

## **VD\_OMNI GE.2019.0097 vom 18. Juni 2020**

VD Tribunal cantonal, 2020-06-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2019.0097](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2019.0097)

FR: VD\_OMNI GE.2019.0097 du 18 juin 2020

IT: VD\_OMNI GE.2019.0097 del 18 giugno 2020

### **Regeste**

A. \_\_\_\_\_/Département de la santé et de l'action sociale | Refus du DSAS de délivrer à la recourante, ressortissante italienne, l'autorisation de pratiquer à titre indépendant en tant que psychologue psychothérapeute en raison de ses connaissances insuffisantes en français. - Le grief de la recourante relatif à une violation de sa liberté économique n'est pas fondé. Exiger de cette dernière des connaissances suffisantes en français pour l'exercice à titre indépendant en tant que psychologue psychothérapeute repose sur une base légale suffisante, se justifie par un intérêt public important et est conforme au principe de la proportionnalité (consid. 8). - La conclusion de la recourante en réparation du dommage à l'encontre du Canton de Vaud est irrecevable, dans la mesure où, en droit vaudois, les conclusions en responsabilité civile relèvent de la compétence des tribunaux civils et non pas du juge administratif (consid. 11). Recours rejeté dans la mesure où il est recevable.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours, interjeté contre la décision du DSAS du 26 mars 2019, est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD.

#### **E. 2**

Le litige porte sur la question de savoir s'il peut être exigé de la recourante, dans le cadre de sa demande d'autorisation de pratiquer à titre indépendant en tant que psychologue psychothérapeute, qu'elle ait des connaissances suffisantes en français, soit d'un niveau B2. a) Aux termes de l'art. 70 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien; le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche. Selon l'art. 70 al. 2, 1<sup>ère</sup> phr., Cst., les cantons déterminent leurs langues officielles. Conformément à l'art. 3 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (Cst-VD; BLV 101.01), la langue officielle du canton est le français. b) Selon les explications figurant sur le site Internet <https://delfdalf.ch/>, le Diplôme d'Etudes en Langue Française (DELFF) et le Diplôme Approfondi de Langue Française (DALFF) sont des certifications de langue française destinées à toutes les personnes (hors ressortissants français) qui souhaitent attester leur niveau en langue française. Diplômes officiels, ils sont délivrés par le Ministère français de l'Education nationale par l'intermédiaire du Centre International d'Etudes Pédagogiques (CIEP), qui est membre de l'Association des centres d'évaluation en langues en Europe (ALTE). En Suisse, six niveaux sont proposés de A1 à C2. Les six diplômes sont indépendants, ils correspondent aux six niveaux du Cadre européen commun de référence pour les langues

(CECRL) du Conseil de l'Europe. En Suisse, les diplômes DELF et DALF sont également accrédités par les différentes commissions fédérales. Les différents niveaux de français du CECRL sont les suivants (cf. site Internet <https://www.france-langue.fr/niveaux-de-francais/>): " Utilisateur débutant: A1 : Peut comprendre et utiliser des expressions familières et quotidiennes ainsi que des énoncés très simples qui visent à satisfaire des besoins concrets. Peut se présenter ou présenter quelqu'un et poser à une personne des questions la concernant – par exemple, sur son lieu d'habitation, ses relations, ce qui lui appartient, etc. – et peut répondre au même type de questions. Peut communiquer de façon simple si l'interlocuteur parle lentement et distinctement et se montre coopératif. Utilisateur débutant: A2 : Peut comprendre des phrases isolées et des expressions fréquemment utilisées en relation avec des domaines immédiats de priorité (par exemple, informations personnelles et familiales simples, achats, environnement proche, travail). Peut communiquer lors de tâches simples et habituelles ne demandant qu'un échange d'informations simple et direct sur des sujets familiers et habituels. Peut décrire avec des moyens simples sa formation, son environnement immédiat et évoquer des sujets qui correspondent à des besoins immédiats. Utilisateur indépendant: B1 : Peut comprendre les points essentiels quand un langage clair et standard est utilisé et s'il s'agit de choses familières dans le travail, à l'école, dans les loisirs, etc. Peut se débrouiller dans la plupart des situations rencontrées en voyage dans une région où la langue cible est parlée. Peut produire un discours simple et cohérent sur des sujets familiers et dans ses domaines d'intérêt. Peut raconter un événement, une expérience ou un rêve, décrire un espoir ou un but et exposer brièvement des raisons ou explications pour un projet ou une idée. Utilisateur indépendant: B2 : Peut comprendre le contenu essentiel de sujets concrets ou abstraits dans un texte complexe, y compris une discussion technique dans sa spécialité. Peut communiquer avec un degré de spontanéité et d'aisance tel qu'une conversation avec un locuteur natif ne comportant de tension ni pour l'un ni pour l'autre. Peut s'exprimer de façon claire et détaillée sur une grande gamme de sujets, émettre un avis sur un sujet d'actualité et exposer les avantages et les inconvénients de différentes possibilités. Utilisateur expérimenté: C1 : Peut comprendre une grande gamme de textes longs et exigeants, ainsi que saisir des significations implicites. Peut s'exprimer spontanément et couramment sans trop apparemment devoir chercher ses mots. Peut utiliser la langue de façon efficace et souple dans sa vie sociale, professionnelle ou académique. Peut s'exprimer sur des sujets complexes de façon claire et bien structurée et manifester son contrôle des outils d'organisation, d'articulation et de cohésion du discours . Utilisateur expérimenté: C2 : Peut comprendre sans effort pratiquement tout ce qu'il/elle lit ou entend. Peut restituer faits et arguments de diverses sources écrites et orales en les résumant de façon cohérente. Peut s'exprimer spontanément très couramment et de façon précise et peut rendre distinctes de fines nuances de sens en rapport avec des sujets complexes ".

