

La mise en œuvre de la médiation des plaintes (loi relative aux droits du patient du 22 août 2002) dans le cadre de la sixième réforme de l'État

La loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient précise les droits dont bénéficie le patient dans sa relation avec un praticien professionnel. Un droit important est celui de déposer une plainte lorsque le patient estime que ses droits n'ont pas été respectés.

La Commission fédérale « Droits du patient » a pour mission légale d'évaluer l'application des droits du patient et le fonctionnement des fonctions de médiation.

La sixième réforme de l'État, qui a de nombreuses implications sur les soins de santé, offre une nouvelle fois l'opportunité d'examiner et d'évaluer la médiation des plaintes dans le cadre de la loi relative aux droits du patient en Belgique. La directive européenne en matière de soins de santé transfrontaliers¹, qui demande aux États membres de veiller à ce que « *soient mis en place des procédures transparentes permettant aux patients de déposer plainte et des mécanismes pour qu'ils puissent demander réparation conformément à la législation de l'État membre de traitement, s'ils subissent un préjudice dans le cadre des soins de santé qu'ils reçoivent* », rend elle aussi cet exercice indispensable.

L'avis de la Commission fédérale « Droits du patient » relatif à l'évaluation de la médiation des plaintes² avait déjà avancé diverses propositions d'amélioration et souligné qu'il fallait œuvrer à la mise en application de cette directive. En Belgique, cette mise en œuvre n'est pas encore entièrement achevée dans la pratique. Par exemple, il n'existe pas encore de service de médiation suffisamment accessible et disponible pour les plaintes concernant des praticiens professionnels non liés à un hôpital ou à un établissement de soins rattaché à une plateforme de concertation en santé mentale. À l'heure actuelle, la seule instance vers laquelle les patients peuvent se tourner dans cette situation est le service de médiation fédéral « Droits du patient » situé à Bruxelles (cf. *infra*).

Selon la Commission, il serait opportun d'inscrire l'impact de la réforme de l'État sur l'organisation de la médiation de plaintes dans les soins de santé à l'ordre du jour de la Conférence interministérielle Santé publique de cet automne. La présente note pourrait servir de point de départ à la discussion.

I. Les compétences fédérales et les compétences des entités fédérées se croisent

Dans la pratique quotidienne, il n'est pas toujours évident, tant pour les patients que pour les praticiens professionnels, de savoir si tel soin, telle question, telle plainte... relève de la compétence de l'autorité fédérale ou des entités fédérées. Souvent, les compétences sont partagées, ce qui rend une coopération structurelle indispensable pour parvenir à une prestation de services efficace dans l'intérêt du patient.

¹ Directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, p. 88/56

² Avis relatif à l'évaluation de la médiation des plaintes et au fonctionnement de la fonction de médiation dans les soins de santé, 10 juin 2011. Commission fédérale « Droits du patient ».

I.1 Les droits du patient

- **Compétence fédérale:** Les droits du patient tels qu'ils figurent dans la loi relative aux droits du patient (dont le droit à des soins de qualité et le droit de porter plainte auprès d'une fonction de médiation compétente) s'appliquent à la relation de soins individuelle entre le patient et le praticien professionnel et relèvent par conséquent de la compétence fédérale.
- **Compétence des entités fédérées:** Les entités fédérées, quant à elles, sont compétentes pour ce qui est de l'infrastructure, de l'organisation des institutions de soins (architecture, nourriture, hygiène,...) et pour la collaboration/concertation entre les prestataires de soins. Le contrôle du respect des normes des institutions de soins, dont celui des normes auxquelles doit satisfaire un service de médiation, comme prévu actuellement dans les AR du 8 juillet 2003, relève également de la compétence des entités fédérées. Ce sont donc les services d'inspection des entités fédérées qui vérifient si les services de médiation satisfont aux normes.

I.2 Mise en place des fonctions de médiation "Droits du patient" dans le secteur des soins de santé

Le pouvoir fédéral reste compétent pour la création de fonctions de médiation "Droits du patient" dans le secteur des soins de santé.

