

*Date de dépôt : 3 juin 2020*

## **Rapport du Conseil d'Etat**

**au Grand Conseil sur la motion de M<sup>mes</sup> et MM. Jean-Marc Guinchard, Jean-Luc Forni, Bertrand Buchs, François Lance, Guy Mettan, Martine Roset, Vincent Maitre, Anne Marie von Arx-Vernon, Thomas Bläsi, Christo Ivanov, Bernhard Riedweg : Autorisation de pratiquer pour les professionnels de santé : plus de cohérence**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 10 avril 2019, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :*

- les dispositions de la loi fédérale sur les professions médicales (LPMéd) ;*
- les dispositions de la loi cantonale sur la santé ;*
- la nécessité pour Genève d'avoir recours à des professionnels européens et/ou étrangers,*

*invite le Conseil d'Etat*

*à rechercher les voies, tant sur le plan fédéral que cantonal, permettant d'imposer pour l'octroi du droit de pratique la vérification auprès des requérants d'une connaissance des bases légales régissant le système suisse de protection sociale et de la santé publique et savoir les appliquer dans leur activité professionnelle.*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

En préambule, au vu de la législation fédérale et des éléments recueillis auprès des autorités compétentes pour reconnaître les diplômes, il convient de préciser que la marge de manœuvre des cantons est quasi nulle pour exiger de pouvoir vérifier que les cursus de formation des médecins intègrent bien les connaissances des bases légales régissant le système de santé suisse et celui des assurances sociales.

### 1. De la législation fédérale réglant exhaustivement la matière

S'agissant de l'assurance-maladie, l'article 117, alinéa 1, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) précise que c'est la Confédération qui légifère sur l'assurance-maladie et sur l'assurance-accidents.

De même, la loi fédérale sur les professions médicales universitaires, du 23 juin 2006 (LPMéd; RS 811.11) « régleme de manière exhaustive l'exercice de la profession » (Message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur les professions médicales universitaires, in FF 2005 157). Les cantons ne peuvent donc pas légiférer en la matière.

L'article 6, alinéa 1, lettre g LPMéd précise qu'« à la fin de leur formation universitaire, les personnes qui suivent une filière d'études doivent [...] connaître les bases légales régissant le système suisse de sécurité sociale et de santé publique et savoir les appliquer dans leur activité professionnelle ».

Cet article renvoie au Message du Conseil fédéral du 18 novembre 2015 concernant la loi fédérale sur les professions de la santé (LPSan; RS 811.21) qui stipule simplement : « *Pour pouvoir exercer correctement leur métier, les professionnels visés doivent connaître les bases légales régissant le système suisse de santé et d'assurance sociale et savoir les appliquer dans leur activité professionnelle. Il est, par exemple, fondamental qu'ils sachent quelles dispositions de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie sont pertinentes dans le cadre de l'exécution de leurs tâches* » (FF 2015 7925).

Or, il n'existe pas à l'heure actuelle de dispositions fédérales expliquant les modalités de vérification des connaissances de ces bases légales. Cela ne permet toutefois pas aux cantons de combler ce vide, dès lors que c'est la Confédération qui règle exhaustivement la matière considérée.

## **2. Des limites prévues par l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, du 21 juin 1999 (ALCP)**

A teneur de l'article 2 ALCP, il est précisé : « les ressortissants d'une partie contractante qui séjournent légalement sur le territoire d'une autre partie contractante ne sont pas, dans l'application et conformément aux dispositions des annexes I, II et III de cet accord, discriminés en raison de leur nationalité ».

Selon l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), qui reconnaît les cinq professions médicales universitaires par le biais de la Commission des professions médicales (MEBEKO), lors des procédures de reconnaissance des diplômes obtenus dans un Etat contractant de l'UE ou de l'AELE, la MEBEKO ne peut pas exiger que les médecins ayant été formés à l'étranger connaissent les bases légales du droit suisse en matière de santé, car cela serait discriminatoire et irait à l'encontre de l'article 2 ALCP.

Selon le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), les autorités compétentes doivent appliquer l'ALCP, et les professions reconnues ne peuvent pas faire l'objet de mesures de compensation ou de compléments consistant à faire vérifier leurs connaissances légales du système de santé suisse. Le droit fédéral règle la reconnaissance des diplômes de manière exhaustive et le droit d'accès au marché suisse est garanti par l'ALCP.

La marge de manœuvre des cantons en la matière est donc extrêmement réduite.

## **3. Des garanties suffisantes existant dans le système actuel pour les médecins étrangers**

La MEBEKO ne reconnaît pas les titres postgrades obtenus hors UE/AELE, de sorte que les professionnels concernés doivent de toute façon se former en Suisse et exercer sous surveillance professionnelle dans un établissement de formation, où ils acquerront les connaissances légales du système de santé suisse.

Par ailleurs, les médecins sans titre postgrade ayant obtenu leur diplôme dans un pays de l'UE/AELE ou hors Union européenne (UE) doivent travailler exclusivement dans des établissements de formation postgraduée certifiés par l'Institut suisse pour la formation médicale postgraduée et continue (ISFM). Ils ne peuvent donc travailler que sous surveillance et ont une responsabilité restreinte. Ils acquièrent les connaissances de la législation de santé suisse de leur formateur.

Enfin, conformément à l'article 55a, alinéa 2, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 18 mars 1994 (LAMal; RS 832.10), pour pouvoir facturer à la charge de l'assurance-maladie de base, les médecins doivent avoir exercé pendant trois ans dans des établissements suisses reconnus de formation postgrade certifiés par l'ISFM, ce qui leur permet, de fait, de se familiariser avec le système de santé suisse et d'en connaître ses bases légales.

