



Conseil d'État, 1ère - 4ème chambres réunies, 13/06/2022, 452333, Inédit au recueil Lebon

Conseil d'État - 1ère - 4ème chambres réunies

Lecture du lundi 13 juin 2022

N° 452333

ECLI:FR:CECHR:2022:452333.20220613

Inédit au recueil Lebon

Rapporteur

M. Sébastien Jeannard

Rapporteur public

M. Arnaud Skrzyerbak

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 452333, par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 6 mai et 24 décembre 2021 et le 15 mars 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association des psychologues freudiens demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le premier alinéa et la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 2 de l'arrêté du 10 mars 2021 relatif à la définition de l'expertise spécifique des psychologues mentionnée à l'article R. 2135-2 du code de la santé publique.

2° Sous le n° 453254, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 4 juin et 6 septembre 2021 et les 18 mars et 17 mai 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. S... E..., Mme X... Y... et M. L... W... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 10 mars 2021 relatif à la définition de l'expertise spécifique des psychologues mentionnée à l'article R. 2135-2 du code de la santé publique ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

3° Sous le n° 453328, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 5 juin 2021 et 7 mars 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Collège des psychologues de l'Arise, l'association Collège des psychologues de l'A.P.S.I., le syndicat national des psychologues, l'association Séminaire interuniversitaire européen de recherche en psychopathologie et psychanalyse (SIURPP), l'association Quelle hospitalité pour la folie, l'association des psychologues de la Fondation Vallée, l'association Figures psychodramatiques, la société française de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent et disciplines associées et l'association Espace résilience demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 10 mars 2021 relatif à la définition de l'expertise spécifique des psychologues mentionnée à l'article R. 2135-2 du code de la santé publique ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 500 euros à verser à chacun d'entre eux au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

4° Sous le n° 453329, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 4 juin et 23 août 2021 et le 18 mars 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat CGT-APAJH33, Mme B... AJ..., Mme P... AE..., Mme Z... G..., Mme Z... C..., Mme AL... AF..., M. V... AI..., Mme AG... T..., M. A... AB..., Mme AM... R..., Mme Q... O..., Mme U... H..., M. AH... AC..., M. I... AD..., M. V... F..., M. N... AO... et M. K... M... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 10 mars 2021 relatif à la définition de l'expertise spécifique des psychologues mentionnée à l'article R.

2135-2 du code de la santé publique ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....
Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 ;
- la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 ;
- le décret n° 91-129 du 31 janvier 1991 ;
- le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Sébastien Jeannard, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Arnaud Skrzyerbak, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SAS Bouilloche, Colin, Stoclet et associés, avocat de M. S... E... ET AUTRES ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 20 mai 2022, présentée sous le n° 453328 par l'association Collège des psychologues de l'Arise ET AUTRES ;

Considérant ce qui suit :

1. En vertu de l'article L. 2135-1 du code de la santé publique, pour l'accompagnement des enfants présentant un trouble du neuro-développement et pour la réalisation d'un diagnostic, un parcours de bilan et d'intervention précoce, organisé par des structures désignées par arrêté du directeur général de l'agence régionale de santé, est pris en charge par l'assurance maladie sur prescription médicale. Ces dispositions prévoient que les psychologues peuvent conclure avec ces structures un contrat, conforme à un contrat type défini par arrêté des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et du handicap, qui prévoit notamment des engagements de respect des bonnes pratiques professionnelles et les conditions de retour d'information à la structure désignée et au médecin traitant. Aux termes de l'article R. 2135-1 du même code : " (...) les structures désignées par arrêté du directeur général de l'agence régionale de santé passent une convention avec d'autres établissements ou services mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 2135-1. L'objet de cette convention est l'organisation du parcours de bilan et intervention précoce pour les troubles du neuro-développement et la constitution d'une plateforme de coordination et d'orientation ". Le 3° du III de l'article R. 2135-2 de ce code précise que les prestations de ce parcours prises en charge peuvent inclure, s'agissant des prestations des psychologues, " d'une part, une évaluation qualitative et quantitative des compétences développementales de l'enfant et, si nécessaire, des tests neuropsychologiques complémentaires ciblant des secteurs spécifiques du développement cognitif et socio-communicationnel et, d'autre part, pour ceux détenant une expertise spécifique définie par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, des interventions précoces en lien avec l'ensemble des évaluations fonctionnelles disponibles ".

