

ad 98.454

Initiative parlementaire
Des conditions de travail humaines pour les médecins assistants

Rapport du 11 avril 2001 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national

Avis du Conseil fédéral

du 30 mai 2001

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous exprimons ci-après notre avis, conformément à l'art. 21^{quater}, al. 4, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), au sujet du rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 11 avril 2001.

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

30 mai 2001

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Avis

1 Point de la situation

Le 18 décembre 1998, le conseiller national Marc Suter déposait une initiative parlementaire demandant l'inclusion, sans restriction, des médecins-assistants dans le champ d'application de la loi sur le travail. Dans le cadre de l'examen préalable de l'initiative, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national s'était, au cours de la séance du 13 août 1999, ralliée à la position des auteurs de l'initiative, qui avaient qualifié d'intolérables les conditions actuelles de travail des médecins-assistants en Suisse. D'où sa décision de donner suite à l'initiative, proposition adoptée sans vote contraire par le Conseil national le 4 octobre 1999.

Sur ce, la commission a procédé à l'audition des représentants de l'Association suisse des médecins-assistants et chefs de clinique (ASMAC), du secteur hospitalier, de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sanitaires (CDS) et des milieux scientifiques, appelés à s'exprimer le 24 février 2000 sur le problème de la durée du travail des médecins-assistants. Elle a ensuite confié à une sous-commission la rédaction d'un rapport et d'un projet d'acte législatif, documents dont elle a pris connaissance le 5 avril 2001. Si la majorité de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique a adopté le projet, une minorité l'a rejeté et a proposé de ne pas entrer en matière à ce sujet.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral souscrit à la modification législative proposée par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national.

S'agissant des prescriptions sur la durée du travail et du repos, la loi actuelle exclut les médecins-assistants de son champ d'application quant aux personnes. Cette exclusion est en partie due à la finalité du temps de travail et de présence des médecins-assistants à l'hôpital, qui était considéré comme période de formation inhérente à l'obtention d'un titre de médecin spécialiste. Le législateur considérait ainsi le temps passé à l'hôpital comme principalement consacré à la formation de base ou à la formation continue, et non pas comme temps de travail proprement dit, pendant lequel le médecin fournit des prestations effectives. De ce fait, il avait renoncé à déclarer applicables aux médecins-assistants les prescriptions sur la protection des travailleurs, notamment les dispositions concernant la durée du travail et du repos.

Or cette situation a considérablement évolué au cours des années écoulées. En effet, la chronicité de la surcharge de travail dans les hôpitaux exige de la part des médecins-assistants des prestations telles que le volume du temps consacré à leur formation effective est réduit au minimum. Il en résulte un déséquilibre flagrant entre durée du travail effectivement accompli et temps réellement consacré à la formation, au détriment manifeste de ce dernier.

Les réglementations actuelles concernant la durée du travail et du repos des médecins-assistants engendrent indéniablement des situations intolérables. Durée démesurée du travail hebdomadaire, excédant largement 60 heures, et temps excessif de

présence ininterrompue, supérieur à 20 heures par jour, constituent pratiquement la règle aujourd'hui.

Les répercussions de cette situation sont incontestables. D'une part, de telles contraintes exercent une influence néfaste sur la santé des médecins-assistants eux-mêmes en raison du manque de repos. De l'autre, elles entament la qualité de l'assistance aux patients. Il s'agit là d'une situation pour le moins préoccupante, vu que cette même catégorie de médecins assume la plus grande partie de l'encadrement médical dans les hôpitaux. En outre, nul ne saurait contester l'aggravation du risque d'erreurs médicales qui découle du surmenage des médecins-assistants, ni celui de la diminution de leur efficacité. Ces conséquences affectent les patients, en premier lieu, mais se répercutent aussi sur le facteur coûts, tant au niveau de l'entreprise qu'à celui de l'économie. D'où la nécessité patente de procéder à l'amélioration des conditions de travail des médecins-assistants.

Cet impératif fait l'unanimité dans les milieux concernés. Toutefois, des divergences subsistent quant à la stratégie à adopter. Les cantons de Berne et de Zurich ont posé les premiers jalons dans cette direction en imposant une réduction progressive de la durée hebdomadaire de travail des médecins-assistants à 50 heures d'ici au 1^{er} janvier 2004. Pour l'heure, aucun autre canton n'a encore suivi leur exemple. Or la solution au problème passe par l'imposition de mesures à l'échelle nationale, c'est-à-dire par l'inclusion, sans restriction, des médecins-assistants dans le champ d'application de la loi sur le travail.

