. 1) et l'accréditation des filières de formation postgrade (cf. art. 14 ss).

A défaut de directive sectorielle sur les professions de la psychologie au niveau de la CE et donc de reconnaissance automatique des diplômes et de titres postgrades étrangers, toutes les demandes d'accréditation devront être examinées au cas pas cas (sur dossier), ce qui exigera un travail nettement plus important que pour la reconnaissance des diplômes de médecins provenant de l'espace CE, par exemple.

Enfin, le Conseil fédéral pourra confier d'autres tâches à la commission (*al. 2*). L'*al. 3* pose la base juridique pour le traitement des données personnelles nécessaires à l'accomplissement des tâches de la commission.

2.6.3 Section 3 Registre

Art. 38 Compétence

Le DFI tient un registre des titulaires d'un titre postgrade fédéral ou d'un titre postgrade étranger reconnu (*let. a*), des titulaires d'une autorisation d'exercer la psychothérapie à titre d'activité économique privée, sous leur propre responsabilité professionnelle, (*let. b*) ainsi que des personnes qui ont déclaré leur activité conformément à l'art. 23 (*let. c*).

Art. 39 But

Le registre servira à informer et à protéger les patients ainsi que les clients (*let. a*). Le registre contribuera à assurer la qualité des prestations fournies dans le domaine de la santé publique (*let. b*): les patients ou les clients pourront consulter le registre, par exemple pour savoir si tel ou tel psychothérapeute est titulaire d'une autorisation de pratiquer. Les autorités cantonales seront mieux à même d'assurer leur devoir de surveillance dans la mesure où le registre recensera toutes les charges et mesures disciplinaires. Par ailleurs, toutes les données, une fois anonymisées, pourront être utilisées à des fins statistiques. À cet effet, elles seront mises à la disposition de l'Office fédéral de la statistique, chaque année, sous une forme actualisée et adaptée (*let. c*). Le registre sera aussi la source d'information de services étrangers au cas où le titulaire d'un diplôme d'une haute école ou d'un titre postgrade envisagerait de s'installer à l'étranger (*let. d*).

Enfin, le registre simplifie les procédures nécessaires à l'octroi des autorisations cantonales de pratiquer (*al. 2*).

Art. 40 Contenu

Le registre contiendra les données requises pour atteindre le but visé à l'art. 39 (*al. 1*). Y figureront, outre les identités des personnes mentionnées à l'art. 38, des données sensibles au sens de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)⁵⁴. Y figureront aussi les données relatives aux psychothérapeutes concernant le refus, la restriction et la modification d'autorisations d'exercer la psychothérapie à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle, et les mesures disciplinaires (cf. art. 30, al. 1). Les modalités de traitement des données et la liste exacte des données personnelles contenues dans le registre feront l'objet d'une ordonnance édictée par le Conseil fédéral (*al. 2*).

Art. 41 Obligation d'annoncer

Afin que le registre puisse servir d'outil d'information actualisé, les autorités cantonales compétentes seront tenues, selon l'*al. 1*, de déclarer sans délai au DFI tout octroi ou refus d'une autorisation d'exercer la psychothérapie à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle, et toute modification d'une autorisation, notamment toute restriction apportée à l'autorisation en question ainsi que toute mesure disciplinaire. La procédure de déclaration pourra être aménagée de sorte que le service cantonal compétent inscrive directement ladite déclaration dans le registre. Le système informatique pourrait alors générer immédiatement un message à l'intention du DFI. Le Conseil fédéral réglera les autres détails des modalités de traitement conformément à l'art. 40, al. 2.

En vertu de l'*al. 2*, les organisations responsables des filières de formation postgrade devront signaler au DFI tout octroi d'un titre postgrade fédéral.

Art. 42 Communication de données

Les données du registre peuvent être consultées via Internet (*al. 1*).

Hormis les données sensibles (comme les mesures disciplinaires ou les motifs du retrait ou du refus de l'autorisation), qui seront accessibles uniquement aux autorités cantonales compétentes, toutes les autres données seront accessibles au public (*al. 2*). En particulier, les informations pertinentes pour la protection des patients, telles que le retrait ou la restriction d'une autorisation de pratiquer, seront publiques. Il conviendra d'établir des connexions protégées pour consulter les données sensibles. Une autorité compétente telle que la direction de la santé publique d'un canton disposera de toutes les données sensibles et des informations portant sur les restrictions levées pour toutes les personnes figurant dans le registre. Tant le DFI que les autorités compétentes devront mettre en place un système d'accès aux données sensibles qui permettra uniquement à un cercle déterminé de personnes de les consulter au moyen d'un mot de passe personnel. Ces personnes devront s'engager à garantir la confidentialité des données sensibles.