### **E. 3**

Les restrictions visées à l'al. 1 ne doivent en aucun cas constituer une barrière déguisée à l'accès au marché destinée à favoriser les intérêts économiques locaux.

### **E. 4**

La LPsy constitue une loi fédérale parmi d'autres existant dans le domaine des professions du secteur de la santé. Il y a ainsi en particulier deux autres lois en la matière. a) La loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les professions de la santé (LPSan; RS 811.21), entrée en vigueur, à l'exception de certaines dispositions, le 1<sup>er</sup> février 2020, régit les filières

d'études de niveau haute école formant les professionnels de la santé. Il prévoit, à son art. 2 al. 1 let. a à g, que sont considérés comme exerçant une profession de la santé au sens de cette loi: les infirmiers, les physiothérapeutes, les ergothérapeutes, les sages-femmes, les diététiciens, les optométristes et les ostéopathes. La psychologie, au même titre que d'autres professions, n'est pas mentionnée à l'art. 2 al. 1 LPSan, bien que son intégration ait été proposée durant la phase de consultation. Aux termes de l'art. 12 al. 1 LPSan, l'autorisation d'exercer une profession de la santé sous propre responsabilité professionnelle est octroyée si le requérant: est titulaire du diplôme correspondant visé à l'al. 2 ou d'un diplôme étranger reconnu (let. a), est digne de confiance et présente tant physiquement que psychiquement les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession (let. b) et maîtrise une langue officielle du canton pour lequel l'autorisation est demandée (let. c). Selon l'art. 12 al. 3 LPSan, toute personne titulaire d'une autorisation de pratiquer au sens de la présente loi est présumée remplir les conditions requises pour l'octroi d'une autorisation dans un autre canton b) Il ressort du Message du 18 novembre 2015 concernant la LPSan notamment ce qui suit (FF 2015 7925, spé. 7927): " Etant donné que le domaine des professions de la santé comporte des risques élevés, le projet exige que les personnes exerçant sous leur propre responsabilité professionnelle disposent pour ce faire d'une autorisation, et soumet l'octroi de cette autorisation, par le canton dans lequel elles souhaitent exercer, à une liste exhaustive de conditions ". Le Message précité indique également, à propos de l'art. 12 al. 1 et 3 LPSan, en particulier ce qui suit (p. 7957 ss): " L'al. 1 énonce les trois conditions, professionnelles et personnelles, à remplir pour obtenir l'autorisation de pratiquer sous responsabilité professionnelle propre. Il s'agit là de conditions à la fois cumulatives, c'est-à-dire qui doivent toutes être respectées en même temps, et exhaustives, c'est-à-dire auxquelles les cantons ne peuvent ajouter aucune condition supplémentaire. (...) La troisième des conditions à remplir (let. c) est de maîtriser une langue officielle du canton où est demandée l'autorisation: lors du contrôle de cette condition, l'autorité cantonale de surveillance devra respecter le principe de la proportionnalité, et pourra s'inspirer du cadre européen de référence pour les langues; il paraît a priori raisonnable d'exiger des connaissances linguistiques de niveau B2 (utilisateur indépendant). (...) Par conformité avec le principe du marché intérieur et avec l'objectif d'harmoniser les conditions d'autorisation au niveau fédéral, l'al. 3 dispose que toute personne titulaire d'une autorisation de pratiquer sous responsabilité professionnelle propre dans un canton donné doit a priori être considérée comme remplissant les conditions requises pour l'octroi d'une autorisation dans un autre canton. Autrement dit, que les cantons doivent, en règle générale, accepter de délivrer l'autorisation de pratiquer aux requérants déjà autorisés à exercer sous responsabilité professionnelle propre dans un autre canton. Il peut toutefois exceptionnellement arriver que les conditions d'autorisation, bien que remplies au moment de l'octroi de la première autorisation de pratiquer, ne le soient plus au moment de la nouvelle demande, à savoir par exemple que le requérant ne présente plus, à cause d'une maladie grave survenue dans l'intervalle, les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de sa profession. En pareil cas, ladite demande doit être refusée. Tout comme elle doit l'être si le contrôle effectué fait ressortir que le requérant ne maîtrise aucune langue officielle du canton où il souhaite s'installer (ce qui peut arriver, p. ex., s'il passe d'un canton germanophone à un canton francophone), en tout cas jusqu'à ce que ce requérant ait acquis les connaissances linguistiques nécessaires "