Les disparités juridiques entre hôpitaux – dont les conditions d'engagement relèvent, pour les uns, du droit privé, et pour les autres, du droit public – trouvent leurs origines dans le fait que le champ d'application de la loi sur le travail n'est pas complet. Sont en effet expressément réservées, en matière de durée du travail et du repos, les prescriptions dérogatoires prévues aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Le Conseil fédéral avait déjà pris position dans sa réponse à l'interpellation Leuthard Hausin du 13 décembre 2000 et précisé que la solution au problème exigeait une révision de la loi. De plus, il est d'avis que le traitement de la présente initiative pourrait donner au Parlement l'occasion d'examiner dans une perspective plus large la question de l'inclusion du secteur de la santé dans le champ d'application de la loi sur le travail.

Le Conseil fédéral est conscient de la crainte des cantons quant aux répercussions – principalement financières – d'un assujettissement des médecins-assistants à la loi sur le travail. Il est néanmoins d'avis que l'aspect financier de la question ne constitue pas à lui seul un argument valable pour s'opposer à l'amélioration des conditions de travail des médecins-assistants. Il admet toutefois que la complexité des structures organisationnelles des hôpitaux et les autres réformes à venir font entrave à une mise en œuvre rapide de la modification de la loi, raison pour laquelle il approuve le délai transitoire (jusqu'au 1^{er} janvier 2005) proposé par la commission pour l'entrée en vigueur de ladite révision.

Selon le Conseil fédéral, la minorité de la commission, qui s'oppose à toute entrée en matière, ne prend pas en compte le problème complexe des conditions de travail des médecins-assistants. S'il est vrai que les cantons ont pris conscience de ce problème et que certains d'entre eux ont déjà passé à l'action, les mesures appliquées ou prévues concernent exclusivement les rapports de travail de droit public. Elles ne s'appliquent nullement aux rapports de travail de droit privé, en hôpital privé. Par conséquent, les disparités juridiques résultant de la distinction entre rapports de

travail de droit privé en hôpital privé et conditions d'engagement relevant du droit public subsisteraient si la compétence concernant les réglementations en question ressortissait aux cantons.

Contrairement à l'opinion de la minorité de la commission, la révision visée ne se répercutera en rien sur la situation des employés des établissements. En effet, les prescriptions sur la durée du travail et du repos ne s'appliqueront toujours ni aux éducateurs ni aux assistants sociaux de ces établissements, lesquels resteront exclus du champ d'application quant aux personnes de la loi sur le travail. Quant aux autres employés, généralement liés par des rapports de travail de droit privé, ils bénéficieront comme auparavant de l'application des prescriptions de la loi sur le travail concernant la durée du travail et du repos.

3 Conséquences financières et impact sur l'état du personnel

La révision de la loi n'exercera aucune influence directe sur les finances ni sur le personnel de la Confédération. Cantons et communes en ressentiront toutefois l'impact financier, dont les effets se répercuteront sur les assurés des caisses-maladie. Le Conseil fédéral partage l'avis de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique, selon lequel, en raison des autres réformes d'envergure prévues dans le secteur hospitalier, les surcoûts ainsi occasionnés ne peuvent être qu'estimés. De plus, ces derniers seront tout d'abord absorbés par les frais d'exploitation des hôpitaux, qui constituent la base des négociations tarifaires avec les assureurs sociaux et sont – du moins dans le domaine de l'assurance-maladie – soumis à l'approbation des autorités compétentes. L'issue de ces négociations exercera dès lors une influence non négligeable sur le montant exact de ces surcoûts. Leur répercussion intégrale sur les tarifs des assurances sociales, de même que l'occurrence d'une explosion des coûts imputable à cette révision, sont néanmoins peu probables.

4 Rapport avec le droit européen

L'Union européenne suit une direction analogue pour ce qui touche au temps de travail des «médecins en formation». Elle a ainsi, le 22 juin 2000, décidé de compléter la directive pertinente sur le temps de travail, du 23 novembre 1993, en imposant à partir du 1^{er} août 2004 l'abaissement progressif de la durée de travail hebdomadaire des «médecins en formation» à 48 heures, tout en accordant aux Etats membres un délai transitoire de cinq ans. N'étant pas membre de l'Union européenne, la Suisse n'est pas concernée par cette directive.

L'entrée en vigueur de l'accord sectoriel sur la libre circulation des personnes ne joue aucun rôle dans ce contexte, les prescriptions du droit du travail n'y étant pas abordées.

5 Constitutionnalité

Lesdites modifications se fondent sur l'article 110, alinéa 1, lettre a, de la Constitution fédérale.