

service public fédéral
**SANTE PUBLIQUE,
SECURITE DE LA CHAINE ALIMENTAIRE
ET ENVIRONNEMENT**



federale overheid
**VOLKSGEZONDHEID,
VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN
EN LEEFMILIEU**

**Direction générale
Organisation des établissements de soins**

Service Legal Management

**Analyse des données légales minimales relatives aux activités de la
fonction de médiation « Droits du patient » dans les hôpitaux généraux
en 2008**

Eurostation bloc 2, Place Victor Horta 40, boîte 10, 1060 Bruxelles

Table des matières

| | |
|--|----------|
| Avant-propos..... | 3 |
| Analyse des données légales minimales relatives aux activités de la fonction de médiation « Droits du patient » dans les hôpitaux généraux en 2008 | 6 |
| Introduction | 6 |
| 1.1. Information relative à l'institution..... | 6 |
| 1.2/ Sommaire des plaintes liées à la loi relative aux droits du patient | 7 |
| 1.3/ Objet des plaintes liées à la loi relative aux droits du patient | 17 |
| 1.4/ Résultat de l'intervention du médiateur dans les plaintes liées à la loi relative aux droits du patient | 19 |
| 1.5/ Difficultés que le médiateur rencontre dans l'exercice de ses missions et recommandations pour y remédier | 20 |
| 1.6/ Recommandations permettant d'éviter que des manquements susceptibles de donner lieu à une plainte se reproduisent et / ou d'améliorer la loi relative aux droits du patient | 22 |
| Conclusions..... | 25 |

Avant-propos

- Conformément à l'article 71 de loi relative aux hôpitaux et à d'autres établissements de soins, coordonnée le 10 juillet 2008, pour être agréé, chaque hôpital doit disposer d'une **fonction de médiation telle que visée à l'article 11 de la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient**¹.

Outre la possibilité de créer un service de médiation *propre* ou d'organiser la fonction de médiation *conjointement* avec plusieurs hôpitaux en concluant un accord de coopération écrit entre les hôpitaux concernés, les hôpitaux psychiatriques peuvent garantir le droit au patient d'introduire une plainte par la fonction de médiation d'une plate-forme de concertation en *santé mentale*².

Cette dernière fonction de médiation est également compétente pour traiter les plaintes concernant l'exercice des droits octroyés par la loi relative aux droits du patient, à des patients auxquels sont dispensés des soins de santé dans des initiatives d'habitations protégées et dans des maisons de soins psychiatriques rattachées à la plate-forme de concertation en santé mentale.

- En vertu de l'article 9 de l'arrêté royal du 8 juillet 2003 fixant les conditions auxquelles la fonction de médiation dans les hôpitaux doit répondre et de l'article 20 de l'arrêté royal du 10 juillet 1990 fixant les normes d'agrément applicables aux associations d'institutions et de services psychiatriques, le médiateur rédige **chaque année un rapport** avec un relevé du nombre de plaintes, l'objet des plaintes et le résultat de ses actes pendant l'année civile précédente.

Les difficultés rencontrées par le médiateur dans l'exercice de sa mission et les recommandations éventuelles pour y remédier peuvent également y être reprises.

En outre, le rapport annuel mentionne les recommandations du médiateur permettant d'éviter que des manquements susceptibles de donner lieu à une plainte se reproduisent et / ou d'améliorer la loi relative aux droits du patient.

Ces **données légales minimales** sont divisées par institution ou service adhérent.

Ce rapport est transmis au plus tard dans le courant du quatrième mois de l'année civile qui suit à la Commission fédérale « Droits du patient ».

- Dans le cadre de la mission légale de la Commission fédérale « Droits du patient » pour évaluer le fonctionnement des fonctions de médiation (art. 16, § 2, 4° de la loi relative aux droits du patient), les rapports annuels que les médiateurs dans les hôpitaux et dans les plates-formes de concertation en santé mentale transmettent à la Commission, aux termes des dispositions légales précitées, sont **analysés** chaque année.

¹ Loi 22 août 2002 relative aux droits du patient, *M.B.* 26 septembre 2002.

² Voir art. 1 § 3 A.R. 8 juillet 2003 fixant les conditions auxquelles doit répondre la fonction de médiation dans les hôpitaux, *M.B.* 26 août 2003.

- Pour faciliter l'analyse des données des rapports annuels des médiateurs « Droits du patient » pour la Commission fédérale, un **système d'envoi d'un rapport annuel uniforme des médiateurs locaux** a été développé au cours de l'année 2006.