Art. 43 Radiation et élimination d'inscriptions dans le registre

La relation entre le patient et son psychothérapeute est considérée comme étant très délicate. Aussi les indicateurs suggérant des atteintes possibles à cette relation ou le risque que le psychothérapeute puisse abuser de ce rapport de confiance sont-ils éliminés du registre seulement après un délai défini ou – dans les cas graves – assortis de la mention «radié».

Selon *l'al. 1*, les restrictions de l'autorisation d'exercer (cf. art. 25) ne sont pas éliminées du registre dès leur levée, mais seulement cinq ans après celle-ci. Cela dit, la levée entraînera le blocage immédiat de l'accès du public à ces informations. Le DFI veillera à ce que les mutations en question (radiation, blocage de l'accès public) soient suivies d'effets sans délai.

L'inscription de mesures disciplinaires prononcées suite à des infractions moins graves aux dispositions de la présente loi ou aux dispositions d'exécution (avertissement, blâme ou amende) est éliminée cinq ans après son prononcé (*al. 2*).

L'inscription d'une interdiction temporaire de pratiquer, mesure disciplinaire prononcée suite à des infractions graves aux dispositions de la présente loi ou aux dispositions d'exécution, ne sera pas éliminée définitivement du registre mais assortie de la mention «radié» dix ans après l'expiration de ladite interdiction (*al. 3*).

Enfin, il conviendra de respecter le principe général visé à l'art. 21 LPD selon lequel les organes fédéraux doivent rendre anonymes ou détruire les données personnelles dont ils n'ont plus besoin, à moins qu'elles ne doivent être conservées à titre de preuve ou par mesure de sûreté, ou encore être livrées aux Archives fédérales. C'est ce dont tient compte *l'al. 4* en disposant que, quand une personne aura atteint l'âge de 80 ans ou qu'une autorité en aura signalé le décès, toutes les données la concernant seront éliminées du registre ou rendues anonymes.

2.7 Chapitre 7 Voies de droit et dispositions pénales

Art. 44 Voies de droit

L'*art. 44* étend le champ d'application de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)⁵⁵ à certaines décisions des organisations responsables de filières de formation postgrade. Afin de garantir un contrôle efficace par la Confédération, il doit exister une possibilité de recours devant un tribunal contre les décisions de ces organisations. Ce sera là l'assurance, pour la personne concernée, de pouvoir contester des décisions importantes prises par l'organisation de formation postgrade sur la base de la loi ou de la filière de formation postgrade. C'est pourquoi, pour autant qu'elle ne constitue pas une autorité cantonale, l'organisation responsable de la formation postgrade devra prendre certaines décisions au sens de la PA. Ces décisions pourront faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral. Dans le cadre du contrôle judiciaire, les dispositions pertinentes de la filière de formation postgrade seront considérées comme des éléments de droit public en ce sens que l'instance judiciaire pourra vérifier leur application et leur concordance avec le droit fédéral. Pour le cas où il existerait plusieurs instances décisionnelles au sein de l'organisation responsable de la formation postgrade,

⁵⁵ RS 172.021

seules les décisions de la dernière instance de cette organisation seront assimilées à des décisions au sens de la PA.

Art. 45 Usurpation de titres

Cette disposition est en rapport avec les art. 4 et 10 (protection des dénominations professionnelles). Toute personne qui, dans ses documents professionnels, des annonces de quelque nature qu'elles soient ou tout autre document destiné à ses relations d'affaires en Suisse, aura utilisé une dénomination professionnelle sans y être autorisée pourra être punie de l'amende. Les dénominations professionnelles régies par les art. 4 et 10 ou par les dispositions de l'ordonnance correspondante ne pourront être utilisées comme telles que par les ayants droit. S'agissant des titres postgrades fédéraux visés à l'art. 8, l'utilisation de titres portant à confusion est également passible de sanctions. Par contre, l'emploi de l'adjectif «psychologique» dans la dénomination professionnelle mentionnée à l'art. 4 n'est pas protégée, car il n'est pas question d'empiéter outre mesure sur la liberté économique, comme celle des conseillers psychologues, par exemple.

