



DIE SPITÄLER DER SCHWEIZ
LES HÔPITAUX DE SUISSE
GLI OSPEDALI SVIZZERI

Département fédéral de justice et police
(DFJP)

Simonetta Sommaruga
Présidente de la Confédération

Secrétariat d'Etat aux migrations

Par e-mail à bernhard.fuerer@sem.admin.ch
et carola.haller@sem.admin.ch

Lieu, date Berne, 11 mai 2015
Interlocuteur Jürg Winkler

Numéro direct 031 335 11 34
E-mail juerg.winkler@hplus.ch

Réponse de H+ à la consultation sur le paquet de mesures d'application de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse»

Madame la Présidente de la Confédération
Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Le 11 février dernier, le Conseil fédéral a invité les cercles intéressés à s'exprimer sur le paquet de mesures d'application de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse». H+ Les Hôpitaux de Suisse saisit volontiers l'occasion qui lui est offerte. Notre position repose sur une enquête auprès de nos membres.

En tant qu'association faîtière, nous représentons les intérêts des hôpitaux, cliniques et institutions de soins au niveau national. Nous comptons 236 membres actifs – hôpitaux, cliniques et établissements médico-sociaux établis sur 369 sites – et près de 200 membres partenaires – associations, administrations, institutions, entreprises et particuliers. Les établissements membres de H+ occupent environ 190'000 personnes dont un tiers sont des étrangers au bénéfice de statuts de séjour divers ou sont frontaliers.

A) Appréciation générale

Les hôpitaux, les cliniques et les institutions de soins estiment que les actuelles conditions cadres légales pour le recrutement du personnel conviennent. Ils souhaitent qu'elles soient maintenues et demandent que l'application de l'initiative soit adaptée à la pratique et ne génère pas de travail administratif supplémentaire.

Les nombreux nouveaux articles, adaptations et restrictions que comporte le projet de loi sur les étrangers laissent présager une bureaucratie importante: cela viendra charger inutilement le système de la santé, cela nécessitera des ressources en personnel administratif et financières et au final cela engendrera des hausses de primes.

La nouvelle limitation de la main d'œuvre qualifiée doit tenir compte de l'intérêt économique global de la Suisse, elle ne doit pas entraver ou limiter le mandat des hôpitaux, des cliniques et des institutions de soins.

La marge d'interprétation laissée par l'art. 121a Cst. doit être entièrement exploitée, afin qu'il soit possible de réagir sans délai ni nouvelles modifications législatives à l'évolution économique globale et à d'autres changements en Suisse (progrès technologiques, variations démographiques, évolution politique, etc.)

B) Une autre interprétation est possible et nécessaire

H+ n'interprète pas l'application de l'art. 121a Cst. comme le fait le Conseil fédéral dans le projet mis en consultation. De notre point de vue, l'article ménage davantage de marge de manœuvre. Il n'y a ni nécessité constitutionnelle, ni justification démocratique à l'interpréter de manière très étroite. En particulier, les «intérêts économiques globaux» cités dans cet article constitutionnel vont dans le sens d'une application ouverte et flexible en faveur des entreprises, qui peuvent continuer de recruter du personnel à l'étranger, notamment dans l'Union européenne (UE). L'initiative renonce tant à fixer une limite supérieure à l'immigration qu'à résilier l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE.

De plus, du point de vue légal, l'article 121a Cst. ne prime pas d'autres articles constitutionnels, bien qu'il soit le plus récent sur ce thème. La Suisse a déjà vécu plusieurs votations qui ont introduit des contradictions, sans que l'une se voie attribuer la priorité sur les autres. Un tel conflit apparaît entre la votation sur l'article constitutionnel prévu par l'initiative «Contre l'immigration de masse» et celles portant sur la libre circulation des personnes avec l'UE. Il appartient au législateur, dans l'application de la nouvelle norme constitutionnelle, de régler les conflits et les tensions juridiques et politiques et, pour ce faire, d'exploiter les marges d'interprétation et de manœuvre laissées par l'initiative populaire.