Les entités fédérées, quant à elles, sont compétentes pour la fixation des normes auxquelles les institutions de soins doivent répondre (hôpitaux, maisons de repos/ maison de repos et de soins, ...).

I.3 Évaluation et contrôle du fonctionnement des fonctions de médiation

Compétence fédérale: La Commission fédérale "Droits du patient" est compétente pour l'évaluation générale du fonctionnement des services de médiation "Droits du patient".

Compétence des entités fédérées: Les services d'inspection des entités fédérées restent compétents pour le contrôle du respect des normes dans les hôpitaux et les plateformes de concertation en santé mentale. Cela inclut aussi le respect des normes imposées aux services de médiation de ces établissements.

I.4 Conclusion:

Il ressort de ce qui précède que les compétences se croisent. Afin d'optimiser l'organisation et le fonctionnement des services de médiation « Droits du patient », il semble opportun à la Commission fédérale « Droits du patient » que le pouvoir fédéral et les entités fédérées échangent leurs informations et se penchent ensemble sur cette problématique en élaborant le cas échéant des protocoles d'accord.

II. Précisions concernant l'organisation et le financement des services de médiation dans le cadre des soins de santé mentale

La sixième réforme de l'État transfère entièrement aux entités fédérées la compétence relative à l'aspect financier et normatif des plateformes de concertation en santé mentale.

Ces plateformes de concertation emploient des médiateurs qui sont actifs dans les hôpitaux psychiatriques, les initiatives d'habitations protégées et les maisons de soins psychiatriques. Tant les médiateurs des plateformes de concertation que les patients et leurs familles s'inquiètent quant à la poursuite de la médiation des plaintes dans le cadre des soins de santé mentale.

La Commission fédérale « Droits du patient » juge opportun que les autorités compétentes se prononcent rapidement sur l'avenir de la médiation des plaintes dans les soins de santé mentale. L'existence de médiateurs propres au secteur de la santé mentale demeure une nécessité aux yeux de la Commission.

Si, dans le futur, il advenait que la médiation des plaintes en santé mentale ne puisse plus s'appuyer sur les plateformes de concertation en santé mentale, l'autorité fédérale (compétente au niveau des droits du patient et de la création de services de médiation « droits du patient ») devrait alors prendre les dispositions nécessaires, en concertation avec les entités fédérées, pour garantir effectivement le droit de déposer une plainte concernant ce secteur.

La Commission renvoie à son avis de 2011³, dans lequel elle formule une série de recommandations destinées à organiser de manière optimale la médiation des plaintes dans les soins de santé mentale. Notamment le mode de financement et l'indépendance de la fonction de médiation jouent un rôle majeur à cet égard.

III. Médiation de plaintes dans les établissements de soins pour personnes âgées et dans les prisons, médiation de plaintes concernant les soins dispensés par des praticiens professionnels travaillant en dehors d'un établissement de soins agréé

D'après l'exposé des motifs⁴ de la loi relative aux droits du patient, l'objectif initial n'était pas que le service de médiation fédérale continue à traiter toutes les plaintes du secteur ambulatoire dans le long terme. Lors de l'élaboration de la loi relative aux droits du patient, le législateur avait en tête la mise sur pied de services de médiation spécifiques pour les plaintes concernant des professionnels travaillant en dehors des hôpitaux et des institutions reliées à une plateforme de concertation en santé mentale. Ces services n'ont jamais vu le jour. La sixième réforme de l'État donne à présent l'occasion d'y réfléchir.

III.1 Médiation de plaintes dans les établissements de soins pour personnes âgées, dans les prisons, y compris les annexes psychiatriques de celles-ci, et dans les institutions de défense sociale.

-Le service de médiation fédérale « Droits du patient » a pour mission de traiter lui-même les plaintes des patients lorsqu'aucun service de médiation spécifique n'existe à cet effet. Tel est notamment le cas pour les plaintes concernant des praticiens professionnels dans les *établissements de soins pour*

³ *Avis relatif à l'évaluation de la médiation des plaintes et au fonctionnement de la fonction de médiation dans les soins de santé.* Commission fédérale « Droits du patient », 10 juin 2011.

