



COMMISSION EUROPÉENNE
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Bruxelles, le
SG-Greffe(2013)D/

REPRESENTATION PERMANENTE
DE LA FRANCE AUPRES DE
L'UNION EUROPEENNE
Place de Louvain, 14
1000 BRUXELLES

Objet: Mise en demeure – Infraction n° 2009/2044

Le Secrétariat général vous prie de bien vouloir transmettre au Ministre des Affaires étrangères la lettre ci-annexée.

Pour la Secrétaire générale,

Valérie DREZET-HUMEZ

p.j. : C(2013) 3559 final

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.6.2013

2009/2044

C(2013) 3559 final

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur d'attirer votre attention sur la transposition en France de la directive 2003/88/CE¹ en ce qui concerne le temps de travail des médecins en formation.

Après analyse des informations fournies par les autorités françaises en réponse à une demande d'information dans le système EU-Pilot et sur base de toutes les informations dont les services de la Commission disposent à présent, il apparaît que la France n'a pas correctement transposé la directive dans ce domaine.

Le droit européen

La directive 2003/88/CE a pour objectif d'améliorer la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, notamment en fixant (dans son article 6) une limite au temps de travail de 48 heures hebdomadaires en moyenne, et (dans ses articles 3 et 5) des périodes de repos minimaux journaliers et hebdomadaires.

L'article 6 de la directive dispose que:

'Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que, en fonction des impératifs de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs:

- a) la durée hebdomadaire du travail soit limitée au moyen de dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou de conventions collectives ou d'accords conclus entre partenaires sociaux;*
- b) la durée moyenne de travail pour chaque période de sept jours n'excède pas quarante-huit heures, y compris les heures supplémentaires.'*

En ce qui concerne le repos journalier, l'article 3 de la directive dispose que:

¹ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JO L 299 du 18.11.2003, p. 9).

Son Excellence Monsieur Laurent FABIUS
Ministre des Affaires étrangères
Quai d'Orsay 37
F - 75007 - PARIS

'Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie, au cours de chaque période de vingt-quatre heures, d'une période minimale de repos de onze heures consécutives.'

En ce qui concerne le repos hebdomadaire, l'article 5 de la directive dispose que:

'Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie, au cours de chaque période de sept jours, d'une période minimale de repos sans interruption de vingt-quatre heures auxquelles s'ajoutent les onze heures de repos journalier prévues à l'article 3.'

'Si des conditions objectives, techniques ou d'organisation du travail le justifient, une période minimale de repos de vingt-quatre heures pourra être retenue.'

L'article 17 dans ses alinéas 2 et 3 prévoit la possibilité de déroger aux articles 3 et 5, dans certaines activités (notamment lorsqu'il s'agit des services relatifs aux soins donnés par les hôpitaux):

'... à condition que des périodes équivalentes de repos compensateur soient accordées aux travailleurs concernés ou que, dans des cas exceptionnels dans lesquels l'octroi de telles périodes équivalentes de repos compensateur n'est pas possible pour des raisons objectives, une protection appropriée soit accordée aux travailleurs concernés.'

Il s'ensuit qu'un Etat Membre peut, dans certaines situations, prévoir la possibilité de reporter, de façon strictement temporaire, l'ensemble ou une partie des périodes de repos minimal, mais uniquement à condition que le travailleur reçoive l'ensemble des heures de repos auxquelles il a droit, endéans la période qui suit².

Par contre, la directive n'admet pas la possibilité que le travailleur perde le bénéfice de ces heures de repos minimales (sauf dans des situations très exceptionnelles, qui ne rentrent pas en question dans le cas d'espèce³.)

Les médecins en formation relèvent du champ d'application de la directive 2003/88/CE, qui reprend les dispositions en la matière d'une directive modificatrice datant de 2000⁴. Elle permettait que la limite des 48 heures de temps de travail hebdomadaire en moyenne soit introduite de manière très progressive pour ces travailleurs, le 31 juillet 2009 étant la date butoir.⁵

² Arrêt *Jaeger*, Affaire C-151/02, point 103.