Si les négociations avec l'UE devaient se solder par une situation nouvelle, par de nouvelles formes de pilotage ou déboucher sur des solutions nouvelles et importantes, H+ demande qu'une procédure de consultation supplémentaire soit effectuée. Dans ce cas, il conviendrait d'envisager une mise à jour de la Constitution à ce sujet.

C) Maintien de la libre circulation des personnes

L'objectif principal de l'application de l'initiative «Contre l'immigration de masse» consiste, selon H+, à préserver les accords bilatéraux et en particulier la libre circulation des personnes, i.e. l'accord du 21 juin 1999. Même si la Suisse en général, et les hôpitaux, les cliniques et les institutions de soins en particulier étaient à l'avenir prêts à couvrir leurs besoins en personnel exclusivement avec du personnel indigène, une période transitoire de plusieurs années serait indispensable. Par exemple, des médecins supplémentaires obtiendront leur master avec titre de docteur au mieux dans 7 ans et pourront travailler en tant que spécialistes diplômés au plus tôt dans 13 ans. Et cela pour autant que, dès l'été 2015, les universités commencent à former davantage de médecins, et que le nombre de places d'études passe des 800 actuelles à environ 1'300.

Une limitation immédiate de la libre circulation des personnes conduirait à une pénurie et entraînerait une réduction douloureuse des prestations des hôpitaux et des cliniques durant une longue période transitoire au moins. Ce n'est pas ce que souhaitent la population dans son ensemble et les patients en particulier.

D) Loi sur les étrangers, gestion de l'immigration, clause de sauvegarde

H+ regrette que le Conseil fédéral n'ait pas proposé d'options. Une clause de sauvegarde, notamment, serait conforme à l'article constitutionnel, selon nous. Elle offrirait une flexibilité bien plus grande aux entreprises pour couvrir leurs besoins en personnel. Elle présenterait en outre l'avantage de prévenir une bureaucratie envahissante, puisque le contrôle de l'Etat ne commencerait que lorsque le plafond fixé serait dépassé.

E) Potentiel indigène limité, exploitable une seule fois

Selon les modélisations de H+, le potentiel indigène pour la branche santé-social s'élève à environ 6000 personnes supplémentaires qui pourraient être recrutées une seule fois. Par rapport aux 17'000 travailleurs étrangers qualifiés qui doivent être engagés chaque année, ce potentiel

indigène demeure négligeable. Nous vous prions de tenir compte du fait que le Seco a classé la plupart des catégories professionnelles des hôpitaux, des cliniques et des institutions de soins comme des professions où règne une certaine pénurie de main d'œuvre et où un contingentement n'a pas de sens. La situation est encore plus aiguë pour le corps médical: la pénurie actuelle due à la limitation des places d'études introduite par les cantons universitaires serait encore aggravée par un contingentement des médecins étrangers.

F) Des mesures d'accompagnement pas assez concrètes et rapides, branche féminisée

Le Conseil fédéral doit concrétiser les mesures d'accompagnement prévues et prendre rapidement en mains leur introduction. H+ plaide depuis quelque temps déjà en faveur du financement complet par les pouvoirs publics des formations postgraduées du personnel médical dans le domaine de la formation non universitaire et universitaire. Le drame autour de l'engagement minimal pour la formation des spécialistes doit prendre fin. La totalité des charges des hôpitaux, des cliniques et des institutions de soins doivent être indemnisées. Plus vite ce sera le cas, mieux les établissements pourront assurer la formation et la formation postgraduée de leur personnel et réduire leur dépendance par rapport à l'étranger.

Comme la santé est un secteur très féminisé – dans une proportion de deux tiers environ – les mesures d'accompagnement doivent être adaptées aux besoins des femmes.

G) La procédure est bonne, mais lente, les informations devraient être plus nombreuses

Depuis l'acceptation de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse» et depuis le 11 février 2015, le Conseil fédéral a suivi une ligne claire et a bien mis en lien les interdépendances, en particulier entre la politique intérieure et extérieure. Cela correspond à la complexité du dossier et apporte une certaine sécurité dans le processus d'application de l'initiative. Nous vous en remercions vivement.