Les dénominations professionnelles et les titres postgrades sont, en soi, protégés aussi par la LCD (cf. ch. 1.2). Aux termes de l'art. 3, let. c, en corrélation avec l'art. 23 LCD, celui qui utilise des titres ou des dénominations professionnelles inexacts qui sont de nature à faire croire à des distinctions ou capacités particulières est, sur plainte, puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Le fait que les poursuites pénales ne sont engagées que sur plainte et qu'il n'est pas légitime pour quiconque de porter plainte fait apparaître cette mesure comme insuffisante dans le contexte évoqué ici. L'adoption d'une disposition pénale dans le projet même permet de tenir compte des intérêts spécifiques qu'il y a lieu de protéger. Une usurpation de titre au sens de l'art. 45 sera poursuivie d'office, ce qui protégera les personnes en quête d'aide contre des conseils et des traitements non qualifiés. Mais le cadre pénal de l'art. 45 est indiqué pour l'usurpation de titres. L'amende s'élève à 10 000 francs au plus (art. 106, al. 1, et art. 333, al. 3, CP). Le cadre prévu par la LCD (peine privative de liberté de trois ans au plus ou peine pécuniaire) porte sur toutes les formes de concurrence déloyale et il est donc plus contraignant. Une peine privative de liberté n'apparaît pas comme une mesure pertinente dans le contexte de l'acte dont il est question ici. Sachant que l'acte constitutif de l'infraction visée à l'art. 45 recouvre les caractéristiques de l'art. 3, let. c, LCD et poursuit le même but, la disposition pénale de la présente loi l'emporte sur celle de la LCD selon le principe de la primauté de la *lex specialis*.

2.8 Chapitre 8 Dispositions finales

Art. 46 Surveillance

C'est au Conseil fédéral qu'il incombera de veiller à l'exécution de la présente loi. La mise en œuvre de la loi sera de la compétence du DFI dans le domaine de la formation postgrade et de celle des cantons en ce qui concerne l'exercice de la profession. Vis-à-vis des organisations responsables des filières de formation postgrade, le DFI, en tant qu'instance d'accréditation, fera en même temps office d'organe de surveillance. Sur la base de cette compétence, le DFI pourra se procurer

des informations et prendre des mesures afin que l'organisation responsable réalise vraiment la formation postgrade dans le cadre de la filière accréditée (cf. art. 20).

Art. 47 Exécution

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

Art. 48 Modification du droit en vigueur

Les psychologues seront désormais tenus au secret professionnel. C'est pourquoi ils seront assimilés aux personnes détentrices de secrets et, comme telles, passibles de poursuites pénales. L'énumération figurant à l'art. 321, al. 1, du code pénal est donc complétée par «psychologues» dans l'acception la plus large du terme: les praticiens des autres domaines de la psychologie, notamment les psychothérapeutes et les psychologues cliniciens, seront également tenus au secret professionnel. Sont également modifiés, dans la même optique, l'art. 171, al. 1, du code de procédure pénale du 5 octobre 2007 (CPP)⁵⁶ et l'art. 75, let. b, de la procédure pénale militaire du 23 mars 1979 (PPM)⁵⁷.

Art. 49 Dispositions transitoires

Dans le système actuel, en vertu des lois cantonales sur la santé publique, il existe des personnes qui exercent sans pouvoir produire les attestations de formation de base et postgrade requises dans le présent projet de loi. Une réglementation provisoire garantira notamment que les personnes qui pratiquent déjà une activité professionnelle indépendante dans le domaine visé ici, sur la base d'une autorisation d'exercice, ne seront pas tenues, même sans posséder les titres de formation de base et postgrade idoines, de cesser cette activité. Une applicabilité immédiate de la nouvelle réglementation serait contraire aux principes de la sécurité juridique et de la protection de la bonne foi.

Par contre, il n'est pas prévu de réglementation transitoire pour les personnes qui ont utilisé la dénomination de psychologue jusqu'à ce jour sans toutefois posséder un diplôme d'une haute école reconnu en psychologie. Ces dernières pourront certes continuer à exercer une activité dans le domaine de la psychologie mais ne seront toutefois plus autorisées à s'appeler «psychologue» à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Cela garantit que la présente loi déploiera ses effets sans délai, et ce, au nom de l'intérêt prépondérant de la protection de la santé et contre la tromperie. De surcroît, il est impossible de recenser de façon exhaustive les personnes pour lesquelles il faudrait édicter des dispositions transitoires du point de vue de la protection des dénominations. En conséquence, les personnes qui ne justifient d'aucun diplôme d'une haute école mais qui ont pourtant suivi d'autres types de formation dans le domaine de la psychologie (cours, séminaires) seraient considérées sur le même plan que les personnes ne disposant d'aucune formation en psychologie. Enfin, une application immédiate de la protection des dénominations évite de porter atteinte à des droits acquis.