³ Arrêt *Jaeger*, Affaire C-151/02, point 98; Arrêt *Isère*, Affaire C-428/09, point 55.

⁴ Directive 2000/34/CE, JO L 195 du 1.8.2000, p. 41.

⁵ Art 17.5 troisième alinéa de la directive autorisait, dans le cas des médecins en formation, une dérogation transitoire supplémentaire à l'article 6 pendant au maximum deux ans après le 31 juillet 2009. Pour qu'une telle dérogation soit applicable, la France aurait dû informer la Commission de la dérogation au moins six mois avant cette date. Comme la France n'a pas suivi cette procédure, une limite générale de 48 heures s'applique aux médecins en formation en France depuis le 1 août 2009.

La réglementation au niveau national

En France, la directive 2000/34/CE a été transposée par le décret no 2002-1149 du 10 septembre 2002, qui a modifié le décret no 99-930 du 10 novembre 1999 fixant le statut des internes et des résidents en médecine. Ces dispositions ont ensuite été codifiées par les articles R6152 et suivants du Code de la santé publique (ci-après 'le Code').

Jusqu'au mois d'août 2011, l'article R6153-2 du Code⁶ (" l'ancien texte") disposait que:

'Praticien en formation spécialisée, l'interne est un agent public. L'interne consacre la totalité de son temps à ses activités médicales, odontologiques ou pharmaceutiques et à sa formation.

Ses obligations de service sont fixées à onze demi-journées par semaine dont deux consacrées à la formation universitaire qui peuvent être regroupées selon les nécessités de l'enseignement suivi et cumulées dans la limite de douze jours sur un semestre. ..."

Ce texte a été modifié par le décret 2011-954 du 10 août 2011⁷. Depuis cette modification, l'article R6153-2 du Code⁸ (" le texte modifié ") dispose que:

'Praticien en formation spécialisée, l'interne est un agent publique. L'interne consacre la totalité de son temps à ses activités médicales, odontologiques ou pharmaceutiques et à sa formation.

Ses obligations de service sont fixées à onze demi-journées par semaine comprenant:

- neuf demi-journées d'exercice effectif de fonctions dans la structure d'accueil sans que la durée du travail puisse excéder quarante-huit heures par période de sept jours, cette durée étant calculée en moyenne sur une période de quatre mois ;

- et deux demi-journées par semaine consacrées à sa formation universitaire qui peuvent être regroupées selon les nécessités de l'enseignement suivi et cumulées dans la limite de douze jours sur un semestre. ..."

En ce qui concerne le respect des repos minimaux, les autorités nationales indiquent que selon la réglementation nationale, *'un interne ne peut pas être mis dans l'obligation de garde pendant plus de 24 heures consécutives'*⁹. Il bénéficie d'un "repos de sécurité" de 11 heures consécutives, qui doit être pris immédiatement après chaque garde de nuit et qui consiste en une interruption totale de toute activité hospitalière ou de formation universitaire¹⁰.

⁶ Code de la santé publique, telle que modifiée par le décret n°2010-1187 du 8 octobre 2010.

⁷ Décret 2011-954 du 10 août 2011, publié au JORF du 12 août 2011.

⁸ Code de la santé publique, telle que modifiée par l'Article 2 du Décret 2011-954 du 10 août 2011.

⁹ Arrêté du 10 septembre 2002, art 1^{er}, alinéa 5.

¹⁰ Arrêté du 10 septembre 2002, art 2^{ème}: art. R 6153-2 alinéa 3 du code de la santé publique.

Analyse de la réglementation nationale- limitation du temps de travail

Un médecin en formation est donc tenu de travailler onze "demi-journées" par semaine, dont deux consacrées à la formation universitaire et neuf consacrées à des activités médicales. La durée d'une 'demi-journée' est variable – elle représente 5 heures de travail si elle s'effectue pendant le jour, et 7 heures de travail si elle s'effectue pendant la nuit.

La méthode très spécifique de calcul de ces demi-journées, et les règles concernant la participation des internes aux gardes ainsi que leur impact sur le temps de travail de ceux-ci, sont présentées plus en détail au point I.3 ci-dessous.

