

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant:

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Nicolas Mattenberger et consorts tendant à ce que le délai de prescription de droit public vaudois en matière de responsabilité médicale soit fixé à cinq ans dès la connaissance du dommage et en tout cas dix ans dès l'acte dommageable

La commission s'est réunie le 13 août 2009 à la salle des conférences du Château cantonal. Elle était composée de Mmes Catherine Labouchère, Claudine Wyssa, Fabienne Despot (remplaçant Félix Glutz), Mireille Aubert, Béatrice Métraux et de MM. Jean-François Cachin, Claude-André Fardel, Jacques Nicolet, Daniel Mange, Michel Miéville, Nicolas Mattenberger, Laurent Ballif, Maximilien Bernhard, Philippe Martinet, Olivier Gfeller et de Rémy Jaquier, confirmé en début de séance dans sa fonction de président. M. Bernard Borel s'est excusé.

M. Philippe Leuba, chef du Département de l'intérieur, était présent et accompagné de M. Jean-Luc Schwaar, chef du Service de justice et législation (S JL), et de Mme Sabine Derisbourg, conseillère juridique au S JL. Suite à une demande en bonne et due forme, Mme Alexia Mayer, stagiaire juriste, a été autorisée par le président à participer à la séance.

Nous remercions le conseiller d'Etat pour ses réponses, M. Jean-Luc Schwaar, chef de service, et Mme Sabine Derisbourg pour sa prise des notes de la séance.

Rappel du postulat

En date du 8 janvier 2008, Nicolas Mattenberger et 28 cosignataires ont déposé la motion suivante : "L'article 7 de la loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (LRECA, RSV 170.11) prévoit que la créance en dommages-intérêts résultant d'un acte causé illicitement ou en violation de devoirs de service dans l'exercice de la fonction publique cantonale ou communale se prescrit par un an dès la connaissance du dommage et en tout cas par dix ans dès l'acte dommageable.

La LRECA s'applique notamment aux établissements sanitaires de droit public ainsi qu'aux établissements sanitaires ayant une personnalité juridique de droit privé mais chargés de tâches de droit public.

Dans le domaine des erreurs médicales, le délai de prescription d'une année est trop court, notamment au regard des délais de prescription fixés par le Code des obligations en matière de responsabilité contractuelle.

Cette différence de délais a pour conséquence de créer une inégalité difficilement justifiable entre un

patient qui suit un traitement dans un hôpital public, et un autre qui est soigné dans une clinique privée ou auprès d'un médecin privé.

Dans le premier cas, le patient ne dispose, en cas d'erreur médicale, que d'une année pour agir alors que dans le second cas il dispose d'un délai de cinq ans.

Par ailleurs et vu la complexité de déterminer la date exacte à partir de laquelle l'erreur médicale a pu ou aurait dû être connue de la victime, le délai d'une année de prescription tel qu'actuellement fixé par le droit cantonal est trop court, ce notamment en termes de protection des droits des patients.

La présente motion a donc pour but d'inviter le Conseil d'Etat à modifier la loi en ce sens que le délai de prescription en droit public vaudois soit fixé à cinq ans pour les créances en dommages-intérêts résultant d'actes médicaux dispensés dans les établissements sanitaires soumis à la loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents."

La motion a été développée le 15 janvier 2008 et renvoyée à une commission parlementaire chargée de préavis à son sujet. Cette commission s'est réunie le 10 mars 2008 et le motionnaire a accepté de transformer sa motion en postulat. Ce dernier fait suite à un postulat Luc Recordon sur la prescription en droit public vaudois dont la réponse a été refusée par le Grand Conseil qui ne la considérait pas suffisamment fouillée. La lecture de l'ancien article 146 de la loi sur le Grand Conseil confirme que, lorsque ce dernier refusait une réponse du Conseil d'Etat, le gouvernement n'avait aucune obligation de fournir un nouveau rapport. Par son postulat, Nicolas Mattenberger estime nécessaire que le débat soit relancé.

Position du département

Le conseiller d'Etat relève qu'il existe plusieurs manières de traiter la responsabilité médicale et, plus particulièrement le délai de prescription, mais ajoute qu'il n'existe pas de solution idéale. Une modification de la LRECA dans le sens proposé introduirait d'autres inégalités. Le Conseil d'Etat estime que la solution vaudoise actuelle est la moins mauvaise et relève que c'est d'ailleurs celle adoptée par 22 cantons. Si le système n'est pas parfait, force est de constater qu'il n'y a pas de meilleure solution.