## **E. 5**

a) Les professions médicales universitaires sont, quant à elles, réglementées dans la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (LPMéd; RS 811.11), en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2007. Sont définies comme telles (art. 2 al. 1 let. a à e LPMéd): les médecins, les dentistes, les chiropraticiens, les pharmaciens et les vétérinaires. Selon l'art. 21 LPMéd, tel qu'en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, est reconnu le titre postgrade étranger dont l'équivalence avec un titre postgrade est établie dans un traité sur la reconnaissance réciproque des titres postgrades conclu avec l'État concerné (al. 1); un titre postgrade étranger reconnu déploie en Suisse les mêmes effets que le titre postgrade fédéral correspondant (al. 2). Aux termes de l'art. 36 al. 1 LPMéd, tel qu'en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'autorisation de pratiquer à titre d'activité économique privée, sous propre responsabilité professionnelle, est octroyée si le requérant: est titulaire du diplôme fédéral correspondant (let. a); est digne de confiance et présente, tant physiquement que psychiquement, les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession (let. b), dispose des connaissances nécessaires dans une langue officielle du canton pour lequel l'autorisation est demandée (let. c). Conformément à l'art. 21 al. 1 LPMéd, tel qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017, était reconnu le titre postgrade étranger dont l'équivalence avec un titre postgrade fédéral était établie dans un traité sur la reconnaissance réciproque des titres postgrades conclu avec l'Etat concerné et dont le titulaire maîtrisait une langue nationale suisse. Au vu de cette dernière exigence, qui a été supprimée dans le nouvel art. 21 al. 1 LPMéd, l'art. 36 al. 1 LPMéd, tel qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017, ne comprenait alors pas encore l'exigence posée à sa let. c. b) Il ressort notamment ce qui suit, s'agissant de l'art. 21 ancien al. 1 LPMéd, du Message du 3 décembre 2004 concernant la loi fédérale sur les professions médicales universitaires, ayant pour objet la présentation du projet de LPMéd (FF 2005 157, spé. 200): " Une condition supplémentaire à la reconnaissance des titres est directement liée aux porteurs: ils doivent maîtriser une langue nationale suisse. En effet, une personne exerçant une profession médicale est en relation non seulement avec ses patients, mais aussi avec les caisses-maladie, les hôpitaux, les laboratoires ou les autorités, qui s'expriment dans la langue nationale de leur lieu. Cette exigence est compatible avec l'accord sur la libre circulation ". Concernant l'art. 21 ancien al. 1 LPMéd, selon la doctrine (Ayer/Kieser/ Poledna/Sprumont, Loi sur les professions médicales, Commentaire, Bâle 2009, n. 16 ad art. 21 LPMéd), la seconde condition posée à la reconnaissance du titre postgrade est la maîtrise par le titulaire du titre d'une langue nationale suisse. Cette exigence est justifiée par la nature spécifique de l'exercice d'une profession médicale et du contact avec les patients, et partant la nécessaire compréhension mutuelle entre patient et professionnel de la santé. Quant aux nouveaux art. 21 al. 1 et 36 al. 1 let. c LPMéd, le Message du 3 juillet 2013 concernant la modification de la loi sur les professions médicales universitaires (LPMéd) indique en particulier ce qui suit (FF 2013 5583, spéc. 5586 s., ): " selon les règles européennes, les connaissances linguistiques ne peuvent être une condition de la reconnaissance du diplôme ou titre postgrade étranger, mais sont à examiner dans le cadre de l'autorisation de l'exercice de la profession. Comme les cantons sont chargés d'octroyer les autorisations de pratiquer, ils vérifieront désormais si les personnes qui demandent une autorisation de pratiquer au sens de la LPMéd possèdent les connaissances linguistiques requises pour exercer la profession visée. Cette vérification doit être proportionnée, c'est-à-dire que les connaissances linguistiques exigées ne doivent pas dépasser le niveau objectivement nécessaire pour exercer la profession médicale concernée ". S'agissant plus spécifiquement de l'art. 36 al. 1 let. c LPMéd, le Message précité précise notamment ce qui