⁵⁶ RS ... ; FF 2007 6583

⁵⁷ RS 322.1

Les filières de formation postgrade en psychothérapie désignées par le Conseil fédéral bénéficieront d'une accréditation provisoire pour une durée de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Le Conseil fédéral établira une liste des filières de formation postgrade en question. Il s'appuiera à cette fin sur les formations postgrades reconnues par les organisations professionnelles et spécialisées et consultera la Commission des professions de la psychologie. Les titres obtenus dans ces filières de formation postgrade pendant la période transitoire auront valeur de titres fédéraux. Les organisations responsables de la formation postgrade auront donc cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi pour faire accréditer leurs filières (*al. 1*).

Les titres postgrades faisant partie de la liste établie par le Conseil fédéral conformément à l'al. 1 et obtenus avant l'entrée en vigueur de la LPsy auront valeur de titres fédéraux (*al. 2*).

Toute personne qui, à la date d'entrée en vigueur de la loi, disposera déjà, en conformité avec le droit cantonal, d'une autorisation d'exercice de la psychothérapie à titre indépendant, devra pouvoir continuer de la pratiquer à titre indépendant ou à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle, dans le canton en question, même à défaut de formation de base ou postgrade au sens de la présente loi. Si, par contre, une personne concernée sollicite, après l'entrée en vigueur de la LPsy, une nouvelle autorisation d'exercice de la psychothérapie à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle, par exemple, parce qu'elle change de canton, il lui faudra attester qu'elle remplit les conditions de la loi (*al. 3*).

L'al. 4 ménage un délai de transition de cinq ans aux personnes qui, avant l'entrée en vigueur de la LPsy, n'avaient pas besoin d'une autorisation d'exercice selon le droit cantonal et qui pratiqueront une activité soumise à autorisation à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Il s'agira, par exemple, des personnes exerçant la psychothérapie à titre d'activité économique privée (mais pas à titre indépendant au sens du droit fiscal et de la législation sur les assurances sociales), sous leur propre responsabilité professionnelle, dans une clinique privée et travaillant dans un canton qui n'a soumis à autorisation obligatoire que les activités exercées à titre indépendant. Ce délai est censé permettre aux personnes concernées de demander une autorisation, éventuellement de se réorganiser ou d'acquérir des qualifications supplémentaires.

Art. 50 Référendum et entrée en vigueur

En tant que loi fédérale, la LPsy est sujette au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, Cst. (*al. 1*). Le Conseil fédéral en fixera la date d'entrée en vigueur. Ainsi, l'entrée en vigueur de la loi et l'édiction de la législation d'exécution relevant du Conseil fédéral pourront être coordonnées (*al. 2*).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La loi sur les professions de la psychologie créera pour la Confédération de nouvelles tâches permanentes, qui seront assumées par l'OFSP. Les besoins en personnel et en moyens matériels pour assurer l'exécution de la loi se chiffrent, à l'heure actuelle, comme suit:

- *Service Professions de la psychologie*: 1,6 équivalent plein temps pour la direction du service, l'assistance technique à l'exécution de la loi et le développement (0,8 équivalent plein temps pour la direction; 0,8 équivalent plein temps pour une assistance administrative qualifiée).
- *Secrétariat de la Commission des professions de la psychologie*: 0,8 équivalent plein temps pour accompagner toutes les tâches de la commission du point de vue du contenu, notamment la préparation de la reconnaissance de diplômes et de titres postgrades étrangers. L'activité de la commission nécessitera par ailleurs des ressources financières (indemnités journalières, indemnités de la présidence, etc.). Des émoluments seront prélevés pour la reconnaissance de diplômes et de titres postgrades étrangers. Il est impossible de chiffrer les recettes à l'heure actuelle. Le montant des émoluments s'alignera sur les tarifs en usage pour la reconnaissance dans les professions médicales universitaires.
- *Accréditation*: 0,8 équivalent plein temps pour la coordination technique des procédures d'accréditation (examen des demandes, accompagnement du processus). Les émoluments prévus par la loi couvriront uniquement l'exécution des procédures, mais pas les tâches de coordination.
- *Assistance juridique*: 0,4 équivalent plein temps.

L'exploitation du registre des professions de la psychologie sera assurée par le service du registre des professions de la santé. Elle ne mobilisera donc pas de moyens supplémentaires.

Les ressources en personnel et les moyens financiers réellement nécessaires à l'exécution de la loi seront soumis au Conseil fédéral après délibération au Parlement dans le cadre de la proposition de mise en vigueur.