En effet, le présent postulat soulève de nombreuses questions ayant trait au périmètre de la responsabilité médicale, dont la définition est complexe et varie selon les cantons ou le droit international. La responsabilité médicale est abordée différemment selon qu'elle est analysée sous l'angle du droit privé ou public.

En cabinet privé, le médecin répond des conséquences de ses actes en vertu du Code des obligations (CO), en distinguant la responsabilité contractuelle et extracontractuelle ou délictuelle.

Dans les hôpitaux publics, le traitement des malades relève de l'exercice d'une tâche publique. Le canton de Vaud a adopté la loi du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (LRECA). La loi vaudoise exclut la responsabilité primaire de l'agent, seule la collectivité publique pouvant être recherchée par le lésé (art. 5 LRECA).

La collectivité ne peut se retourner contre l'agent que si elle démontre que ce dernier a agi intentionnellement, par négligence ou imprudence grave (art. 9 LRECA). Contrairement au droit privé, on ne trouve pas trace dans la jurisprudence d'une responsabilité contractuelle en droit public. La responsabilité médicale se complique encore lorsque le médecin exerce en milieu hospitalier, où il se noue une relation triangulaire entre le patient, le médecin hospitalier et l'hôpital. Pour couronner la complexité de la responsabilité médicale, le Tribunal fédéral admet que la limite entre les hôpitaux publics et privés n'est pas aisée à tracer.

Si le Conseil d'Etat est conscient de la différence de traitement entre les litiges soumis au droit privé et ceux relevant du droit public, sous l'angle de la prescription, il estime qu'une modification légale visant à la gommer n'est pas opportune pour les raisons suivantes:

- La responsabilité contractuelle n'étant pas admise en droit public, ceci explique le fait que les délais de prescription sont différents. Or ce problème ne peut être résolu par la voie législative, le CO ne laissant des compétences aux cantons qu'en matière extracontractuelle (cf. tableau page 8 du rapport).
- Paradoxalement, une modification du délai de prescription cantonal créerait une inégalité de traitement par rapport aux cas soumis au droit privé : ces derniers seraient alors soumis aux délais de l'art. 60 CO, alors que ceux hospitalisés dans un établissement public bénéficieraient de délais plus long, pour un même type de responsabilité.
- Une modification du délai de prescription de la LRECA, uniquement en matière de responsabilité médicale, créerait une inégalité de traitement avec les personnes qui actionneraient l'Etat pour des raisons non médicales.
- Si le délai de prescription actuel est relativement court, il peut être interrompu très facilement par l'envoi d'un commandement de payer ou par une déclaration de renonciation à invoquer la prescription.

Discussion

Plusieurs députés sont d'avis qu'il s'agit d'un choix politique, et non technique ou juridique, de décider ou non d'augmenter le délai de prescription de droit public cantonal. La proposition de modification entraînerait de toute façon une inégalité dans la mesure où elle demande un délai de cinq ans, alors qu'un tel délai n'existe pas dans la législation fédérale.

Il est aussi relevé que le flou existant dans les délais régissant la responsabilité médicale peut influencer le montant transactionnel offert dans le cadre de négociations hors procédure. Les montants offerts peuvent sensiblement diminuer si l'on est proche de la prescription.

A la question de la fréquence des actions devant les tribunaux, il est répondu que le SJL traite actuellement et au total 10 à 15 cas relevant de la responsabilité médicale du CHUV. Ce dernier établissement pratique l'expertise FMH et, si cette dernière conclut à une erreur, des négociations sont engagées en vue de trouver une solution amiable.

Aucune modification de la LRECA n'est en cours et la Confédération prépare un projet en vue de prolonger les délais de prescription en matière de RC.

L'incidence d'une telle modification sur les primes d'assurances est également évoquée.

A la question relative au système de responsabilité prévu pour le futur hôpital Riviera-Chablais Vaud-Valais, il est répondu que c'est l'établissement et non l'Etat qui répondra en cas de litige.

Vote de la commission

La commission accepte le rapport du Conseil d'Etat par 10 voix contre 4 et 2 abstentions, estimant qu'il n'est pas nécessaire de modifier la LRECA afin de prévoir un délai de prescription de cinq ans en matière de responsabilité médicale.

Yverdon-les-Bains, le 18 septembre 2009.

Le rapporteur :
(Signé) *Rémy Jaquier*