suit (p. 5601 s.): " Les cantons sont libres de déterminer les modalités de l'examen des connaissances linguistiques, par ex. à l'aide de certificats linguistiques obtenus ou d'examens linguistiques spécifiques. Les exigences en matière de connaissances linguistiques doivent respecter le principe de la proportionnalité et ne doivent en aucun cas dépasser la mesure de ce qui est objectivement nécessaire à l'exercice de la profession concernée. L'autorité cantonale compétente est tenue d'examiner si le requérant maîtrise une langue officielle du canton . Pour ce faire, les cantons peuvent se référer au Cadre européen commun de référence pour les langues. L'exigence de connaissances linguistiques du niveau B2 (utilisateur indépendant) semble appropriée afin qu'une compréhension optimale entre le praticien et ses patients soit possible. Le niveau B2 donne en effet la garantie que la personne concernée comprend le contenu essentiel de sujets concrets ou abstraits dans un texte complexe, y compris une discussion technique dans sa spécialisation, qu'elle peut communiquer avec un degré de spontanéité et d'aisance tel qu'une conversation avec un locuteur natif ne comporte de tension ni pour l'un ni pour l'autre, et qu'elle peut s'exprimer de façon claire et détaillée sur une grande gamme de sujets, émettre un avis sur un sujet d'actualité et exposer les avantages et les inconvénients de différentes possibilités ".

c) Selon l'art. 37 LPMéd, dont le contenu ressemble à celui de l'art. 25 LPsy, les cantons peuvent prévoir que l'autorisation de pratiquer soit notamment soumise à des charges. Les charges ont un contenu positif: le praticien doit exercer selon des modalités particulières supplémentaires, qui ne sont pas imposées aux autres praticiens et parmi lesquelles on compte la présence de personnel auxiliaire pour certains actes thérapeutiques (CDAP GE.2018.0190 du 6 août 2019 consid. 2a/bb; cf. aussi Jean-François Dumoulin, in Ayer/Kieser/Poledna/Sprumont, op. cit., n. 2 et 24 ad art. 37 LPMéd).

## **E. 6**

a) En droit cantonal, aux termes de l'art. 74 al. 1 de la loi vaudoise du 29 mai 1985 sur la santé publique (LSP; BLV 800.01), le Conseil d'Etat énumère les professions de la santé qui sont soumises au chapitre VII de la LSP (art. 74 ss LSP, professions de la santé); il en fixe les conditions et en régleme l'exercice; il prend préalablement l'avis des associations professionnelles concernées. Conformément à l'art. 122a LSP, le psychologue psychothérapeute administre des traitements dont l'efficacité est reconnue; il n'est pas habilité à prescrire ou à administrer des médicaments (al. 1); le psychologue psychothérapeute attire l'attention du patient sur l'opportunité d'en référer à un médecin lorsque son état exige un examen ou un traitement d'ordre médical; cette indication figure au dossier du patient (al. 2); le psychologue psychothérapeute pratique à titre dépendant ou indépendant (al. 4). Selon l'art. 2 al. 1 du règlement vaudois du 26 janvier 2011 sur l'exercice des professions de la santé (REPS ; BLV 811.01.1), les professions de la santé relevant du REPS sont les suivants: "... , psychothérapeute non médecin ou psychologue-psychothérapeute, ... ". Il découle notamment de cette réglementation que les psychologues psychothérapeutes, à l'instar de la recourante, sont considérés comme des professionnels de la santé conformément aux art. 1 et 2 LPsy. b) Conformément à l'art. 75 al. 1 LSP, l'exercice d'une profession de la santé à titre indépendant est soumis à autorisation du département qui fixe la procédure. Selon l'art. 75 al. 3 LSP, l'autorisation de pratiquer est accordée au requérant à condition qu'il soit titulaire d'un titre admis en Suisse conformément à un accord international, au droit fédéral ou à un accord intercantonal (let. a), ait l'exercice des droits civils (let. b), n'ait pas été condamné pour un crime ou un délit incompatible avec l'exercice de la profession (let. c), se trouve dans un état physique et psychique qui lui permet d'exercer sa profession (let. d) et conclue une assurance

responsabilité civile couvrant son activité (let. e). L'art. 75 al. 3bis LSP précise que l'autorisation peut être soumise à des conditions, notamment en matière de connaissances linguistiques; le département fixe ces exigences. Conformément à l'art. 75 al. 4 LSP, divers articles, dont l'art. 122b LSP, sont réservés. L'art. 122b al. 1 LSP précise que l'autorisation de pratiquer est délivrée aux personnes titulaires d'un titre de base en psychologie ainsi que d'un titre post grade en psychothérapie admis en Suisse conformément à un accord international ou au droit fédéral. c) L'art. 75 al. 3bis LSP a été introduit par la loi du 14 novembre 2017 modifiant la LSP, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2018. L'exposé des motifs et projet de loi modifiant la LSP (Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud, législature 2017-2022, tome 2, Conseil d'Etat, p. 528 ss, p. 534) précise à propos de l'introduction de cette nouvelle disposition notamment ce qui suit: " L'autorisation peut être conditionnée à la maîtrise du français. Cette condition doit tenir compte de la profession exercée et doit être proportionnelle aux intérêts en présence (droit d'exercer une profession, intérêt du patient à pouvoir être renseigné clairement dans la langue officielle du canton). A l'heure actuelle, le niveau d'exigence proposé, déjà pratiqué à différents égards, à l'unanimité au niveau suisse est le niveau B2. Il apparaît plus judicieux, au vu des possibles évolutions de pratique, de laisser au département la compétence de fixer ces exigences ".