Afin que l'exécution de la loi puisse être assurée à la date de son entrée en vigueur (le 1^{er} janvier 2013 probablement), il sera nécessaire de débloquer pour les années 2010 à 2012 des moyens pour le projet de loi sur les professions de la psychologie. Les besoins en personnel et en moyens matériels pour la préparation de l'exécution de la loi se répartissent comme suit durant la phase de projet:

- *Direction du projet de loi sur les professions de la psychologie*: 1,6 équivalent plein temps pour la direction du projet et le suivi technique des délibérations parlementaires (0,8 équivalent plein temps pour la direction du projet; 0,8 équivalent plein temps pour une assistance qualifiée).
- *Préparatifs de mise en place de la Commission des professions de la psychologie*: 0,8 équivalent plein temps seront requis pour préparer les activités de la commission et pour élaborer des directives pour la reconnaissance de diplômes et de titres postgrades étrangers.

- *Accréditation*: 0,8 équivalent plein temps pour préparer les procédures d'accréditation et dresser la liste des filières de formation postgrade provisoirement accréditées, telle que la prévoient les dispositions transitoires. Des moyens supplémentaires seront nécessaires pour préparer les normes d'accréditation, procéder à d'autres investigations préliminaires (frais liés au conseil) et couvrir les frais de traduction et autres frais.
- *Assistance juridique*: 0,8 équivalent plein temps pour élaborer les ordonnances et d'autres bases légales.
- *Registre*: l'adaptation de la solution informatique existante requerra chaque année des moyens matériels supplémentaires.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons auront à assumer des tâches d'exécution dans le domaine de l'exercice de la profession de psychologue à titre d'activité économique privée sous sa propre responsabilité professionnelle. Ces tâches seront cependant limitées puisque tous les cantons ou presque ont adopté des réglementations dans le domaine de la psychologie ainsi que pour un certain nombre d'autres professions de la psychologie. En matière de police sanitaire, la plupart d'entre eux délivrent d'ores et déjà des autorisations d'exercice aux psychologues et répondent de la surveillance de leurs activités. Les prescriptions d'exercice créées au niveau fédéral par le projet de loi sont compatibles avec les autorisations cantonales en vigueur. La surveillance des professions de la psychologie est aménagée en concordance avec celle qu'assurent les cantons dans ce même domaine.

Le registre prévu par la loi facilitera aux cantons le contrôle et la surveillance des personnes exerçant la psychologie à titre d'activité économique privée, sous leur propre responsabilité professionnelle. Les données inscrites dans le registre leur permettront d'octroyer les autorisations d'exercice de manière plus efficace. Ils pourront également vérifier s'il existe déjà une autorisation dans un autre canton et si cette autorisation a fait l'objet de restrictions. Les cantons devront inscrire dans le registre les données nécessaires telles qu'autorisations, charges et mesures disciplinaires. Il leur faudra donc compter avec un surcroît de formalités administratives, notamment pendant la phase initiale. Mais les cantons disposent, depuis l'instauration du registre des professions médicales, de l'expérience requise, et les systèmes d'information assistés par ordinateur sont déjà en place.

Au demeurant, les poursuites pénales seront de la compétence des cantons. Il n'y a pas lieu de s'attendre pour autant à ce que les éléments constitutifs d'une infraction créés par la nouvelle loi mobilisent des ressources en personnel supplémentaires.

3.3 Conséquences économiques

3.3.1 Conséquences pour certains groupes de la société

Les personnes qui recourent à des prestations psychologiques gagneront en transparence sur un marché jusqu'à présent opaque: grâce à l'instauration de dénominations professionnelles protégées, elles seront à même de distinguer rapidement et sans ambiguïté les fournisseurs de prestations psychologiques qualifiés de ceux qui ne le

sont pas. De ce fait, les personnes en quête d'aide verront diminuer leurs coûts de recherche et de transaction pour des prestations psychologiques de haute qualité.

Les titulaires d'un diplôme en psychologie reconnu délivré par une haute école au sens de la présente loi disposeront, de par la protection de leur dénomination professionnelle, d'un label de qualité sans ambiguïté qui les distinguera de façon fiable de prestataires n'ayant pas suivi d'études supérieures en psychologie.

Les fournisseurs de prestations psychologiques dépourvus d'un diplôme reconnu délivré par une haute école au sens de la présente loi ne se verront pas interdire leur activité pour autant. Il leur sera simplement défendu de proposer leurs services sous la dénomination de «psychologue». Pour autant qu'ils n'utilisent pas cette dénomination de façon illicite, la loi ne contient pour eux aucune disposition particulière.

