

22 06 2012

SPF SANTE PUBLIQUE,

SECURITE DE LA CHAINE

ALIMENTAIRE ET ENVIRONNEMENT

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ORGANISATION

DES ETABLISSEMENTS DE SOINS

COMMISSION FEDERALE « DROITS DU PATIENT »

Avis concernant la publicité des rapports annuels des médiateurs

1. Avis

Dans sa lettre du 25 octobre 2011, Madame le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique s'interroge sur la problématique de la publicité des rapports annuels individuels des médiateurs visés à l'article 9§1^{er} de l'arrêté royal du 8 juillet 2003 fixant les conditions auxquelles la fonction de médiation dans les hôpitaux doit répondre. Dans ce cadre, elle a demandé à la Commission Droits du patient d'émettre un avis « *sur les initiatives pratiques et/ou réglementaires qui pourraient être prises pour :*

- *d'une part assurer une collecte de données efficaces, utiles et fiables par les médiateurs au SPF,*
- *et de plus, assurer la plus grande transparence possible sans pour autant mettre en danger la position des médiateurs au sein de l'hôpital ou perturber leur fonctionnement quotidien ».*

2. Bases légales

Les bases légales à prendre en considération dans le cadre du présent avis sont les suivantes :

- la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient et à l'arrêté royal du 8 juillet 2003 fixant les conditions auxquelles la fonction de médiation dans les hôpitaux doit répondre
- et la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

3. Les rapports annuels, des documents administratifs

Selon l'article 1^{er}, b) de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, un document administratif est toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose.

En l'espèce, les rapports annuels rédigés par les médiateurs sont transmis et dès lors mis à la disposition de la Commission fédérale des droits du patient, créée auprès du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement (Arrêté royal du 8 juillet 2003 fixant les conditions auxquelles la fonction de médiation dans les hôpitaux doit répondre, art.9 §2,2°).

4. Le principe de la publicité et ses exceptions

En l'absence de dispositions particulières dans la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient, la consultation et la communication des rapports individuels rédigés par les médiateurs sont régies par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Cette loi consacre le principe de l'information claire et précise devant être fournie au public.

« Le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative fédérale et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par la présente loi, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie ». (Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, art.4,1^{er} alinéa)

La communication peut être partielle (Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, art.6, §4)

La loi prévoit plusieurs dérogations précisées en son article 6, libellé comme il suit :

§ 1. L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :

1° la sécurité de la population;

2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés;

3° les relations internationales fédérales de la Belgique;

4° l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales;

5° la recherche ou la poursuite de faits punissables;

6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public;

7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité;

8° le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel.

§ 2. L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte :

1° à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie;

2° à une obligation de secret instaurée par la loi;

3° au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée.

[1 4° aux intérêts visés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations, attestations et avis de sécurité.]1

§ 2bis. [abrogé] <AR 2006-08-05/56, art. 44, 004; En vigueur : 28-08-2006>

§ 3. L'autorité administrative fédérale peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande :

1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet;

2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité;

3° est manifestement abusive;

4° est formulée de façon manifestement trop vague.

§ 4. Lorsque, en application des §§ 1er à 3, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante.

§ 5. L'autorité administrative fédérale qui ne peut pas réserver de suite immédiate à une demande de publicité ou qui la rejette communique dans un délai de trente jours de la réception de la demande les motifs de l'ajournement ou du rejet. En cas d'ajournement, le délai ne pourra jamais être prolongé de plus de quinze jours.

En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée.

5. Le contenu des rapports individuels rédigés par les médiateurs

A ce stade, il importe d'analyser les informations contenues dans ces rapports, sachant que :

1°) lors du traitement des plaintes, le médiateur est tenu de respecter le secret professionnel (Arrêté royal du 8 juillet 2003 fixant les conditions auxquelles la fonction de médiation dans les hôpitaux doit répondre art.3, alinéa 2).