⁴ *Exposé des motifs de la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient.* Doc. 50, Chambre, 1642/012, p. 93-94 « La ministre [...] fait remarquer que l'article 11 n'est pas limité aux hôpitaux. Les arrêtés d'exécution prévoient des formules pour les hôpitaux, mais également pour le secteur ambulatoire. Par ailleurs, l'article 16 § 3 prévoit des compétences résiduelles pour la commission fédérale » (via le service de médiation qui y est lié).

personnes âgées. Faute de moyens, de personnel et de proximité, le service de médiation fédéral ne peut assurer cette mission de manière satisfaisante.

Il est important que les résidents/patients d'un établissement de soins pour personnes âgées puissent poser des questions et porter plainte⁵ sans barrière importante (sur le plan de la proximité et de la disponibilité du service de médiation). L'organisation d'un service de gestion de plaintes par l'établissement lui-même n'est peut-être pas une bonne piste, étant donné que les résidents/patients se trouvent dans une situation de dépendance et n'osent pas exprimer de plaintes par crainte de répercussions sur la qualité des soins fournis.

Le même problème se pose pour les *prisons, en ce compris pour les annexes psychiatriques de celles-ci, et pour les établissements de défense sociale*. La proximité et la disponibilité sur place d'un médiateur sont nécessaires afin que la plainte d'une personne séjournant dans l'un de ces établissements puisse être correctement traitée. À l'heure actuelle, le service de médiation fédéral « Droits du patient » ne peut pas non plus répondre à ces exigences de manière satisfaisante, pour les mêmes raisons.

Étant donné qu'il s'agit là d'établissements où l'on séjourne pour de longues périodes, des questions et plaintes ne portant pas sur les droits des patients au sens strict, mais concernant plutôt l'infrastructure, la nourriture, le règlement d'ordre intérieur de l'établissement..., seront de toute évidence également formulées. Il serait opportun que les patients ne s'adressent qu'à un seul service, indépendamment du fait que la plainte relève de la compétence du pouvoir fédéral ou des entités fédérées.

La Commission fédérale estime important que tous les patients puissent aisément déposer plainte et que les médiateurs puissent assurer la médiation « praticien professionnel - patient » dans l'environnement où les soins ont été prodigués. C'est pourquoi la Commission juge opportun de prévoir, au niveau local, un droit de plainte accessible via la mise en place d'antennes (entité) locales ou d'un pool de médiateurs mobilisables sur le terrain. La Commission avait déjà proposé cette piste dans son avis de 2011⁶.

III.2 Plaintes relatives aux soins dispensés par des praticiens professionnels individuels travaillant en dehors d'un établissement de soins agréé

Selon la loi relative aux droits du patient, le service de médiation fédéral « Droits du patient » doit traiter les plaintes concernant les praticiens professionnels qui ne sont pas liés à un établissement de soins agréé, tels que les médecins généralistes, les dentistes, les pharmaciens, les infirmières à domicile... étant donné qu'aucun service de médiation spécifique n'est prévu à leur égard. C'est également ce service qui traite les plaintes concernant les praticiens professionnels travaillant en clinique privée (p.ex. pour la chirurgie esthétique).

Le service de médiation fédéral « Droits du patient » continue à recevoir et à traiter l'ensemble des plaintes concernant ces praticiens professionnels. Vu le nombre croissant de plaintes et la capacité

⁵ *Avis relatif à l'évaluation de la médiation des plaintes et au fonctionnement de la fonction de médiation dans les soins de santé, 10 juin 2011.* Commission fédérale « Droits du patient ».

⁶ *Avis relatif à l'évaluation de la médiation des plaintes et au fonctionnement de la fonction de médiation dans les soins de santé, 10 juin 2011.* Commission fédérale « Droits du patient ».

limitée du Service de médiation fédéral, il est recommandé de rechercher une façon adéquate de garantir la médiation de ces plaintes dans le futur.

La mise en place d'antennes (entités) plus locales constitue ici aussi une piste envisageable.

Ces antennes locales pourraient intervenir tant pour les plaintes concernant des praticiens professionnels non liés à un établissement de soins que pour celles concernant des établissements de soins pour personnes âgées, des prisons...