Les futurs psychologues pratiquant la psychothérapie seront désormais soumis aux mêmes conditions, partout en Suisse, pour l'obtention d'une autorisation d'exercice. D'une part, le seuil d'accès aux formations postgrades accréditées en psychologie sera relevé en ce sens que seul un master, une licence ou un diplôme en psychologie en constituera le sésame d'entrée. D'autre part, cet accès sera unifié dans tout le pays et donc aménagé de façon beaucoup moins aléatoire. Grâce à l'harmonisation des conditions d'octroi des autorisations sur l'ensemble du territoire suisse, les exigences de qualification seront fixées au même niveau élevé.

Les psychothérapeutes non-médecins n'ayant pas fait d'études de psychologie dans une haute école mais détenant déjà une autorisation cantonale d'exercice ne seront pas évincés du marché. Leur acquis sera préservé par les dispositions transitoires qu'il est prévu d'appliquer et qui feront en sorte que les autorisations cantonales d'exercice de la profession conserveront leur validité.

Le présent projet n'aura aucune incidence directe sur les hautes écoles. La réglementation prévue n'empiétera pas sur la formation en psychologie dispensée dans ces établissements. Elle s'appuiera au contraire sur le système d'éducation en place et sur les systèmes d'assurance qualité des hautes écoles.

Il est difficile, à l'heure actuelle, d'évaluer les conséquences de la réglementation prévue pour les organisations de formation postgrade. Vu le grand nombre de filières en place, on peut tout au plus s'attendre à une réduction de l'offre. Certaines filières de formation postgrade ne passeront peut-être pas le filtre des procédures d'accréditation. L'une ou l'autre des organisations pourrait même, pour des raisons financières par exemple, ne pas solliciter son accréditation. La réglementation prévue pourrait avoir pour effet, d'une part, d'assainir et de consolider l'offre de formation postgrade et, d'autre part, d'inciter à développer des solutions nouvelles dans ce domaine.

Les psychologues qualifiés disposeront dorénavant, avec les titres postgrades fédéraux, d'un label de qualité reconnu qui leur vaudra d'être considérés en Suisse comme des spécialistes hautement qualifiés et réduira le risque qu'ils soient discriminés dans l'exercice de leur profession à l'étranger.

Les psychologues étrangers, quant à eux, pourront faire reconnaître leurs diplômes et leurs titres postgrades en vertu de la présente loi. Dès lors qu'ils en remplissent les conditions, ils auront les mêmes droits et devoirs que les psychologues nationaux. En cas de reconnaissance de leur diplôme, ils seront également habilités à utiliser les dénominations professionnelles protégées.

3.3.2 Conséquences pour l'économie dans son ensemble

Dans l'ensemble, il n'y a guère lieu de penser que la loi sur les professions de la psychologie aura de grandes incidences sur l'économie. On n'en attend en particulier aucune conséquence pécuniaire directe pour la communauté.

La réglementation prévue n'aura aucune incidence sur le droit des psychologues pratiquant la psychothérapie à fournir des prestations selon la LAMal⁵⁸. L'intégration de la psychothérapie non médicale dans la LAMal impliquerait une révision de cette loi ou la création d'une nouvelle ordonnance, qui ne sont pas à l'ordre du jour. La loi sur les professions de la psychologie modifiera à la rigueur les bases d'une nouvelle discussion éventuelle sur l'admission à pratiquer à la charge de la LAMal, en ce sens qu'elle fixe des exigences de qualification élevées et uniformes dans toute la Suisse pour le groupe des professions concernées.

La présente loi aura en revanche une incidence bénéfique sur la qualité de l'offre de prestations psychologiques: les prestataires insuffisamment qualifiés ne pourront plus proposer leurs services aux mêmes conditions que les spécialistes qualifiés, ce qui devrait entraîner un recul des traitements inutiles ou même néfastes, qui peuvent coûter cher à la personne en quête d'aide et à son entourage. Au final, la réglementation proposée rendra plus stricts les critères de qualification requis de la part des fournisseurs de prestations psychologiques.

Les procédures d'accréditation proposées conduiront vraisemblablement à un assainissement des nombreuses offres de formation postgrade dans le secteur professionnel concerné: les formations accréditées d'un haut niveau qualitatif attireront les personnes fraîchement diplômées au détriment des offres de formation postgrade non accréditées. En comptant davantage de participants, l'une ou l'autre de ces filières pourrait éventuellement coûter moins cher. A l'inverse, en répercutant le coût de l'accréditation sur les diplômés, les organisations de formation postgrade risqueraient de renchérir les études des participants.