## **E. 7**

a) Selon l'art. 3 Cst., les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. Cette dernière respecte l'autonomie des cantons (art. 47 al. 1 Cst.) et n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération (art. 43a al. 1 Cst.). Le domaine de la santé relève en principe de la compétence des cantons (cf. Thomas Gächter/Stephanie Renold Burch, in: Waldmann/Belser/Epiney, Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Bâle 2015, n. 2 ad art. 118 Cst., et les références citées). La Constitution fédérale prévoit toutefois que la Confédération légifère notamment sur la formation de base et la formation spécialisée dans le domaine des professions des soins médicaux de base et sur les conditions d'exercice de ces professions (art. 117a al. 2 let. a Cst.). Dans les limites de ses compétences, la Confédération prend des mesures afin de protéger la santé (art. 118 al. 1 Cst.). b) En vertu du principe de la primauté du droit fédéral ancré à l'art. 49 al. 1 Cst., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral, et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation. Cependant, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine en particulier si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd toute compétence pour adopter des dispositions complétives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 145 IV 10 consid. 2.1; 143 I 403 consid. 7.1; 143 I 352 consid. 2.2; 143 I 109 consid. 4.2.2). c) aa) S'agissant des rapports entre la LPMéd et la LSP, selon la jurisprudence, le champ d'application matériel de la LPMéd ressort de l'art. 1 al. 3 let. e LPMéd selon lequel ladite loi réglemente de manière exhaustive l'exercice des professions médicales énumérées à l'art. 2 al. 1 LPMéd à titre indépendant (Message du 3 décembre 2004 concernant la loi fédérale sur les professions médicales universitaires, FF 2005 160 et 185 ad art. 1; ATF 143 I 352 consid. 3.1; cf. ég. Tribunal fédéral [TF] 2C\_49/2019 du 16

mai 2019 consid. 5.1; 2C\_316/2018 du 19 décembre 2018 consid. 5.1). Il en découle que la LSP ne peut s'appliquer aux professions médicales susmentionnées que si celles-ci ne sont pas pratiquées à titre indépendant et, dans les cas où ces professions sont exercées à titre indépendant, que dans la mesure où la loi fédérale sur les professions médicales déléguerait aux cantons d'éventuelles compétences ou ne réglerait pas un aspect de l'exercice à titre indépendant de façon exhaustive, sous réserve des considérations mentionnées ci-dessus (cf. supra consid. 7b; ATF 143 I 352 consid. 3.1; cf. aussi TF 2C\_316/2018 du 19 décembre 2018 consid. 5.1, et la référence de doctrine citée). Les cantons sont compétents pour délivrer l'autorisation d'exercer sur leur territoire (art. 34 LPMéd). Cependant, les conditions professionnelles et personnelles pour l'octroi de l'autorisation de pratiquer sont réglées exhaustivement à l'art. 36 LPMéd et les cantons ne sont pas habilités à en ajouter d'autres (FF 2005 209 ad art. 36; ATF 143 I 352 consid. 3.2). Les cantons peuvent préciser la condition personnelle de l'art. 36 al. 1 let. b LPMéd qui exige que le requérant soit digne de confiance (ATF 143 I 352 consid. 3.2; sur cette notion, cf. arrêt TF 2C\_853/2013 du 17 juin 2014 consid. 5.4 et 5.5) et présente, tant physiquement que psychiquement, les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession (FF 2005 213 ad art. 43); compte tenu de la volonté du législateur d'unifier les conditions d'exercice à titre indépendant sur tout le territoire de la Confédération et du fait que l'art. 36 al. 1 let. b LPMéd décrit de manière exhaustive les conditions personnelles requises pour obtenir une autorisation (FF 2005 209 ad art. 36), il faut considérer que la possibilité laissée aux cantons quant à ces conditions personnelles concerne uniquement les moyens de preuve auxquels il est possible de recourir, afin de prouver que la personne requérante est "digne de confiance et présente, tant physiquement que psychiquement, les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession" (attestation de moralité, certificat médical, etc. ; cf. FF 2005 213 ad art. 43). Des dispositions cantonales peuvent être édictées dans le cadre de l'art. 37 LPMéd (FF 2005 212 ad art. 43), à savoir les restrictions et les charges imposées à l'autorisation de pratiquer (cf. pour l'ensemble de ce paragraphe, TF 2C\_316/2018 du 19 décembre 2018 consid. 5.1). Les cantons se voient donc attribuer par la LPMéd des compétences résiduelles de nature exécutive (TF 2C\_316/2018 du 19 décembre 2018 consid. 5.2, et la référence citée). bb) Depuis l'entrée en vigueur de la LPsy, qui montre une structure très semblable à celle de la LPMéd (cf. Gächter/Rütsch, Gesundheitsrecht, Bâle 2018, ch. 230), c'est une loi fédérale qui régit de manière uniforme en Suisse en particulier les exigences liées à l'exercice de la profession de psychothérapeute à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle (art. 1 al. 2 let. f LPsy). La loi régit ainsi de façon uniforme et exhaustive au niveau fédéral les conditions, sur les plans professionnel et personnel, préalables à l'obtention de l'autorisation; les cantons ne peuvent pas en fixer d'autres (Message relatif à la LPsy, FF 2009 6235, spéc. 6274 et 6276; cf. aussi CDAP GE.2014.0144 du 24 juin 2015 consid. 3c). Comme la LPMéd, la LPsy tombe dans le champ d'application de l'art. 117a Cst. (Gächter/Renold-Burch, op. cit., n. 33 ad art. 117a Cst.), même si le message relatif à la LPsy de 2009 renvoie uniquement aux art. 95 et 97 al. 1 Cst., l'art. 117a Cst, en vigueur depuis le 18 mai 2014, n'existant alors pas encore (cf. Message FF 2009 6292 ch. 5.1.1).