Nous nous étonnons néanmoins de la lenteur de la procédure législative dans un domaine politique vital économiquement pour la Suisse, à savoir ses relations avec ses plus proches voisins.

En tant qu'association d'une branche concernée au premier chef, nous souhaiterions que le Conseil fédéral nous informe régulièrement et fréquemment sur l'avancement du dossier. Cela aurait un effet sécurisant et permettrait à nos membres, qui sont fortement touchés, de s'orienter et de s'organiser en conséquence.

Vous trouverez les positions de H+ article par article en annexe. Pour H+, il convient avant tout de procéder à une interprétation ouverte et large de l'article constitutionnel; l'introduction d'une clause de sauvegarde vient en second dans l'ordre de priorité; quant à l'introduction de contingents, c'est l'option qui convainc le moins l'association.

Nous vous remercions de prendre en considération nos demandes et nous tenons volontiers à votre disposition pour toute question.

Avec nos meilleures salutations



Bernhard Wegmüller
Directeur

Annexe: Réponses article par article

H) Art.2 al. 2, Relation entre la loi sur les étrangers et l'accord avec l'EU sur la libre circulation des personnes

H+ approuve le fait que l'accord sur la libre circulation des personnes prime la loi fédérale. La branche hospitalière est favorable à l'accord sur la libre circulation des personnes et aux accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne.

I) Art. 17a al. 1, Nombres maximums et contingents

H+ réclame une réduction de la bureaucratie grâce à une clause de sauvegarde. Avant l'introduction et la fixation de nombres maximums annuels, un plafond doit être appliqué au niveau suisse, sous la forme d'une clause de sauvegarde. D'autres mesures, au sens de l'art. 17a, ne devraient être prises que si ce plafond est dépassé. Elles doivent tenir compte également des professions présentant un manque de main d'œuvre.

J) Art. 17a al. 2, let. d – Autorisation frontalière

La branche hospitalière conclut essentiellement des contrats de travail à durée indéterminée. Les collaborateurs étrangers ont donc avant tout besoin d'un permis B ou C ou sont des frontaliers. Les autorisations frontalières doivent, pour autant qu'il faille les continger, disposer de leurs propres nombres maximums. La durée de quatre mois est trop courte pour la catégorie des frontaliers. Elle devrait être d'une année. La charge administrative (autorisation et contrôle) pour les séjours d'une durée de moins d'un an est proportionnellement trop importante. La plupart des engagements de frontaliers dans les hôpitaux, les cliniques et les institutions de soins sont des solutions sur la durée et ne peuvent pas simplement être remplacés par l'embauche de personnel indigène.

K) Art. 17a al. 4 let. a

Doit être adapté en fonction de l'al. 2.

L) Art. 17a al. 5 – Le Conseil fédéral peut répartir les nombres maximums

H+ est favorable à la flexibilité si les branches sont consultées au préalable. La branche doit impérativement avoir voix au chapitre (voir également art. 17d):

Nouveau: «Le Conseil fédéral peut, **après avoir entendu les branches économiques**, répartir les nombres maximums en fonction.» (...).

M) Art 17a al. 6 – Le Conseil fédéral peut prévoir la répartition des nombres maximums en contingents cantonaux

H+ soutient la répartition en contingents cantonaux. Le secteur de la santé est organisé au niveau cantonal et présente des besoins en personnel très différents. Il faut en tenir compte.

N) Art. 17b al. 1 – Participation à la détermination des nombres maximums

Les associations de branche de l'économie suisse doivent être plus étroitement associées au sens de l'art. 121a Cst. («en fonction des intérêts économiques globaux de la Suisse», voir aussi art. 17d).

