

Etat des lieux des politiques nationales visant à la sécurité des personnels de santé

Sécurité des soignants : quel cadre juridique ?

Thierry Casagrande

Avocat, GERES

thierry.casagrande@actplus-avocats.fr

Remerciements :

Organisateurs, Pr E. Bouvet, Dr D. Abiteboul, G. Pellissier

Sommaire

Propos liminaire

Textes généraux relatifs à la sécurité des travailleurs

Textes spécifiques relatifs à la sécurité des soignants

Cas de la France concernant les AES

Conclusion

Propos liminaire

Le droit : intérêts et limites

Le droit

- Ensemble de règles
- Régit l'organisation d'une société donnée, dont relations des personnes

Intérêts du droit

- Prérogatives attachées à des sujets de droit
 - ⇒ bénéfice d'une situation juridique
 - ⇒ reconnaissance possible devant les tribunaux
- Précise qui fait quoi, assigne à responsabilité, contraint

Limites du droit

- Volonté politique et moyens financiers
 - ⇒ écart entre obligations et moyens
 - ⇒ pas toujours en phase avec les réalités
 - ⇒ problématique financière (Afrique notamment)
- Accès et application du droit
 - ⇒ parfois méconnu, mal interprété
 - ⇒ volonté de mise en œuvre

Volet national Volet international

Deux champs du droit à prendre en compte

1- Droit interne à un pays

2- Droit international

Deux champs complémentaires

Limites du droit international

Droit de la santé : dimension éthique

Liens entre sécurité juridique des soignants et sécurité juridique des patients

Regard limité à la dimension juridique

Pas une présentation des lois, règlements et coutumes nationaux

Approche internationale + française (≠ national et local)

A distinguer des réalités du terrain (moyens, pratiques...)

Sensibilisation à l'intérêt de se préoccuper du droit

⇒ Exemple de textes internationaux

⇒ Illustration de la force du droit (F)

⇒ Éléments de conclusion

Textes généraux

Sécurité des travailleurs

Cadre juridique de la sécurité des travailleurs

Peu de textes internationaux d'application directe

Une réglementation plutôt nationale

Prise en compte du Statut du soignant

Des recommandations : nationales et internationales

Rappel des missions de l'OIT

- promouvoir la justice sociale pour les travailleurs du monde entier
- élaborer des politiques, des programmes et des normes internationaux destinés à améliorer les conditions de travail et d'existence
- fournir une assistance technique aux gouvernements dans différents secteurs : formation, sécurité et santé au travail...
- encourager la création d'organisations indépendantes de travailleurs et d'employeurs et faciliter leur essor par des activités de formation

Plus d'informations : <http://www.ilo.org>

L'Organisation Internationale du Travail (OIT)

- 187 États membres
- Tripartite : pouvoirs publics, employeurs, travailleurs
- Adoption de normes et règles internationales par conventions, recommandations, directives pratiques et principes directeurs

- Convention ratifiée => obligation de l'appliquer
- Contrôle de l'application : rapports d'application sollicités par le Bureau international du travail (BIT)
- Réclamations et plaintes possibles : donnent lieu à instruction par une commission d'enquête qui émet un rapport

- Consulter les conventions ratifiées par pays :
http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:10015:::NO:10015:P10015_DISPLAY_BY,P10015_CONVENTION_TYPE_CODE:1,U

L'effectivité des instruments internationaux

Exemple de l'OIT

- Nature des « instruments » : conventions, directives, principes directeurs...
- Dans quel mesure un texte peut-il s'appliquer s'il n'est pas assorti de contraintes, de sanctions ?
- Souveraineté des Etats => textes internationaux avec peu de pouvoirs contraignants
- Sanctions rares en cas de non application de textes ratifiés même si le CA peut prendre des mesures (art. 33)
 - « *Si un Membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues soit dans le rapport de la Commission d'enquête, soit dans la décision de la Cour internationale de Justice, selon le cas, le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence [international du travail] telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations.* » (art. 33 constitution OIT)
 - *Article 33 utilisé pour la 1^{re} fois en 2000 : le CA a demandé à la Conférence internationale du Travail des mesures pour amener l'Union du Myanmar (Birmanie) à mettre fin à l'utilisation du travail forcé, la commission d'enquête (nommée suite à la plainte déposée en 1996) ayant constaté "une utilisation généralisée et systématique" du travail forcé dans le pays*

Exemple de convention de l'OIT

- Convention C155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 : pose les principes de la mise en place de politiques nationales (66 ratifications sur 187 membres)

http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155

- Toutes les conventions et ratifications :

<http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12000:0::NO>

Principes directeurs concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail (OIT)