Il est à noter que deux cantons romands proposent aux médecins des cours de connaissances légales du système de santé suisse, soit les cantons du Valais et de Neuchâtel.

Toutefois, selon ces cantons, ils ne pourraient pas sanctionner un médecin qui ne suivrait pas les cours considérés, car l'obligation de les suivre ne figure pas dans la législation fédérale, exhaustive en la matière, et qu'il n'est pas possible de la lier à l'octroi d'une autorisation de pratiquer.

Ainsi, dans le canton de Neuchâtel, les médecins soumis à la limitation de l'admission à pratiquer à la charge de la LAMal doivent démontrer avoir suivi une formation reconnue sur le système suisse de santé et des assurances sociales.

Dans la pratique, si le médecin ayant fait la preuve du besoin n'a pas encore suivi ladite formation, le département chargé de la santé rend malgré tout une décision l'autorisant à pratiquer à la charge de la LAMal, mais y intègre un considérant obligeant le médecin en question à suivre une formation sur le système suisse de santé et des assurances sociales dans les six mois dès réception de l'autorisation.

Cette obligation va toutefois à l'encontre de la législation fédérale qui ne permet pas aux cantons de légiférer en la matière. Dès lors, un médecin qui ne suivrait pas cette formation ne pourrait pas être légalement sanctionné, ce que reconnaissent les autorités compétentes neuchâteloises.

#### **4. Des garanties offertes par la loi fédérale sur les professions de la santé, du 30 septembre 2016 (LPSan; RS 811.21)**

A l'instar de la LPMéd (art. 6, al. 1, lettre g), l'article 3, alinéa 2, lettre g, de la LPSan précise qu'« à la fin de leur formation, les personnes qui suivent une filière d'études [...] doivent [...] connaître les bases légales régissant le système suisse de sécurité sociale et de santé publique et savoir les appliquer dans leur activité professionnelle ».

Selon l'article 2, alinéa 1, de l'ordonnance fédérale sur la reconnaissance des diplômes étrangers et l'équivalence des diplômes suisses délivrés en vertu de l'ancien droit dans les professions de la santé au sens de la LPSan, du 13 décembre 2019 (ORPSan; RS 811.214), la Croix-Rouge suisse (CRS) est compétente pour la reconnaissance des diplômes étrangers des sept professions concernées par cette loi: infirmier, physiothérapeute, ergothérapeute, sage-femme, diététicien, optométriste et ostéopathe.

L'article 7, alinéa 1 ORPSan ayant trait aux mesures de compensation précise que si les conditions visées à l'article 6, alinéas 1 à 3 (niveau de formation, durée de formation, qualifications théoriques et pratiques), ne sont pas toutes remplies, la CRS prévoit des mesures destinées à compenser les différences entre la formation suisse et la formation étrangère (mesures de compensation), notamment sous la forme d'une épreuve d'aptitude ou d'un stage d'adaptation. L'alinéa en question stipule qu'elle peut également faire appel à des experts à cet effet.

Ainsi, selon la CRS, dans le cadre de ces mesures de compensation dans le domaine des soins infirmiers, par exemple, ou la physiothérapie, les personnes demandant la reconnaissance d'un diplôme de niveau écoles supérieures (ES) ont l'obligation de suivre un module relatif aux bases légales régissant le système suisse de santé.

En résumé, selon la CRS, dans le cadre des reconnaissances de la Croix-Rouge, à teneur des articles 6 et 7 ORPSan, l'Etat d'accueil a le droit de comparer la formation et l'expérience professionnelle avec ses propres exigences, d'accorder une reconnaissance, ou d'exiger des mesures de compensation en cas de différences importantes.

Les mesures de compensation sont prévues dans le cadre d'un stage d'adaptation ou d'une épreuve d'aptitude. La reconnaissance des qualifications est totale lorsque l'examen ou le stage est réussi. Certains professionnels doivent ainsi effectuer un stage, en général de six mois, pour pouvoir avoir une équivalence de leur diplôme par la Croix-Rouge suisse.

Cette expérience professionnelle sous supervision leur permet donc de se familiariser avec les bases du système de santé local et son organisation.

## 5. Conclusion

La LPMéd, la LAMal et l'ALCP, ainsi que leurs ordonnances d'exécution, constituent autant de législations régies exclusivement par la Confédération.

Elles ne donnent droit aux cantons ni d'obliger les professionnels de la santé étrangers visés dans la LPMéd à suivre une formation supplémentaire pour acquérir les connaissances du système légal de santé suisse, ni d'attester ces connaissances, dès lors que lesdites législations ne contiennent pas de telles dispositions spécifiques.

Toutefois, dans la pratique, ces professionnels étrangers se familiarisent de fait avec le système légal suisse de santé, dans la mesure où ils ne peuvent exercer que selon les deux alternatives suivantes :

- sous la surveillance d'autres professionnels plus expérimentés, installés à Genève et connaissant les bases légales concernées qu'ils leur transmettent;
- après avoir pratiqué pendant trois ans dans des établissements suisses reconnus de formation postgrade certifiés par l'Institut suisse pour la formation médicale postgraduée et continue (ISFM), conformément à l'article 55a, alinéa 2 LAMal, ce qui leur permet de se confronter avec le système de santé suisse durant une longue période et d'en connaître les bases légales.

La législation fédérale sur les professions de la santé dispose quant à elle d'une réglementation spécifique permettant d'imposer des cours aux professionnels étrangers concernés relatifs aux bases légales régissant le système suisse de santé.

Pour ces motifs, nous proposons de rejeter la présente motion.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Michèle RIGHETTI

Le président :  
Antonio HODGERS