Il convient de noter d'abord que ni l'ancien texte, ni aucune autre disposition législative avant le décret 2011-954, ne fixait de limite maximale aux heures hebdomadaires qui pouvaient être prestées par un médecin en formation.

Le décret 2011-954 a introduit ensuite une limite maximale de 48 heures, en moyenne sur une période de 4 mois.

Cependant, **cette nouvelle limite indique s'appliquer exclusivement à une partie des heures travaillées. Elle paraît donc poser trois problèmes de conformité:**

- i) La limite s'applique à la durée du travail pendant les neuf 'demi-journées' de travail qui constituent des obligations de service. Selon la méthode prescrite de calcul des 'demi-journées', et tenant compte de l'obligation de l'interne de prester au minimum une garde de nuit par semaine, ces neuf 'demi-journées' constituent au total un minimum de 49 heures par semaine en moyenne. Donc, la limite maximale selon la Directive est déjà atteinte, voire légèrement dépassée.
- ii) Pourtant, cette limite en droit national ne s'applique pas aux deux demi-journées supplémentaires par semaine obligatoirement consacrées à la formation universitaire, même si celles-ci constituent, elles aussi, une obligation de service de l'interne.

Les autorités nationales considèrent que les deux demi-journées par semaine consacrées à la formation universitaire ne constituent pas du temps de travail effectif au sens de la directive, même s'il s'agit d'une obligation formelle de service, car ce temps d'étude est accompli en dehors de l'établissement de santé d'affectation.¹¹

Selon les services de la Commission, les heures obligatoirement consacrées à la formation des médecins sont néanmoins, en tant qu'obligation de service, à inclure dans la notion de temps de travail et, dès lors, à prendre en compte lors du calcul des heures de travail.

Ces demi-journées comptent au minimum encore 10 heures par semaine, donc au total 59 heures par semaine d'obligation de service.

¹¹ Note des autorités nationales du 15 avril 2011, page 1^{er}.

- iii) D'ailleurs, comme la limite s'applique uniquement aux neuf 'demi-journées' compris dans les obligations de service, elle ne parait pas s'appliquer aux gardes supplémentaires qui peuvent être prestées par un interne: une possibilité explicitement admise par l'article R6153-2. Selon les services de la Commission, ce fait risque d'empêcher l'effet utile de la limite insérée par le décret 2011-954. Cet aspect est considéré plus en détail ci-dessous.

La limitation en pratique des heures de travail

La durée des 'demi-journées'

Le droit national ne semble pas contenir de définition formelle du terme 'demi-journée'. Cependant, la pratique générale dans les hôpitaux publics consiste à compter le service de jour (de 8h30 à 18h30, soit 10 heures) pour deux demi-journées et le service de nuit (de 18h30 à 08h30, soit 14 heures) aussi pour deux demi-journées¹².

La durée d'une demi-journée est donc variable – elle représente 5 heures si elle s'effectue durant le service de jour, et 7 heures si elle s'effectue durant le service de nuit.

La participation aux gardes – service normal

En ce qui concerne les gardes, l'article R6153-2 du Code¹³ dispose que:

*'... L'interne participe au service de gardes et astreintes. Les gardes effectuées par l'interne au titre du service normal de garde sont comptabilisées dans ses obligations de service à raison de deux demi-journées pour une garde.
Il peut également assurer une participation supérieure au service normal de garde.
L'interne bénéficie d'un repos de sécurité à l'issue de chaque garde de nuit. Le temps consacré au repos de sécurité ne peut donner lieu à l'accomplissement des obligations de service hospitalières, ambulatoires ou universitaires. ...'*

Selon les autorités nationales, le 'service normal' de garde comprend une garde de nuit par semaine et un dimanche ou jour férié de service par mois¹⁴, soit 5 gardes par mois au total. Les autorités nationales précisent d'ailleurs que la garde de nuit commence au plus tôt à 18h30, et s'achève le lendemain matin à 8h30: elle correspond donc à une période de 14 heures. La journée de service le dimanche ou jour férié commence à 8h30, et se termine à 18h30: elle correspond donc à une période de 10 heures.¹⁵ Le service de garde

¹² Lettre DH/7C du Directeur des hôpitaux du 05 septembre 1991. Le même calcul s'applique concernant les périodes de garde (Arrêté du 10 septembre 2002 relatif aux gardes des internes, des résidents en médecine et des étudiants désignés pour occuper provisoirement un poste d'interne et à la mise en place du repos de sécurité, art 1^{er}, alinéas 6 et 7).