3.3.3 Autres réglementations possibles

Un certain nombre d'autres réglementations possibles ont été examinées durant la phase de gestation du présent projet de loi. Les principales ont déjà été évoquées (cf. ch. 1.2). Ont été notamment rejetées une loi portant exclusivement sur la psychothérapie ainsi que la régulation du marché des prestations psychologiques par les associations professionnelles elles-mêmes. Ces solutions de rechange n'auraient répondu ni à la nécessité avérée de réglementer le marché ni aux mandats législatifs tels qu'ils sont établis (cf. ch. 1.1.3 et 1.1.4).

3.3.4 Aspects pratiques de l'exécution

La loi sur les professions de la psychologie créera de nouvelles structures administratives au sein de la Confédération, avec la mise en place d'une Commission des professions de la psychologie disposant de son propre secrétariat, sans doute à

58 RS 832.10

l'OFSP. Ainsi seront garanties la continuité du processus de reconnaissance de même qu'une coopération optimale entre les experts et l'administration.

L'accréditation des filières de formation postgrade mobilisera des moyens importants. L'instance d'accréditation sera le DFI, qui pourra mettre à profit la somme d'expériences qu'il a accumulées dans ce domaine avec la LPMéd. L'accréditation sera financée par des émoluments.

Une autre nouveauté réside dans le fait que la Confédération tiendra un registre des titulaires de titres postgrades fédéraux et des détenteurs d'autorisations d'exercice de la profession. Lors de la création de ce registre, il sera possible d'exploiter les synergies découlant du registre des professions médicales déjà en place dans le cadre de la LPMéd.

Les cantons ont déjà pu expérimenter la saisie et le traitement de données destinées à alimenter un registre national dans le cadre du registre créé en application de la LPMéd.

Les autorisations de pratiquer délivrées aux psychothérapeutes seront octroyées par le biais des structures cantonales en place. La plupart des cantons disposent déjà d'un système d'autorisation assorti d'une surveillance disciplinaire. Les nouveaux éléments constitutifs d'une infraction ne leur causeront pas de changements majeurs.

4 Liens avec le programme de la législation

Le projet est annoncé dans le message sur le programme de la législation 2007 à 2011⁵⁹.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

5.1.1 Base légale

Le présent acte s'appuie en premier lieu sur l'art. 95 Cst.⁶⁰, qui donne à la Confédération le pouvoir de légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées. Il convient cependant de mentionner aussi l'art. 97, al. 1, Cst., qui octroie à la Confédération la compétence de prendre des mesures destinées à protéger les consommateurs et les consommatrices.

Se fondant sur l'art. 95, al. 1, Cst., la Confédération peut réglementer l'accès aux activités économiques lucratives privées et notamment prescrire des certificats d'aptitudes pour des raisons de police économique. Cette réglementation obéit à un principe essentiel qui est l'intérêt général. Les professions de la psychologie ne sauraient être réglementées pour elles-mêmes mais uniquement au nom de la protection d'intérêts relevant de la politique de santé publique. L'objectif de protection peut être atteint en liant l'exercice de ces activités à des exigences claires en matière de formation de base – et même postgrade dans les secteurs professionnels particu-

⁵⁹ FF 2008 712

⁶⁰ RS 101

lièrement sensibles au regard de la santé – ainsi que de pratique, sous forme de devoirs professionnels.

5.1.2 Compatibilité avec les droits fondamentaux

L'exercice d'une activité psychologique relève, comme d'autres activités pratiquées à titre d'activité économique privée, de la protection de la liberté économique (art. 27, al. 1, Cst.). Toute restriction à cette liberté requiert une base légale, mais elle doit aussi être justifiée par l'intérêt général et obéir au principe de la proportionnalité.

La base légale est créée par le présent projet de loi. La compétence législative (art. 3 Cst.) découle des considérations qui précèdent.

L'intérêt public à une réglementation des professions de la psychologie découle du droit légitime du public d'être protégé contre des prestataires non qualifiés sur le plan technique.

Le projet de loi répond au principe de la proportionnalité. Les points faibles de la situation juridique actuelle sont éliminés avec mesure, en renonçant à prévoir pour les domaines de la psychologie qui ne touchent pas à la psychothérapie une formation postgrade et une autorisation d'exercice obligatoires. Par ailleurs, la protection des dénominations professionnelles et des titres est restreinte aux relations d'affaires. Les ingérences dans la liberté économique se limitent à ce qui est nécessaire pour atteindre le but visé par la réglementation.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Afin de faciliter la libre circulation des personnes, le droit communautaire et l'accord sur la libre circulation⁶¹ prévoient différentes règles (actes juridiques communautaires) concernant la reconnaissance des certificats d'aptitude professionnelle. Dans le contexte du présent projet de loi, les directives 89/48/CEE et 92/51/CEE (et plus tard, probablement, la directive 2005/36/CE)⁶² sont déterminantes (cf. ch. 1.6.2). Le projet de loi est compatible avec les obligations de la Suisse découlant de l'accord sur la libre circulation, et notamment avec la directive 89/48/CEE. Il convient de relever en particulier les aspects suivants:

- vu que le projet de loi rattache, par le biais de l'utilisation de dénominations professionnelles données, une forme d'exercice de la profession de psychologue à certaines qualifications, ladite profession doit être considérée comme

⁶¹ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, RS **0.142.112.681**.