- Principes directeurs (normes et autres instruments relatifs à la sécurité et à la santé au travail)
- Pas contraignants, pas destinés à remplacer les normes et règles nationales
- Un système de gestion de la sécurité et de la santé au travail contribue à la fois à réduire les risques et les dangers + à accroître la productivité
- Ces recommandations concrètes s'adressent à toutes les personnes en responsabilité dans la gestion de la sécurité et de la santé au travail
- « *L'employeur devrait être globalement responsable de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs et du suivi des activités à cette fin dans l'organisation.* »
- Consulter ces principes directeurs :
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/normativeinstrument/wcms_112581.pdf

Textes de l'OMS

- Plan d'action mondial pour la santé des travailleurs 2008-2017
http://www.who.int/phe/publications/workers_health_global_plan/fr/
- Rapport SANTÉ ET SÉCURITÉ DES TRAVAILLEURS DANS LA RÉGION AFRICAINE : ANALYSE DE LA SITUATION ET PERSPECTIVES

Comité régional OMS Afrique 2004

<http://apps.who.int/iris/handle/10665/91028>

« 37. Il est nécessaire d'élaborer des politiques et des textes législatifs pour la santé et la sécurité des travailleurs. Pour cela, il faut une volonté des pouvoirs publics et l'affectation des moyens nécessaires à la planification et à la mise en œuvre des programmes. »

Textes spécifiques

Sécurité des soignants

Textes juridique

Et exemple de convention de l'OIT

- Règles de droit interne : cas par cas
- C121 - Convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980] (24 ratifications)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312266:NO

Maladies professionnelles	Travaux exposant au risque *
Maladies infectieuses ou parasitaires contractées dans une activité comportant un risque particulier de contamination.	(a) Travaux dans le domaine de la santé et travaux de laboratoires; (b) travaux vétérinaires; (c) travaux de manipulation d'animaux, de carcasses ou de débris d'animaux ou de marchandises susceptibles d'avoir été contaminées par des animaux ou des carcasses ou des débris d'animaux; (d) autres travaux comportant un risque particulier de contamination.

- Toutes les conventions et ratifications :
<http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12000:0::NO>

Guide pratique OMS

Prévention des infections nosocomiales Guide pratique 2e édition 2008 (10 chap.) http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69751/1/WHO_CDS_CSR_EPH_2002.12_fre.pdf

- Recouvre également les infections contractées par le personnel
- Programme national : l'autorité sanitaire compétente devra élaborer un programme national (ou régional) pour aider les hôpitaux à réduire le risque d'infections nosocomiales
- Programme hospitalier : prévention des risques pour les patients et le personnel de l'établissement est l'affaire de tous, doit être encouragée au niveau le plus élevé de l'administration - Plan de travail annuel destiné à évaluer et promouvoir des soins de santé de bonne qualité, des mesures d'isolement appropriées, la stérilisation et autres pratiques, la formation du personnel et la surveillance épidémiologique - Hôpitaux devront fournir des ressources suffisantes pour soutenir ce programme
- Chapitre X : prévention des infections chez le personnel

Textes pratiques

Amélioration de l'accès des personnels de santé aux services de prévention, traitement, soins et soutien pour le VIH et la tuberculose

Directives conjointes OMS/OIT/ONUSIDA sur l'amélioration de l'accès des personnels de santé aux services de prévention, de traitement, de soins et de soutien pour le VIH et la tuberculose [Internet]. [cité 14 janv 2016]

http://www.who.int/occupational_health/publications/hiv_tb_guidelines/en/http://www.who.int/occupational_health/note_d'orientation.pdf?ua=1

- 14 points
- Protéger la santé et les droits de leurs travailleurs du secteur de la santé en leur offrant les meilleures conditions de travail possibles
- En protégeant les personnels de santé, les pays feront en sorte que ceux qui fournissent des services de santé soient eux-mêmes en bonne santé
- Etablir des régimes de protection garantissant des aménagements et des mesures de dédommagement raisonnables, notamment, si nécessaire, des congés payés, une pension de retraite anticipée et une allocation-décès, dans le cas d'une maladie professionnelle

Textes pratiques

➤ Note d'information conjointe OMS-OIT sécurité au travail Ebola
http://www.who.int/occupational_health/publications/ebola_osh/fr/

➤ Recommandation de Cotonou 2008

spécifiques aux décideurs politiques, aux gestionnaires, aux professionnels de santé et aux préventeurs pour la prévention des risques infectieux professionnels des personnels soignants

Co-signées par :

- Comité santé de l'AISS (Association internationale des organismes de sécurité sociale)
- Healthcare workers scientific comitee de l'ICOH (International Commission on Occupational Health, 2000 membres dans 93 pays; reconnue par les Nations Unies)
- AAST (African Health at Work)
- GERES (Groupe d'Etude sur le Risque d'Exposition des Soignants aux agents infectieux)