¹³ Code de la santé publique, telle que modifiée par l'Article 2 du Décret 2011-954 du 10 août 2011.

¹⁴ Arrêté du 10 septembre 2002, art 1^{er}, alinéa 1.

¹⁵ Arrêté du 10 septembre 2002, art 1^{er}, alinéas 6 et 7.

est comptabilisé dans les obligations de service à raison de 2 demi-journées pour une garde (que ce soit une garde de nuit ou de dimanche ou jour férié)¹⁶.

La participation aux gardes – gardes supplémentaires

L'article R6153-2 prévoit que les internes peuvent assurer une participation *supérieure au service de garde normal*. Selon les autorités françaises, cette participation n'est autorisée que dans "*les activités pour lesquelles la continuité médicale est prévue par voie réglementaire*" et en cas de "*nécessité impérieuse de service*"¹⁷, en cas d'impossibilité justifiée d'organiser le tableau de garde¹⁸.

Les autorités nationales précisent d'ailleurs que le total des gardes indemnisées, accomplies dans le cadre des obligations de service et par participation au service de gardes supplémentaires, ne peut excéder 16 gardes pour 4 semaines¹⁹, ce qui limiterait de façon indirecte le recours à la garde supplémentaire. (Une telle limite ne paraît cependant pas empêcher le recours éventuel aux gardes supplémentaires non rémunérées.)

Analyse de l'effet de la réglementation nationale

Même dans le respect de la réglementation nationale précitée, un médecin en formation peut très facilement accumuler des heures de travail très excessives avec une perte des repos minimaux.

Prenons, à titre d'exemple hypothétique pratique, le rythme suivant de travail d'un interne pendant une semaine, à partir de 8 h le lundi matin:

Lundi: L'interne assure le service de jour, de 8h à 18h30 (*10.5 heures de travail, comptabilisées à 2 demi-journées de ses obligations de service*).

Il participe également à la garde de nuit, de 18h30 à 8h mardi. (obligation de service de participer à 1 garde de nuit par semaine). (*13.5 heures de travail, 2 demi-journées de ses obligations de service.*)

Au total: 24 heures de travail, 0 heures de repos.

Mardi: Ayant travaillé pendant 24 heures consécutives, l'interne a droit à un 'repos de sécurité' de 11 heures consécutives, de 8 h mardi à 19h le soir. Ensuite, il ne travaille plus pendant ce jour.

Au total: 0 heures de travail, 24 heures de repos (entre mardi et mercredi).

Mercredi: L'interne participe à une demi-journée obligatoire de formation universitaire, de 8h à 13h: (*5 heures de travail universitaire*). Après une demi-heure de pause, il assure une partie du service de jour, de 13h30 à 18h30, et une partie de la garde de nuit, de 18h 30 à 23h30: (*10 heures de travail, deux demi-journées de ses obligations de service.*)

¹⁶ Article R 6153.2 du code de santé publique.

¹⁷ Arrêté du 10 septembre 2002, art 1^{er}.

¹⁸ Arrêté du 10 septembre 2002, art 3^{ème}.

¹⁹ Arrêté du 10 septembre 2002, art 4^{ème}, alinéa IV.

Au total: 15 heures de travail, 9 heures maximum de repos (entre mercredi et jeudi).

Jeudi: L'interne participe à une demi-journée de formation obligatoire, de 8h à 13h: (5 heures de travail universitaire). Après une demi-heure de pause, il participe à la seconde moitié du service de jour, de 13h30 à 18h30: (5 heures de travail, 1 demi-journée de ses obligations de service)

Au total: 10 heures de travail: 14 heures maximum de repos (entre jeudi et vendredi).