Ce système a été élaboré en collaboration avec des représentants des associations de médiateurs et le service ICT du SPF Santé publique, sous la coordination du service de médiation fédéral « Droits du patient ».

En 2007, le service ICT du SPF Santé publique a achevé la version digitale de ce nouveau système qui a ensuite été mis en service en janvier 2008.

Depuis la mise en service de ce système, les médiateurs « Droits du patient » dans les hôpitaux et dans les plates-formes de concertation en santé mentale ne peuvent transmettre leur rapport annuel que via ce système.

Le rapport annuel 2008 a été présenté sous forme d'un formulaire web uniquement accessible par un lien et un mot de passe communiqués par courriel à chaque médiateur.

- Étant donné que les médiateurs dans les plates-formes de concertation en santé mentale dans les deux parties du pays ont rédigé eux-mêmes un rapport annuel commun, l'analyse qui suit se limite à **une description des activités de la fonction de médiation « Droits du patient » dans les hôpitaux généraux en 2008 à l'aide des données légales minimales dans leur rapport annuel à la Commission fédérale « Droits du patient »**.

Pour les rapports annuels communs des médiateurs dans les plates-formes de concertation en santé mentale, nous vous renvoyons au site du SPF Santé publique³.

Nous examinerons successivement pour l'année 2008 la façon dont la fonction de médiation est organisée dans les hôpitaux généraux, le nombre et l'objet des plaintes concernant les droits du patient, le résultat de l'intervention des médiateurs, les difficultés rencontrées par les médiateurs dans l'exécution de leurs missions et les recommandations pour y remédier, ainsi que leurs recommandations permettant d'éviter que les manquements susceptibles de donner lieu à une plainte ne se reproduisent et / ou d'améliorer la loi relative aux droits du patient.

- Afin que l'exposé soit le plus significatif possible, le présent document se base exclusivement sur les rapports annuels qui ont été transmis conformément au nouveau système d'envoi.

Le cas échéant, une **comparaison** est faite avec les **données dans les rapports annuels 2007** des médiateurs dans les hôpitaux généraux. En effet, le rapport annuel 2007 fut le premier rapport annuel à avoir été transmis par le biais de ce système.

Lors de l'interprétation de ces données, il importe de garder à l'esprit qu'il s'agit de dossiers « plaintes » ouverts auprès de la fonction de médiation compétente. Les

³ Cf. www.patientrights.be - Commission fédérale « Droits du patient » ([En savoir plus](#)) - [Analyse rapports annuels médiateurs locaux](#).

dossiers « plaintes » gérés directement par les prestataires de soins ou par d'autres services n'ont pour la plupart pas été inclus dans l'enregistrement des médiateurs locaux, ce qui est logique.

Le nombre d'hôpitaux généraux au 1^{er} janvier 2009 (137) constitue le point de départ de la présente analyse.

Les données relatives aux activités de la fonction de médiation dans les hôpitaux généraux sont réparties par région (Wallonie, Région de Bruxelles-Capitale et Flandre).

Analyse des données légales minimales relatives aux activités de la fonction de médiation « Droits du patient » dans les hôpitaux généraux en 2008

Introduction

Le secrétariat de la Commission fédérale « Droits du patient » a reçu au total 134 rapports annuels de 137 hôpitaux généraux.

Ces rapports annuels ont été transmis à la Commission fédérale « Droits du patient » par le nouveau système d'envoi.

La majorité des hôpitaux généraux (75 %) a envoyé un rapport annuel dans le délai fixé par la loi, malgré la communication tardive (16 mars 2009) des instructions d'envoi.

Les autres hôpitaux ont envoyé leur rapport annuel après le 30 avril 2009, dont trois après un rappel de la Commission fédérale par lettre du 13 octobre 2009.

Malgré ce rappel, trois hôpitaux n'ont pas envoyé de rapport.

Un seul hôpital a envoyé un rapport annuel incomplet, qui ne peut pas être pris en compte dans l'analyse.

Par conséquent, 133 (97 %) rapports annuels - finalement vérifiables - (de 71 hôpitaux généraux en Flandre, 16 en Région de Bruxelles-Capitale et 46 en Wallonie) constituent l'objet de l'analyse suivante⁴.

1.1. Information relative à l'institution

La majorité (121 ou 91 %) des hôpitaux généraux qui ont envoyé un rapport vérifiable dispose de leur **propre fonction de médiation**. Dans ces hôpitaux, la direction de la fonction de médiation est confiée à une personne (à l'exception de 12 hôpitaux qui ont plusieurs médiateurs).