Nouveau: *f. des recommandations des associations de branche nationales.*

O) Art. 17b, al. 1 let. c – Priorité des travailleurs en Suisse

Selon H+, il est important que la let. c soit fortement pondérée car, pour la plupart des professions hospitalières, la pénurie de personnel n'est pas due à des facteurs internes mais à une absence ou à une insuffisance de potentiel de main-d'œuvre indigène

P) Art. 17c – Répartition des nombres maximums en contingents cantonaux

H+ salue le fait que la répartition des contingents soit confiée aux cantons.

Q) Art. 17d al. 1 et 2 - Commission de l'immigration

Comme les associations de branche nationales ne sont intégrées qu'indirectement au travers du droit d'être entendu dont bénéficient les partenaires sociaux, elles doivent être stipulées explicitement à l'art. 17b (voir ci-dessus). Les représentants des branches doivent être des membres à part entière de la commission qui propose et définit les nombres maximums.

R) Art. 21, al. 2bis – Profession souffrant de pénurie, plus d'obligation de preuve de la priorité des travailleurs indigènes

Les professions de la santé sensibles pour l'offre en soins doivent disposer d'un statut spécial dans la loi et doivent autant que possible être exemptées des mesures de limitation du personnel. H+ craint que toutes les activités indispensables à l'hôpital ne soient pas considérées comme «profession dans laquelle il existe une pénurie avérée de main-d'œuvre». Par exemple, le manque de personnel d'assistance qualifié ou de transporteurs de patients peut conduire à une impasse ou charger inutilement d'autres professions plus qualifiées, comme celle d'infirmière et d'infirmier, avec des tâches qui ne devraient pas leur incomber. Les critères de répartition des contingents ne doivent pas se limiter à la qualification professionnelle, ils doivent aussi tenir compte de la pénurie sur le marché du personnel et de la nécessité de pourvoir les postes dans les établissements hospitaliers

S) Art. 22, al. 2 – Profession souffrant de pénurie, plus d'obligation de preuve du respect des conditions usuelles dans la branche

H+ soutient cette exception.

T) Art. 25, al. 1, let. b – Frontaliers seulement dans la zone frontalière

La lettre b doit être biffée (voir aussi art. 35 al. 1 et art. 39 al. 1). Tous les cantons doivent être traités à égalité. Les frontaliers et les frontalières peuvent aujourd'hui se déplacer de leur domicile jusqu'au cœur de la Suisse. Les temps de trajet jusqu'au lieu de travail se sont énormément réduits ces dernières années et décennies. La zone d'embauche des frontaliers ne correspond plus uniquement à la région proche de la frontière.

U) Art. 27 Formation et perfectionnement, al. 1bis – Formation des étrangers en Suisse

Sachant que la plupart des formations avec diplôme fédéral dépassent un an, l'al. 1^{bis} doit être biffé.

Sur le plan démographique, la Suisse ne compte pas suffisamment de jeunes indigènes pour assurer la relève professionnelle. H+ estime judicieux que des jeunes étrangers puissent suivre des formations et obtenir des diplômes en Suisse sans tomber sous le coup des nombres maximums et des contingents, que ce soit durant leur formation ou lors de l'engagement qui suit.

V) Art. 30, al. 1, let. 1 – Dérogations aux conditions d'admission

H+ soutient cette exception.

W) Art. 42 al. 2bis Membres étrangers de la famille d'un ressortissant suisse

L'alinéa doit être biffé. Les familles binationales ne doivent pas courir le risque d'être séparées.

X) Art. 85a– Activité lucrative de personnes admises à titre provisoire

H+ est favorable à ce que les étrangers admis à titre provisoire puissent exercer une activité lucrative et part du principe qu'il peut s'agir d'un groupe de collaborateurs intéressant pour nos membres.

Y) Loi sur l'asile, art. 60 al. 1 – Activité lucrative des réfugiés

H+ approuve que les personnes ayant obtenu l'asile en Suisse ou qui sont admises à titre provisoire puissent exercer une activité lucrative.

Z) Entrée en vigueur des nouveaux articles de la loi sur les étrangers, III

H+ approuve le fait que le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.