Vendredi: L'interne participe au service de jour, de 8h à 18h30. 10.5 heures de travail, 2 demi-journées de ses obligations de service. Ensuite, il participe à une garde de nuit supplémentaire, de 18h30 à 8h samedi. 13.5 heures de travail (supplémentaires).

Au total: 24 heures de travail: 0 heures de repos.

Samedi: Ayant travaillé pendant 24 heures consécutives, l'interne a droit à un 'repos de sécurité' de 11 heures consécutives, de 8 h samedi à 19h le soir. Ensuite, il ne travaille plus pendant ce jour.

Au total: 0 heures de travail, 24 heures de repos (entre samedi et dimanche).

Dimanche: L'interne participe à une garde de jour 'supplémentaire' de 8h à 18h30. 10.5 heures de travail (supplémentaires). Il prend ensuite un repos, de 18h30 jusqu'à 8h le lundi matin.

Au total: 10.5 heures de travail, 13.5 heures de repos (entre dimanche et lundi).

Ce repos paraît lui permettre, en tout conformité à la réglementation nationale, de recommencer au même rythme pendant la semaine qui suit.

En fin de cette semaine, l'interne a donc bien accompli ses 11 demi-journées obligatoires. Il a également travaillé pendant 2 gardes supplémentaires. Le repos de sécurité a été respecté.

Pourtant, l'interne a accompli 83.5 heures de travail au total, dont 10 heures de formation universitaire (obligatoire), 49 heures de prestations hospitalières (obligatoires) et 24.5 heures de garde supplémentaires.

De telles heures, répétées chaque semaine, dépasseraient très largement la limite de 48 heures hebdomadaires en moyenne prévue par la directive.

Il convient de noter que la limite à l'indemnisation des gardes, citée ci-dessus par les autorités françaises (4 gardes par semaine en moyenne), ne paraît point empêcher à l'interne d'effectuer l'ensemble les gardes indiquées dans cet exemple (1.5 gardes de service, + 2 gardes supplémentaires), et même d'effectuer encore une demie-garde en plus par semaine, et ce sur base indemnisée.

D'ailleurs, l'interne a reçu au total 84.5 heures de repos au cours de la semaine. Pourtant, il avait droit, conformément aux articles 3 et 5 de la directive, à 101 heures au moins (5 x 11 heures de repos journalier, plus 2 x 11 heures de repos équivalent compensateur journalier, plus 24 heures de repos hebdomadaire minimal.) Une telle réduction des heures de repos ne paraît pas non plus conforme à la directive.

Par contre, il se peut que la réglementation nationale impose le respect des articles 3 et 5 de la directive en même temps que les autres dispositions décrites. Cette approche suppose qu'un interne ayant accompli ses 9 demi-journées de service (y compris une garde de nuit), de 45 heures au total, et ses 2 demi-journées de formation universitaire obligatoire, de 10 heures au total, bénéficie également de ses heures de repos journalier et hebdomadaire au titre de la Directive (de 101 heures au total). Le total cumulatif en serait de 156 heures par semaine, ce qui s'avère tout à fait possible, une semaine comptant au total 168 heures (7 x 24).

Pourtant, si c'est le cas, il est difficile de comprendre comment la réglementation nationale envisage la possibilité que ce même interne accomplisse en plus jusqu'à 2.5 gardes supplémentaires indemnisées, au total entre 25 (2.5 x 10)²⁰ et 35 (2.5 x 14)²¹ heures supplémentaires, au cours de la même semaine. Même une seule garde supplémentaire au cours de la semaine paraît forcément entraîner le non-respect des repos minimaux prévus par la Directive.

La pratique des hôpitaux publics : le temps de travail des médecins en formation

Enfin, il faut se référer à deux publications récentes sur la pratique des hôpitaux publics en France en ce qui concerne le temps de travail des médecins en formation.