⁶² Directive 89/48 CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionne des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans (JO L 19 du 24.1.1989, p. 16, dans la version de la directive 2001/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2001, JO L 206 du 31.7.2001, p. 1) et Directive 92/51/CEE du Conseil du 18 juin 1992, relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48/CEE (JO L 209 du 24.7.1992, p. 25-45).

une activité professionnelle réglementée au sens de l'art. 1, par. 1, let. d, de la directive 89/48/CEE.

- Le projet de loi respecte l'obligation de tenir compte des qualifications acquises dans un autre Etat membre, en prévoyant la reconnaissance de diplômes de hautes écoles étrangères à l'art. 3 et de titres postgrades étrangers à l'art. 10. L'exigence de la directive 89/48/CEE de tenir compte de la reconnaissance d'éventuels diplômes étrangers (art. 3 de la directive) est ainsi prise en compte.
- Conformément à l'art. 4 de la directive 89/48/CEE, le projet de loi crée une base légale permettant d'ordonner des mesures de compensation lorsqu'il existe des divergences significatives au niveau de la durée ou du contenu de la formation (cf. art. 3, al. 3, et art. 10, al. 3).
- Le projet de loi exige de surcroît que les personnes qui désirent pratiquer la psychothérapie à titre d'activité économique privée attestent de leur maîtrise d'une langue nationale. Cette règle est elle aussi conforme à l'accord sur la libre circulation.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet de loi contient des dispositions importantes fixant des règles de droit qui, sur la base de l'art. 164, al. 1, Cst., doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 163, al. 1, Cst.

5.4 Délégation de compétences législatives

Le projet contient des normes de délégation permettant l'édition d'ordonnances. En sa qualité d'instance compétente, le Conseil fédéral est ainsi habilité, dans les limites fixées par la loi, à édicter des dispositions d'exécution complémentaires. Ces normes de délégation portent sur des réglementations dont les détails dépasseraient le cadre d'une loi. Au regard du droit constitutionnel, le pouvoir de délégation doit se restreindre à un objet déterminé et ne saurait être illimité. C'est pourquoi les pouvoirs législatifs se limitent à un objet précis et sont suffisamment définis quant à leur contenu, leur but et leur portée. La compétence de réglementer par voie d'ordonnance dont dispose le Conseil fédéral respecte ainsi le principe de détermination et est suffisamment défini au regard du droit constitutionnel.

Les normes de délégation sont les suivantes:

- Art. 6, al. 3: Le Conseil fédéral fixe la durée ou l'étendue de la formation postgrade pour les différents titres postgrades dans chacun des domaines de la psychologie.
- Art. 8, al. 2: Le Conseil fédéral peut prévoir des titres postgrades fédéraux pour d'autres domaines de la psychologie ayant un rapport direct avec la santé.
- Art. 10: Le Conseil fédéral réglemente, après avoir consulté la Commission des professions de la psychologie, la manière dont les titres postgrades fédéraux peuvent être utilisés dans la dénomination professionnelle.

- Art. 13, al. 2: Le Conseil fédéral peut édicter, après avoir consulté les organisations responsables, des dispositions qui concrétisent le critère d'accréditation visé à l'al. 1, let b.
- Art. 23, al. 2: Le Conseil fédéral détermine, en fonction de dispositions de droit international, les attestations que doivent fournir les prestataires soumis au régime dit des 90 jours.
- Art. 37, al. 2: Le Conseil fédéral peut confier à la Commission des professions de la psychologie d'autres tâches que celles mentionnées dans la loi.
- Art. 40, al. 2: Le Conseil fédéral édicte des dispositions plus précises sur les données personnelles contenues dans le registre et sur les modalités de leur traitement.
- Art. 49, al. 1: Enfin, dans le cadre des dispositions transitoires, le Conseil fédéral se voit conférer le pouvoir d'établir une liste des filières de formation postgrade accréditées pour une durée provisoire de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