2. L'arrêté du 10 mars 2021, pris par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, précise les conditions à respecter par le psychologue pour que les interventions précoces qu'il propose le cas échéant soient prises en charge par l'assurance maladie. A ce titre, notamment, son article 2 prévoit que : " Les interventions et les programmes des psychologues respectent les recommandations de bonnes pratiques professionnelles établies par la Haute Autorité de santé propres à chaque trouble du neuro-développement et s'appuient sur des programmes conformes à l'état actualisé des connaissances. / En référence au stade de développement de l'enfant, ces interventions structurées visent à mobiliser les compétences cognitives, comportementales et émotionnelles de l'enfant. Les approches recommandées tendent à soutenir le développement de l'enfant dans plusieurs domaines, en priorité ceux des interactions sociales, des émotions, des comportements adaptatifs, de la communication et du langage. Elles s'appuient sur des thérapies cognitivo-comportementales, de la remédiation neuropsychologique et cognitive et de la psychoéducation. / Une liste non exhaustive de programmes se référant à ces approches est établie en annexe. Cette liste sera réactualisée périodiquement en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques, des recommandations et des outils ". L'association des psychologues freudiens demande l'annulation pour excès de pouvoir du premier alinéa et de la dernière phrase du deuxième alinéa de cet article. M. E... ET AUTRES, l'association Collège des psychologues de l'Arise ET AUTRES et le syndicat CGT-APAJH33 ET AUTRES demandent l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 10 mars 2021 en son entier. Il y a lieu de joindre ces quatre requêtes pour statuer par une seule décision.

Sur l'intervention :

3. L'association Société européenne de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (SEPEA) justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation de l'arrêté attaqué. Son intervention au soutien de la requête n° 453328 est ainsi recevable.

Sur la légalité externe de l'arrêté attaqué :

En ce qui concerne les moyens tirés de l'incompétence des auteurs de l'arrêté :

4. En premier lieu, aux termes de l'article 1er du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement : " A compter du jour suivant la publication au Journal officiel de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions ou à compter du jour où cet acte prend effet, si ce jour est postérieur, peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'Etat et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité : / 1° Les secrétaires généraux des ministères, les directeurs d'administration centrale (...)

" Il ressort des pièces du dossier que Mme D... AA..., nommée directrice générale de l'offre de soins par un décret du 24 juillet 2019 publié au Journal officiel de la République française du 25 juillet 2019, avait compétence pour signer l'arrêté attaqué au nom du ministre chargé de la santé. Il ressort également des pièces du dossier que M. J... AK..., nommé directeur de la sécurité sociale par un décret du 10 juin 2020 publié au Journal officiel de la République française du 11 juin 2021, avait compétence pour signer l'arrêté attaqué au nom des ministres chargés de la sécurité sociale. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué serait entaché d'incompétence faute qu'il ait été signé au nom des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale par des personnes disposant à cet effet d'une délégation de signature régulière doit être écarté.

5. En deuxième lieu, comme il a été dit, l'arrêté attaqué a pour objet de préciser les conditions à respecter par le psychologue, au titre de l'expertise spécifique qu'il doit détenir en vertu du 3° du III de l'article R. 2135-2 du code de la santé publique, pour que les interventions précoces qu'il propose le cas échéant soient prises en charge par l'assurance maladie. Il n'avait, dès lors qu'il était pris sur le fondement de cette habilitation, à être signé que par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, sans que les requérants puissent utilement soutenir qu'il aurait dû être également signé par le ministre chargé du handicap.

6. En troisième lieu, pour définir l'expertise spécifique que doit détenir un psychologue ayant conclu un contrat avec une plateforme de coordination et d'orientation pour que les interventions précoces qu'il propose le cas échéant soient prises en charge par l'assurance maladie dans le cadre d'un parcours de bilan et d'intervention précoce pour les troubles du neuro-développement, l'arrêté attaqué prévoit, d'une part, que les interventions et programmes que l'intéressé met en œuvre doivent respecter les recommandations de bonnes pratiques professionnelles établies par la Haute Autorité de santé, propres à chaque trouble du neuro-développement, et s'appuyer sur des programmes conformes à l'état actualisé des connaissances. Il précise, à cette fin, les approches qui résultent de ces recommandations, s'appuyant sur des thérapies cognitivo-comportementales, de la médiation neuropsychologique et cognitive et de la psychoéducation, en fixant en annexe une liste de programmes s'y référant, dont il précise qu'elle n'est pas exhaustive et qu'elle sera réactualisée périodiquement en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques, des recommandations et des outils. L'arrêté attaqué prévoit, d'autre part, que l'intéressé doit avoir acquis, outre le diplôme, certificat ou titre lui permettant l'usage professionnel du titre de psychologue, la connaissance et la maîtrise, dans le cadre de formations complémentaires et d'expériences professionnelles, d'au moins une partie des outils qu'il cite en annexe, dont le psychologue conserve le choix. Ces outils correspondent aux approches résultant des recommandations de bonnes pratiques professionnelles à mettre en œuvre, telles que l'article 2 en a précisé la teneur. En définissant ainsi l'expertise à détenir par la maîtrise et la connaissance d'outils se rapportant à certaines approches devant être mises en œuvre par le psychologue lors des interventions précoces prises en charge, l'arrêté attaqué, qui n'a pas été pris sur le fondement de l'article L. 2135-1 du code de la santé publique, peu important que celui-ci soit visé, n'a pas excédé la compétence qui lui est attribuée par le 3° du III de l'article R. 2135-2 du code de la santé publique.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'existence d'un vice de procédure :

7. Il ne résulte d'aucune disposition ni d'aucun principe que l'édition de l'arrêté attaqué aurait dû être précédée d'une consultation des " organismes et associations représentatifs de la profession " de psychologue ou de ses différents " courants ". Le moyen tiré de ce qu'il serait entaché d'illégalité faute qu'une telle consultation ait été menée ne peut, par suite, qu'être écarté.