En septembre 2012, l'ISNIH (le principal syndicat d'internes en France), a publié les résultats d'une enquête menée auprès de ses médecins en formation affiliés, sur leurs conditions de travail²². Presque tous les internes concernés sont affectés dans des hôpitaux publics (CHUs). Ce rapport, basé sur 5872 réponses reçues, tire les conclusions suivantes:

- *85% de ces internes déclarent travailler au-delà du seuil de 48 heures hebdomadaires*
- *Les internes travaillent en moyenne 60 heures par semaine*
- *63% indiquent que leurs obligations de service leur rendent impossible de prendre les 2 demi-journées de formation hebdomadaires obligatoires (qui ne seraient donc pas inclus, pour la plupart, dans la moyenne précédente)*

²⁰ S'il s'agit de gardes supplémentaires de nuit.

²¹ S'il s'agit de gardes supplémentaires de jour.

²² *Internes en médecine: Gardes, Astreintes et Temps de travail*, ISNIH (Inter Syndicat National des Internes des Hôpitaux), Paris, 10 septembre 2012

- *Le repos de sécurité après une garde n'est pas respecté pour 21% de ces internes. Dans ces cas, 49% des internes sont restés au travail le lendemain matin: 51% y sont restés toute la journée suivante. Dans la grande majorité des cas, cette obligation de présence pendant le repos de sécurité était dû à 'l'organisation du service': pour encore 24% des internes, elle venait d'une injonction forte du chef de service.*

- *15 % des internes déclarent avoir commis des erreurs de prescription, de diagnostique ou d'acte opératoire en lendemain de garde. Encore 39% estiment qu'ils en ont probablement commis, sans pouvoir l'affirmer avec certitude.*

- *11% des internes déclarent avoir déjà eu un accident de route au bout d'une garde.*

En octobre 2012, Le Monde a publié deux articles sur les conditions de travail des médecins en formation en France²³.

Les témoignages des médecins en formation figurant dans ces articles décrivent comme banale des journées de travail des 12 heures continues, ou de 24 heures continues quand il s'agit d'une garde. *'Travailler vingt jours d'affilée sans un jour de repos, faire des semaines de plus de 80 heures de travail, ou encore travailler 36 heures consécutives, quand le repos de garde n'est pas respecté, n'est pas chose rare pour un interne.'* Un interne en neurochirurgie témoigne même de travailler *'en moyenne cent heures par semaine.'*

En ce qui concerne les demi-journées hebdomadaires de formation, un interne de 28 ans affirme n'en avoir jamais pu bénéficier pendant son parcours. D'autres déclarent avoir dû, à cause du surcharge de travail, enchaîner la demi-journée de formation directement après une période continue de 24 heures de travail, sans avoir pu prendre un repos, ou effectuer leurs formations pendant la période de conge annuelle de 5 semaines.

L'article souligne que *'les internes ont presque tous demandé à être cités anonymement pour ne pas compromettre leur carrière.'*

Du coté des chefs de service, *'tous ont leur propre interprétation de la législation, et les conditions changent de tout en tout en fonction des différentes services.... S'ils ont conscience d'être dans l'illégalité, la plupart assument, sous couvert d'anonymat, tout de même.'*

Ces publications renforcent encore les soucis déjà exprimés ci-dessus sur le manque de clarté de la réglementation nationale.

Par conséquent, la réglementation nationale en ce qui concerne le temps de travail des internes ne serait pas conforme aux articles 3, 5, 6 et 17 de la directive.

²³ Charlotte Chabas, Le Monde, 10 octobre 2012, *Futur médecin, "bac +10, 80 heures par semaine, 2000 euros"* ; Charlotte Chabas, Le Monde, 10 octobre 2012, *Les internes en médecine, bouche-trous de l'hôpital en crise.*

En conséquence, la Commission européenne estime que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 2003/88/CE.

La Commission invite votre gouvernement, conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à lui faire parvenir ses observations sur ce qui précède dans un délai de deux mois à compter de la réception de la présente lettre.

Après avoir pris connaissance de ces observations ou si ces observations ne lui étaient pas transmises dans le délai prescrit, la Commission se réserve le droit d'émettre, s'il y a lieu, l'avis motivé prévu au même article.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission,

László ANDOR

Membre de la Commission

AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME

Pour la Secrétaire générale,

Jordi AYET PUIGARNAU

Directeur du Greffe

COMMISSION EUROPÉENNE