2°) les rapports individuels comprennent des informations obligatoires (le relevé du nombre de plaintes, l'objet des plaintes et le résultat de ses actes pendant l'année

civile précédente, les recommandations du médiateur et la suite y réservée)(Arrêté royal du 8 juillet 2003 fixant les conditions auxquelles la fonction de médiation dans les hôpitaux doit répondre art.9,§1^{er}, alinéa 1&2).

Ils peuvent aussi contenir des informations facultatives, laissées à la discrétion du médiateur. Il s'agit notamment des difficultés rencontrées par le médiateur dans l'exercice de sa mission (Arrêté royal du 8 juillet 2003 fixant les conditions auxquelles la fonction de médiation dans les hôpitaux doit répondre art.9,§1^{er}, alinéa 2) ..

3°) les rapports annuels ne peuvent contenir des éléments par lesquels une des personnes physiques concernée par le traitement de la plainte pourrait être identifiée(Arrêté royal du 8 juillet 2003 fixant les conditions auxquelles la fonction de médiation dans les hôpitaux doit répondre art.9,§1^{er}, alinéa 3).

De l'analyse des rapports annuels, il ressort que les parties 1 à 4 concernent des informations obligatoires, quantitatives (objectives). La partie 5 livre des informations facultatives et subjectives. La partie 6 comprend des informations facultatives (commentaires) et obligatoires (recommandations). Si certains médiateurs ne répondent qu'aux rubriques obligatoires, d'autres ont répondu aux questions relatives aux difficultés et livré un commentaire libre. Soulignons que lors de l'implantation du canevas du rapport annuel par la Commission Droits des patients, celle-ci avait clairement retenu le caractère confidentiel de ces rapports.

Recommandation

Au regard de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, les rapports annuels des médiateurs sont des documents administratifs (art.1^{er}b) soumis au principe de la publicité (art 4^{er} alinéa).

La Commission Droits des patients est favorable au principe de la transparence car elle favorise la confiance du public dans la fonction de médiation créée par le législateur dans la loi du 22.08.2002 relative aux droits du patient.

Le groupe de travail, chargé par la Commission droits du patient de se pencher sur les questions posées par Madame la Ministre, a convié les représentants des associations de médiateurs « V.V.O.V.A.Z. » et « A.M.I.S. » afin de recueillir leur point de vue sur ces questions.

Tout en n'étant pas opposés au principe de la publication des rapports annuels des médiateurs hospitaliers, ceux-ci ont cependant exprimé les craintes suivantes :
_ outre le risque d'une mauvaise interprétation des données qui seraient publiées, dans la situation actuelle, la publicité des rapports pourrait avoir comme conséquence une fragilisation de la position des médiateurs au sein des institutions de soins Aussi, si une publicité sollicitée venait à être accordée,il est à craindre un

appauvrissement des rapports l'indépendance des médiateurs n'étant pas suffisamment garantie.

Or, depuis 10 ans, moment de l'entrée en vigueur de la loi relative aux droits du patient et la création de la Commission Droits des patients, une relation de confiance a pu être tissée entre la Commission et les médiateurs au sein des institutions de soins en raison de la confidentialité appliquée aux rapports annuels. Cette relation a permis un travail constructif concernant l'appréciation de la connaissance des droits du patients (comme le droit à des soins de qualité, le droit à une information claire et compréhensible, le droit de consentir à des soins ou à les refuser, ...) et de leur respect par les professionnels des soins de santé. La Commission relaie ces craintes auprès de Madame la Ministre et inscrit sa réflexion en tenant compte de celles-ci :

- Pour ce qui concerne « *les initiatives pratiques et/ou réglementaires qui pourraient être prises pour assurer une collecte de données efficaces, utiles et fiables par les médiateurs au SPF* », l'AR du 08.07.2003 prévoit l'obligation pour les médiateurs de rédiger chaque année un rapport contenant les données énumérées dans ledit arrêté.

Il est une évidence, aux yeux de la Commission, que les médiateurs doivent se conformer à cette obligation légale et, par conséquent, continuer à fournir au SPF Santé publique toutes les données contenues dans ce rapport sans les édulcorer de quelle que façon que ce soit.