## **E. 8**

La recourante invoque en l'occurrence le fait que le refus de lui délivrer, pour des motifs liés à ses connaissances linguistiques, une autorisation de pratiquer à titre indépendant en tant que psychologue psychothérapeute constituerait une violation de sa liberté économique. a) La liberté économique est garantie (cf. art. 27 al. 1 et 94 al. 1 Cst. ainsi que 26 al. 1

Cst/VD). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst. et 26 al. 2 Cst/VD). La liberté économique protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 143 II 598 consid. 5.1; 137 I 167 consid. 3.1; 135 I 130 consid. 4.2). Elle peut être invoquée tant par les personnes physiques que par les personnes morales (ATF 143 II 598 consid. 5.1; 135 I 130 consid. 4.2; TF 2C\_441/2015 du 11 janvier 2016 consid. 7.1, résumé in sic! 4/2006 p. 222). Les professionnels de la santé peuvent s'en prévaloir (ATF 130 I 26 consid. 4.1). Des restrictions cantonales à la liberté économique sont admissibles, mais elles doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et respecter le principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 1 à 3 Cst.). Le Message relatif à la LPsy précise par ailleurs ce qui suit (FF 2009 6235, spé. 6293): " 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 ". b) aa) En l'espèce, la recourante affirme à tort qu'aucune disposition légale, ni sur le plan fédéral ni sur le plan cantonal, n'impliquerait de sa part qu'elle maîtrise, à tout le moins dans une certaine mesure, le français, langue officielle du Canton de Vaud, vu en outre sa parfaite maîtrise de deux langues européennes, dont l'une, l'italien, est précisément l'une des quatre langues nationales. L'art. 24 al. 1 let. c LPsy, tel qu'en vigueur jusqu'au 31 janvier 2020, précise que l'autorisation de pratiquer la profession de psychothérapeute au titre d'une activité économique privée sous sa propre responsabilité professionnelle est octroyée au requérant qui notamment maîtrise une langue nationale. Le nouvel art. 24 al. 1 let. c LPsy, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, précise certes pour sa part expressément que l'autorisation de pratiquer est octroyée au requérant qui maîtrise une langue officielle " du canton pour lequel l'autorisation est demandée ". Tel est également le cas des art. 12 al. 1 let. c LPSan (autorisation d'exercer une profession de la santé sous propre responsabilité personnelle) et 36 al. 1 let. c LPMéd (autorisation de pratiquer à titre d'activité économique privée, sous propre responsabilité professionnelle, une profession médicale universitaire), tel qu'en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'art. 24 al. 1 let. c LPsy, tel qu'en vigueur jusqu'au 31 janvier 2020, ne peut toutefois être interprété que comme posant également l'exigence selon laquelle le requérant maîtrise la langue du canton pour lequel l'autorisation est demandée. Se contenter d'exiger du requérant qu'il maîtrise une langue nationale qui ne serait pas celle du lieu où il va travailler n'aurait aucun sens. L'on ne voit alors pas pourquoi il serait même nécessaire de maîtriser une langue nationale. Maîtriser la langue du canton pour lequel l'autorisation est demandée se justifie en revanche par le fait qu'un psychothérapeute est en relation non seulement avec des patients, mais