Sur la légalité interne de l'arrêté attaqué :

8. En premier lieu, le III de l'article R. 2135-2 du code de la santé publique se bornant à fixer les prestations qui, lorsqu'elles sont réalisées dans le cadre d'un parcours de bilan et d'intervention précoce pour les troubles du neuro-développement par des psychologues ayant conclu un contrat avec une plateforme de coordination et d'orientation, peuvent être prises en charge par l'assurance maladie, il est sans incidence sur les conditions mises à l'usage professionnel du titre de psychologue par le I de l'article 44 de la loi du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social aux termes duquel : " L'usage professionnel du titre de psychologue, accompagné ou non d'un qualificatif, est réservé aux titulaires d'un diplôme, certificat ou titre sanctionnant une formation universitaire fondamentale et appliquée de haut niveau en psychologie préparant à la vie professionnelle et figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat ou aux titulaires d'un diplôme étranger reconnu équivalent aux diplômes nationaux exigés (...) ". Le moyen tiré par les requérants, par la voie de l'exception, de ce que l'arrêté attaqué serait illégal du fait de l'illégalité dont seraient entachées pour ce motif les dispositions du III de l'article R. 2135-2 du code de la santé publique ne peut, par suite, qu'être écarté.

9. En deuxième lieu, les dispositions contestées de l'arrêté ont pour objet, comme il a été dit, de préciser les conditions d'expertise spécifique à respecter par le psychologue ayant conclu un contrat avec une plateforme de coordination et d'orientation pour que les interventions précoces qu'il propose le cas échéant dans le cadre d'un parcours de bilan et d'intervention précoce puissent être prises en charge par l'assurance maladie. Elles ne portent pas atteinte, en dehors de ce cadre, à la liberté des psychologues de mettre en œuvre d'autres types d'expertise et aux patients d'y recourir. Les requérants ne sont pas davantage fondés à soutenir qu'elles porteraient illégalement atteinte à l'égalité entre les patients, ceux bénéficiant de prestations prises en charge dans le cadre d'une plateforme de coordination et d'orientation se trouvant en tout état de cause dans une situation différente de ceux qui n'en bénéficient pas.

10. En troisième lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que les recommandations émises par la Haute Autorité de santé, auxquelles se réfère l'arrêté litigieux, seraient manifestement incomplètes, inexactes ou obsolètes. En prévoyant que les interventions et programmes que le psychologue met en œuvre doivent, pour être pris en charge dans le cadre ci-dessus décrit, respecter les recommandations de bonnes pratiques professionnelles établies par la Haute Autorité de santé, propres à chaque trouble du neuro-développement, et en s'y référant pour définir, comme il a été exposé au point 6, l'expertise spécifique que ce psychologue doit détenir, l'arrêté attaqué n'a pas méconnu la portée des recommandations de bonnes pratiques de la Haute Autorité de santé et n'est entaché, ni d'erreur manifeste d'appréciation, ni de détournement de pouvoir.

11. En quatrième lieu, la circonstance que l'arrêté attaqué impose le respect de recommandations de bonnes pratiques et se réfère, pour ce motif, aux approches qui doivent être mises en œuvre en les désignant comme " recommandées " par la Haute Autorité de santé ne porte pas atteinte à l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la norme.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêté qu'ils attaquent.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Ces dispositions font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées sur leur fondement par les requérants.

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de l'association Société européenne de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent présentée sous le n° 453328 est admise.

Article 2 : Les requêtes de l'association des psychologues freudiens, de M. E... ET AUTRES, de l'association Collège des psychologues de l'Arisse ET AUTRES et de la CGT-APJAH 33 ET AUTRES sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association des psychologues freudiens, à M. S... E..., premier dénommé, pour l'ensemble des requérants sous le n° 453254, à l'association Collège des psychologues de l'Arisse, première dénommée, pour l'ensemble des requérants sous le n° 453328, au syndicat CGT-APAJH33, représentant unique désigné pour l'ensemble des requérants sous le n° 453329, à l'association Société européenne de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent et à la ministre de la santé et de la prévention.

Délibéré à l'issue de la séance du 18 mai 2022 où siégeaient : Mme Christine Maugüé, présidente adjointe de la section du contentieux, président ; Mme Maud Vialettes, présidente de chambre ; M. Yves Doutriaux, Mme Carine Soulay, Mme Fabienne Lambolez, M. Jean-Luc Nevache, M. Damien Botteghi et M. Pierre Boussaroque, conseillers d'Etat et M. Sébastien Jeannard, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 13 juin 2022.

La présidente :

Signé : Mme Christine Maugüé

Le rapporteur :

Signé : M. Sébastien Jeannard

Le secrétaire :

Signé : M. Hervé Herber

ECLI:FR:CECHR:2022:452333.20220613