- Pour ce qui concerne « *les initiatives pratiques et/ou réglementaires qui pourraient être prises pour de plus, assurer la plus grande transparence possible, sans pour autant mettre en danger la position des médiateurs au sein de l'hôpital ou perturber leur fonctionnement quotidien* », la Commission émet les réflexions suivantes :
 - la loi de 1994 autorise la publicité des actes administratifs sauf les exceptions prévues en son article 6. Ainsi que le relève Madame la Ministre, il s'agit de garantir la transparence vis-à-vis du citoyen : c'est la relation de confiance entre les citoyens et les médiateurs (et le monde médical) qui est ici en jeu ;
 - force est de constater que ce principe de la transparence n'est à ce jour, pas rencontré dans ce cadre ;
 - pour répondre à la demande de la Ministre, certains membres de la Commission sont d'avis qu'une communication partielle de données pourrait être déjà envisagée, à savoir les données contenues dans les parties 1 à 4 des rapports reprenant des informations obligatoires, quantitatives (objectives). Ces données ne sont pas visées par l'exception prévue à l'article 6 de la loi sur la publicité de l'administration. Ces membres relèvent que certains hôpitaux publient déjà d'initiative ces données ; d'autres membres considèrent qu'une communication intégrale des données doit être faite.
 - pour répondre à la crainte exprimée d'une mauvaise interprétation des résultats, la communication pourrait être accompagnée d'une note reprenant les réserves, par

exemple telles que mentionnées dans les courriers du SPF Santé publique des 10 juin et 16 septembre 2011 ;

- sur le plan pratique, on pourrait concevoir que les rapports annuels soient fournis sur des supports distincts selon qu'il s'agit de données obligatoires ou facultatives, ce qui faciliterait la communication des données accessibles.

Pour répondre à la préoccupation de tous d'éviter de mettre en danger la position des médiateurs au sein de l'hôpital ou de perturber leur fonctionnement quotidien, les membres de la Commission suggèrent dans un second temps, à Madame la Ministre d'autoriser la publicité des rapports annuels étendue à d'autres catégories de données mais d'assurer préalablement une protection efficace des médiateurs hospitaliers par des mesures qui garantissent leur indépendance.

Tous les membres de la Commission sont en effet d'accord pour constater que le critère d'indépendance repris à l'article 3 de l'AR du 08.07.2003 n'est pas actuellement garanti dans toutes les institutions de soins.

La Commission a, à plusieurs reprises déjà, attiré l'attention de Madame la Ministre sur cette question essentielle à un bon fonctionnement de la fonction de médiation.

La Commission se réfère à ses avis du 22 janvier 2007¹, du 12 juin 2009² et, plus récemment, du 10 juin 2011³, 15 décembre 2011⁴ dans lesquels elle a suggéré diverses solutions pour y remédier.

Les divergences de vue entre les différents représentants au sein de la Commission (représentants des hôpitaux et des praticiens professionnels d'une part, et représentants des associations de patients et d'organismes assureurs, d'autre part) restent de mise, à ce jour.

La Commission constate toutefois une convergence de ses membres sur les points suivants :

- mise en place d'une procédure d'agrément des médiateurs
- une protection juridique renforcée du statut des médiateurs (notamment protection spécifique contre le licenciement)

La Commission suggère par conséquent à Madame la Ministre de mettre très rapidement en place ces mesures précitées qui permettraient ainsi de répondre de façon complète à tous les points de sa demande

¹ Avis de la Commission droits du patient du 22.01.2007 relatif à la position du médiateur dans l'hôpital et sa relation vis-à-vis du gestionnaire hospitalier, de la direction et du médecin en chef

² Avis du 12.06.2009 relatif au règlement intérieur de la fonction de médiation dans les hôpitaux et les plateformes de concertation en santé mentale

³ Avis du 10.06.2011 relatif à l'évaluation de la médiation et du fonctionnement de la fonction de médiation dans le secteur des soins de santé

⁴ Avis concernant la visibilité et l'accessibilité des services de médiations dans les hôpitaux