Les autres hôpitaux (12 ou 9 %) ont recours à une fonction de médiation organisée conjointement avec plusieurs hôpitaux dans le cadre d'un accord de coopération écrit entre les hôpitaux concernés.

⁴ En 2007, ils étaient 127 (90 %) sur 141 hôpitaux généraux à avoir envoyé un rapport annuel vérifiable (70 en Flandre, 15 en Région de Bruxelles-Capitale et 42 en Wallonie).

1.2/ Sommaire des plaintes liées à la loi relative aux droits du patient

1.2.1/ Système d'enregistrement

- Avant d'examiner les **données légales minimales** relatives aux activités de la fonction de médiation « Droits du patient » dans les hôpitaux généraux, il est important de connaître le système d'enregistrement qui a servi à les récolter.

Pour le moment, nous distinguons deux modes d'enregistrement, plus précisément le système de la « Vlaamse Vereniging van de Ombudsfunctie Van Alle Ziekenhuizen » (V.V.O.V.A.Z.) et un enregistrement commun à tous les médiateurs en santé mentale en Flandre (l'application web Go-between, conçu par KP-soft).

Cette distinction a son importance quand on interprète les données légales minimales relatives aux droits du patient.

Les médiateurs qui utilisent le système d'enregistrement de la V.V.O.V.A.Z. pour rassembler ces données partent en effet du principe qu'un dossier « plaintes » concerne une relation individuelle patient - praticien professionnel, et peut donc contenir un ou plusieurs droits du patient⁵.

Toutefois, via l'application Go-between, chaque droit du patient cité est enregistré en tant que plainte séparée.

- En ce qui concerne les hôpitaux généraux, la question portant sur le **type de système d'enregistrement** a donné les résultats suivants :

| HG | SYSTÈME D'ENREGISTREMENT 2008 | | | | |
|--------|-------------------------------|------------|--------------------------------|---------------------------------|-------------|
| REGION | V.V.O.V.A.Z. | Go-between | Autre système d'enregistrement | Pas de système d'enregistrement | Total |
| Fl | 41 (58 %) | 0 | 27 (38 %) | 3 (4 %) | 71 (100 %) |
| B | 2 (13 %) | 0 | 10 (63 %) | 4 (25 %) | 16 (100 %) |
| W | 4 (9 %) | 0 | 29 (63 %) | 13 (28 %) | 46 (100 %) |
| Total | 47 (35 %) | 0 | 66 (50 %) | 20 (15 %) | 133 (100 %) |

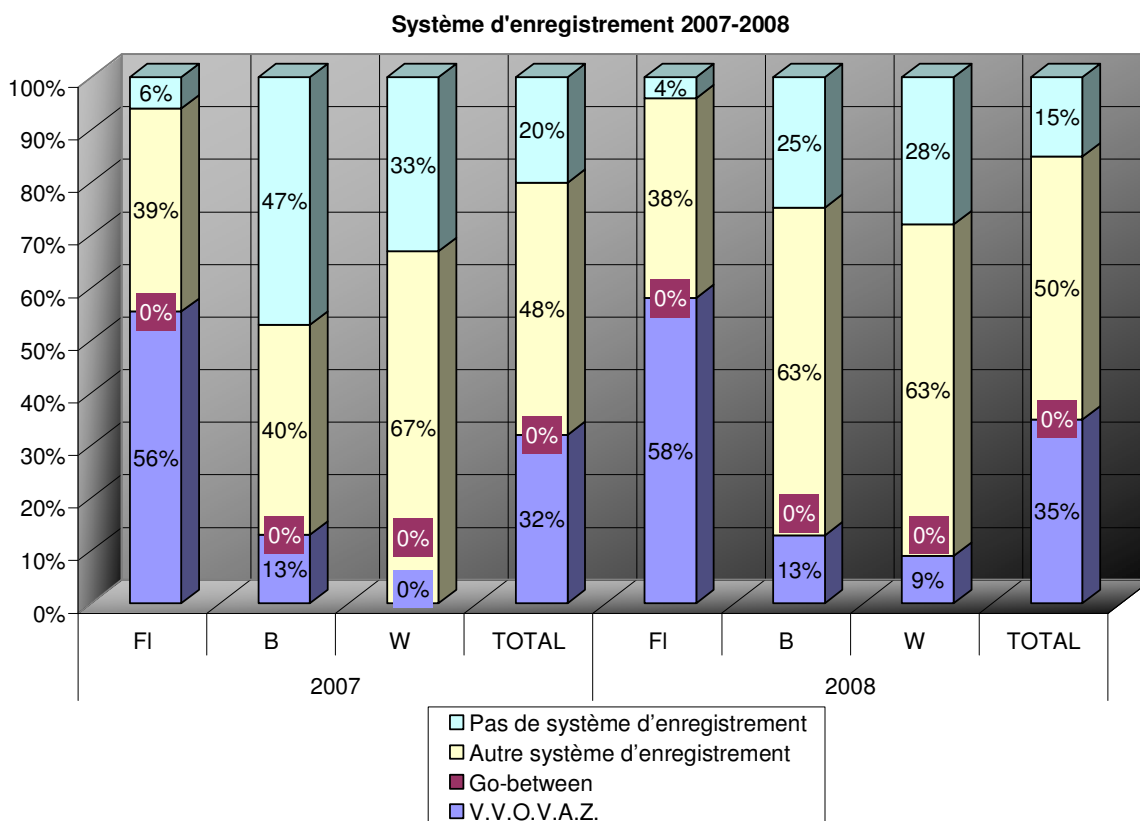
En général, aucun rapport annuel des médiateurs dans les hôpitaux généraux ne mentionne que des données minimales ont été récoltées avec l'application Go-between.