Illustration de la force du droit en France

Evolution de la législation de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs

- Cass, 21 juin 1841 : responsabilité patronale pour faute (art. 1382)
68 % cas fortuit ou force majeure, 20 % faute de l'ouvrier, 12 % employeur
- Loi du 13 juin 1893 concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels
- Loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail : « *accidents survenus par le fait du travail ou à l'occasion du travail* »
- Loi du 30 oct. 1946 : assurance obligatoire pour tous les employeurs (sécurité sociale créée par ordonnances des 4 et 19 octobre 1945)
- CE, 7 mars 1958 : faute présumée pour vaccinations obligatoires
- Directive [89/391/CEE](#) du 12 juin 1989 : amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail
- Cass, 28 fév. 2002 : obligation de sécurité de résultat de l'employeur

Cass. Civ. 16 juin 1896 Teffaine S.1897 I p. 17 note Esmein

SIREY, 1893, II, p. 148 ; SIREY, 1894, II, p. 250 et suiv

HESSE (JP) : Les accidents du travail et l'idée de responsabilité civile... art. cit. également. BOISSARD : La loi du 9 avril 1898, quelques résultats des six premiers mois d'application, Revue d'économie politique, 1900.

Leçons de droit social Rémi Pellet, IEP Paris Sirey novembre 2004 p.280

Evolution de la législation (2)

1991 : le GERES est structuré en association

- **2010 : Directive 2010/32/UE** du Conseil, 10 mai 2010 portant application de l'accord-cadre relatif à la prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur hospitalier et sanitaire conclu par l'HOSPEEM et la FSESP
- **2013**
 - Décret n° 2013-607 du 9 juillet 2013** relatif à la protection contre les risques biologiques auxquels sont soumis certains travailleurs susceptibles d'être en contact avec des objets perforants et modifiant les dispositions relatives à la protection des travailleurs intervenant en milieu hyperbare
 - Arrêté du 10 juillet 2013** relatif à la prévention des risques biologiques auxquels sont soumis certains travailleurs susceptibles d'être en contact avec des objets perforants

Exemple du statut juridique d'un accident d'exposition au sang

Côté soignant

AT

MP

Côté patient

Accident médical, affection iatrogène

Infection nosocomiale (ou infection associée aux soins)

En conclusion

Essai de questions et de réponses

Nonobstant l'engagement humain et les moyens...

Pourquoi protéger les soignants ?

- > enjeux majeur pour le respect des soignants
- > enjeux majeur (+++) pour assurer des soins aux patients

Pourquoi définir une politique ?

- > pour disposer d'une stratégie, programmer une action structurée
- > intégrer plusieurs dimensions et volets

Pourquoi disposer d'un cadre juridique pertinent ?

- > préciser les orientations politiques
- > disposer d'un cadre aidant adapté à la situation (pays, culture) et aux besoins (populations, acteurs)

Enjeux juridiques

1- Adaptation du droit aux cultures et à leur histoire

⇒ Chacun est concerné

⇒ Nécessaire culture de prévention des risques

2- Définition des responsabilités

=> Qui fait quoi : Etats, employeurs, Hôpitaux, soignants...

=> Risques juridiques

Playdoyer pour un cadre juridique fort et adapté

1- Connaître le cadre juridique de son pays

⇒ Préalable

⇒ L'appliquer en qualité de sujet de droit

2- Développer un cadre juridique adapté et ambitieux

⇒ Définir une stratégie juridique : évolutions, instruments, juristes...

⇒ Imprégner le droit à tous les niveaux de la société concernée : national, local, écoles de formation, professionnels de santé, organisation professionnelles...

Merci de votre attention !

5 à 10 % seulement des travailleurs des pays en développement ont accès à un service de médecine du travail

DES/AFRO, Occupational health services in the African Region: Situation analysis, Brazzaville, Bureau régional de l'Afrique, Division des Milieux favorables à la Santé et du Développement durable, rapport inédit, 2001.)

WHO/ILO : joint effort on occupational health and safety in Africa, Harare, 2001

http://www.who.int/occupational_health/regions/en/oehafroharare.pdf

Droits réservés

Toute reproduction, représentation ou diffusion de ce document, même partielle, par quelque moyen que ce soit, constitue une contrefaçon si elle n'est pas autorisée par le GERES.

Seules sont autorisées les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste (non destinées à une utilisation collective) et les analyses et courtes citations sous réserve que soient indiqués clairement le nom de l'auteur et la source (art. 122-5 du Code de la propriété intellectuelle), en l'occurrence le GERES.

Contacts

www.geres.org

thierry.casagrande@actplus-avocats.fr