aussi avec les caisses-maladie, les hôpitaux, les laboratoires ou les autorités, qui s'expriment dans la langue nationale de leur lieu. L'art. 21 al. 1 LPMéd, tel qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017, selon lequel était reconnu le titre postgrade étranger dont l'équivalence avec un titre postgrade fédéral était établie dans un traité sur la reconnaissance réciproque des titres postgrades conclu avec l'Etat concerné et dont le titulaire maîtrisait "une langue nationale suisse", était également interprété comme exigeant la maîtrise de la langue du canton pour lequel l'autorisation était demandée, alors même qu'une telle précision ne figurait pas dans cette disposition (cf. FF 2005 157, spéc. 200, en partie reproduit ci-dessus au consid. 5b; Ayer/Kieser/Poledna/Sprumont, op. cit., n. 16 ad art. 21 LPMéd). bb) Dans ses écritures, l'autorité intimée, plutôt que de se fonder directement sur l'art. 24 al. 1 let. c LPsy, tel qu'en vigueur jusqu'au 31 janvier 2020, semble considérer qu'en vertu de l'art. 25 LPsy, le canton disposerait de la compétence de fixer des exigences linguistiques, en particulier de la part d'une psychologue psychothérapeute désirant exercer à titre indépendant (cf. art. 74 al. 1, 75, dont l'al. 3bis, et 122a LSP ainsi que 2 al. 1 REPS et supra consid. 6). Cela est plus que douteux, au vu du principe de la primauté du droit fédéral. En effet, à l'instar de ce qui est prévu par la LPMéd, la LPsy réglemente au niveau fédéral de façon uniforme et exhaustive les conditions, sur les plans professionnel et personnel, préalables à l'obtention de l'autorisation, les cantons ne pouvant pas en fixer d'autres. L'on ne voit en particulier pas que l'exigence de disposer d'un certain niveau de français doive être assimilée, non pas à une condition sur le plan personnel, mais à une restriction professionnelle (restriction qui peut relever p. ex. d'un domaine ou une activité psychothérapeutiques déterminés), temporelle (en particulier la limitation dans le temps de l'autorisation) ou géographique (p. ex. limitation à une commune déterminée; cf. Message relatif à la LPsy, FF 2009 6277), ou à une charge, sachant que les charges ont un contenu positif, le praticien devant exercer selon des modalités particulières supplémentaires, qui ne sont pas imposées aux autres praticiens (cf. supra consid. 5c). Cette question peut toutefois rester indécise, l'application de la LPsy et de la LSP aboutissant en l'occurrence au même résultat, soit à la confirmation de la décision attaquée. c) Il existe par ailleurs un intérêt public important, soit celui de la protection de la santé publique, à exiger de la recourante des connaissances suffisantes en français pour exercer une activité, en outre à titre indépendant. Il se justifie en effet que cette dernière puisse fournir, dans un canton francophone, des soins psychothérapeutiques de qualité et fiables, ceci afin d'assurer la sécurité des patients. Comme le relève l'autorité intimée dans sa réponse au recours, un psychologue psychothérapeute doit ainsi pouvoir entretenir une relation basée sur le dialogue avec ses patients et des contacts suivis avec les autres professionnels, notamment les médecins, en particulier psychiatres, qui lui envoient des patients et posent le diagnostic et assurent la médication éventuellement nécessaire, ainsi qu'avec les caisses-maladie, les hôpitaux, les laboratoires ou les autorités, qui, tous, s'expriment en principe en français dans le Canton de Vaud. Il est également indispensable que la recourante puisse facilement comprendre la réglementation cantonale et toutes les directives et autres recommandations, existant en français, nécessaires à l'exercice de sa profession. Vu cet intérêt public important et vu que l'autorisation de pratiquer requise par la recourante aurait un effet durable, on pourrait du reste même sérieusement se demander si la nouvelle disposition de l'art. 24 al. 1 let. c LPsy, qui exige explicitement la maîtrise de la langue officielle du canton pour lequel l'autorisation est demandée, ne doit pas déjà être appliquée immédiatement à la recourante, bien que cette disposition ne soit entrée en vigueur que pendant la présente procédure de recours (cf. supra consid. 3a). d) L'exigence posée est enfin conforme au