IV. Tâches du service de médiation fédéral « Droits du patient » en termes de promotion et d'encadrement de la médiation « Droits du patient »

S'il existait des services de médiation spécifiques dans le secteur ambulatoire (y compris dans les institutions pour personnes âgées et les prisons), comme décrit plus haut, le service de médiation fédéral « Droits du patient » pourrait davantage se concentrer sur les missions suivantes :

- faire connaître la loi relative aux droits du patient auprès du grand public (dont le droit de déposer une plainte auprès d'une fonction de médiation compétente) ;
- informer les citoyens sur les différentes possibilités de porter plainte et, de façon plus générale, sur l'application de la loi relative aux droits du patient;
- Soutenir les médiateurs locaux dans la lecture et l'application de la loi relative aux droits du patient;
- Soutenir les médiateurs locaux dans leur mission de mieux faire connaître la loi relative aux droits du patient auprès des praticiens professionnels sur le terrain.
- Mettre en place un réseau concernant la médiation en matière de plainte, en organisant des groupes de travail, des symposiums, et des moments de concertation.

V. Tâche de la Commission fédérale « Droits du patient » : l'évaluation générale du fonctionnement des services de médiation et de l'application de la loi

Évaluer de manière générale le fonctionnement des services de médiation constitue l'une des tâches de la Commission fédérale « Droits du patient ».

Les services d'inspection des établissements de soins sont, quant à eux, compétents pour contrôler le respect des normes qui ont été définies pour le service de médiation en milieu hospitalier et pour les plateformes de concertation en santé mentale. Ils sont donc désignés pour traiter les plaintes relatives au fonctionnement de services de médiation particuliers.

La Commission fédérale juge opportun d'étudier une manière structurelle d'échanger les informations entre les différents niveaux de pouvoir afin qu'elle puisse accomplir sa mission de manière convenable. La piste consistant à inviter des représentants des entités fédérées aux réunions de la Commission fédérale « Droits du patient » peut éventuellement être examinée. L'AR du 1er avril 2003 prévoit cette possibilité.

VI. Statut et formation du médiateur

Pour la Commission, il est important que les médiateurs reçoivent la reconnaissance et la formation nécessaires pour mener à bien leur mission. C'est pourquoi la Commission rappelle la demande d'un statut pour le médiateur. Elle renvoie pour cela à son avis du 15.12.2011 sur la visibilité et l'accessibilité des fonctions de médiation dans les hôpitaux.

LIGNES DIRECTRICES DE LA PRÉSENTE NOTE

La Commission fédérale « Droits du patient » estime opportun que la ministre fédérale de la Santé publique et les ministres compétents des entités fédérées abordent une série de points en Conférence interministérielle Santé publique.

Les lignes de force qu'ils pourraient faire figurer dans un protocole d'accord sont les suivantes :

- se concerter régulièrement, dans le futur, sur l'organisation, le fonctionnement et le financement des services de médiation « Droits du patient » ;
- échanger des informations en rapport avec la médiation des plaintes dans le secteur des soins de santé (par le biais de la Conférence interministérielle de Santé publique, les réunions de la Commission fédérale « Droits du patient », etc.) ;
- préciser le plus rapidement possible les décisions quant à la médiation des plaintes dans les soins de santé mentale, notamment concernant l'organisation et le financement de celle-ci.
- réfléchir à la mise en œuvre pratique d'antennes (entités) locales afin de permettre l'organisation d'une médiation de plaintes accessible et disponible pour les plaintes dans les établissements pour personnes âgées et dans les prisons, y compris dans les annexes psychiatriques de celles-ci, et dans les établissements de défense sociale ;
- réfléchir au développement d'antennes (entités) locales pour les plaintes relatives aux praticiens professionnels qui ne sont pas liés à un établissement de soins agréé et pour les plaintes concernant les soins dispensés en clinique privée (les praticiens professionnels du secteur ambulatoire).
- étudier l'opportunité de la mise en place d'un statut spécifique pour les médiateurs « droits du patient » ;

La Commission fédérale « Droits du patient » est à votre disposition pour tout éclairage éventuel sur ce sujet.