principe de la proportionnalité. Avoir des connaissances suffisantes en français constitue un élément indispensable au fait que la recourante puisse, dans le Canton de Vaud et au vu de la profession que cette dernière souhaite y exercer, assurer la sécurité des patients. Comme le relève l'autorité intimée, on ne voit pas comment l'intéressée pourrait mettre en place une relation thérapeutique, appréhender les besoins du patient et y répondre au plus près, si elle ne peut pas communiquer avec aisance en français. La sécurité des patients ne pourrait être assurée, contrairement à ce que prétend la recourante, dans l'hypothèse où celle-ci choisirait principalement ou exclusivement une patientèle italophone et/ou anglophone. Elle doit en effet à tout le moins pouvoir avoir des contacts en français avec les autres professionnels et les différentes autorités du lieu où elle souhaite exercer. Pour le même motif, il ne serait pas non plus suffisant qu'elle soit associée au sein d'un cabinet comprenant des confrères exerçant parfaitement en français. L'on ne voit par ailleurs pas, dans un tel cas, que des confrères assistent constamment leur consœur dans l'exercice de son activité indépendante, de manière à ce qu'elle puisse se faire comprendre et comprenne l'ensemble des éléments et directives nécessaires à l'exercice de sa profession. Compte tenu enfin de ce qui précède, l'octroi d'une autorisation temporaire d'exercer, dans l'attente d'obtenir, cas échéant, un certificat de langue de niveau B2, ne serait pas, contrairement à ce que prétend la recourante, conforme au respect du principe de la proportionnalité. Exiger de la recourante des connaissances linguistiques, en l'occurrence de niveau B2 (utilisateur indépendant; cf. supra consid. 2b), est donc conforme au principe de la proportionnalité, sachant en outre qu'elle pourra en tout temps déposer une nouvelle demande d'autorisation une fois acquises les connaissances en français nécessaires. L'on peut à ce propos relever que, dans ses écritures, l'autorité intimée a indiqué qu'alors que jusqu'à présent, il était exigé des psychologues des connaissances suffisantes en français, soit de niveau B2, un niveau C1 serait prochainement requis. Le Message relatif à la LPsy relève toutefois, tout en précisant que c'était l'autorité cantonale compétente qui était tenue de s'assurer que le requérant maîtrisait une langue nationale, qu'en application du principe de la proportionnalité, il paraissait raisonnable d'exiger des connaissances linguistiques de niveau B2 (utilisateur avancé ou indépendant) (FF 2009 6276 s.). A noter que la même précision figurait dans le Message du 18 novembre 2015 concernant la LPSan (FF 2015 7957 s.) ainsi que dans celui du 3 juillet 2013 concernant la LPMéd (FF 2013 5601 s.). e) Compte tenu de ce qui précède, le grief de la recourante relatif à une violation de sa liberté économique n'est pas fondé.

#### **E. 9**

L'on ne voit pas non plus, et ce, pour les motifs qui précèdent (cf. supra consid. 8), que la décision attaquée serait, ainsi que l'affirme la recourante, arbitraire et violerait les règles de la bonne foi (art. 9 Cst.).

#### **E. 10**

La recourante relève également qu'il serait foncièrement inexact de considérer qu'elle serait totalement incapable de s'exprimer en français, comme le laisserait entendre à tort la décision attaquée. Se contentant d'une telle affirmation, elle n'a toutefois produit aucun document permettant d'établir une quelconque maîtrise du français de sa part, telle une attestation de langue française DELF/DALF de niveau B2. De plus, une note figurant sur un document du 5 novembre 2018 établi par la DGS à la suite de la réception au guichet de la demande d'autorisation litigieuse indiquait ce qui suit: "cette personne ne parlait pas du tout en français au guichet". L'on ne voit pas qu'un collaborateur de l'autorité intimée relève un

tel élément, si ce n'était pas le cas.

#### **E. 11**

La recourante a enfin notamment conclu à ce qu'il soit dit que ses prétentions en réparation du dommage à l'encontre du Canton de Vaud soient réservées. A l'appui de sa conclusion, elle relève que la décision querellée a omis le fait qu'elle aurait déjà souscrit une assurance responsabilité civile professionnelle, à la suite de la décision du 18 juin 2018 de la PsyCo relative à la reconnaissance de son diplôme, et ce conformément aux obligations légales en la matière. Cette dépense constituerait un dommage supplémentaire, s'ajoutant à la perte de gain, provoquée par l'absence totale de revenus qui lui aurait été imposée par la décision entreprise. En droit vaudois, les conclusions en responsabilité civile relèvent de la compétence des tribunaux civils, non pas du juge administratif (cf. art. 14 de la loi vaudoise du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents [LRECA; BLV 170.11]; arrêts GE.2019.0012 du 11 décembre 2019 consid. 6; GE.2018.0041 du 2 novembre 2018 consid. 2b). La conclusion de la recourante en la matière est en conséquence irrecevable. Il sera par ailleurs relevé que la recourante devait être consciente qu'elle ne pourra exercer son activité en tant qu'indépendante que si elle dispose de l'autorisation administrative nécessaire. De plus, sa demande d'autorisation portait uniquement sur une pratique à titre indépendant de deux demi-journées par semaine, de sorte qu'on peine à comprendre l'argument d'absence totale de revenus.

#### **E. 12**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable et la décision attaquée confirmée. Les frais judiciaires, arrêtés à 1'500 fr., sont mis à la charge de la recourante; qui n'a pas droit à des dépens (cf. art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD et art. 4 du tarif vaudois du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.