Si nous ventilons les données par région, nous constatons que dans 41 hôpitaux généraux flamands (58 %), les médiateurs utilisent le système d'enregistrement de la V.V.O.V.A.Z. Dans 27 hôpitaux généraux (38 %), les médiateurs enregistrent les données minimales en utilisant leur propre système d'enregistrement et dans 3 hôpitaux (4 %), les médiateurs ne disposent pas d'un système d'enregistrement.

Les médiateurs dans les hôpitaux généraux de Bruxelles et de Wallonie déclarent souvent utiliser un système d'enregistrement qui leur est propre (63 %).

⁵ Lors de l'interprétation des données minimales qui étaient rassemblées via une autre ou sans système d'enregistrement, on est également parti dans cette analyse du principe qu'un dossier « plaintes » peut contenir plusieurs droits.

Comparaison avec les données en 2007:



Par rapport à l'année 2007, nous notons essentiellement une utilisation accrue d'un système d'enregistrement.

Un certain nombre de médiateurs en Wallonie utilise, du reste, l'application de la V.V.O.V.A.Z. pour la première fois.

Des médiateurs signalent qu'ils enregistrent des rapports du point de vue du patient. Toutefois, l'enregistrement final reste *l'interprétation* du médiateur :

- S'agit-il d'une plainte ou d'une demande d'information?
- La plainte porte-t-elle sur la loi relative aux droits du patient ou plutôt sur le fonctionnement administratif ou l'organisation de l'établissement de soins de santé?
- Y-a-t-il dans le recensement, outre des plaintes de patients (ou de leur représentant), également des plaintes du personnel hospitalier⁶ et/ou de tiers (par exemple de mutualités ou d'un intervenant externe) ?

Il convient dès lors d'être prudent lorsqu'il s'agit d'interpréter les données légales minimales.

⁶ Il s'agit ici du personnel hospitalier signalant de façon proactive des problèmes dans le processus concret de soins au patient.

- Lorsque nous comparons les pourcentages dans les colonnes, nous constatons que (tout comme en 2007) le centre de gravité de l'utilisation du système d'enregistrement de la V.V.O.V.A.Z. se situe en Flandre (dans 87 % des hôpitaux généraux).

| HG | SYSTÈME D'ENREGISTREMENT 2008 | | | | |
|--------|-------------------------------|------------|--------------------------------|---------------------------------|-------|
| REGION | V.V.O.V.A.Z. | Go-between | Autre système d'enregistrement | Pas de système d'enregistrement | Total |
| Fl. | 87 % | - | 41 % | 15 % | 53 % |
| B | 4 % | - | 15 % | 20 % | 12 % |
| W | 9 % | - | 44 % | 65 % | 35 % |
| Total | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |

1.2.2/ Les dossiers « plaintes »: données chiffrées et commentaires

- En 2008, les médiateurs dans les hôpitaux généraux (qui ont envoyé un rapport annuel vérifiable) ont ouvert **au total 14.558 dossiers « plaintes » liées aux droits du patient** (10.530 dossiers « plaintes » en Flandre, 1.719 en Région de Bruxelles-Capitale et 2.309 en Wallonie).

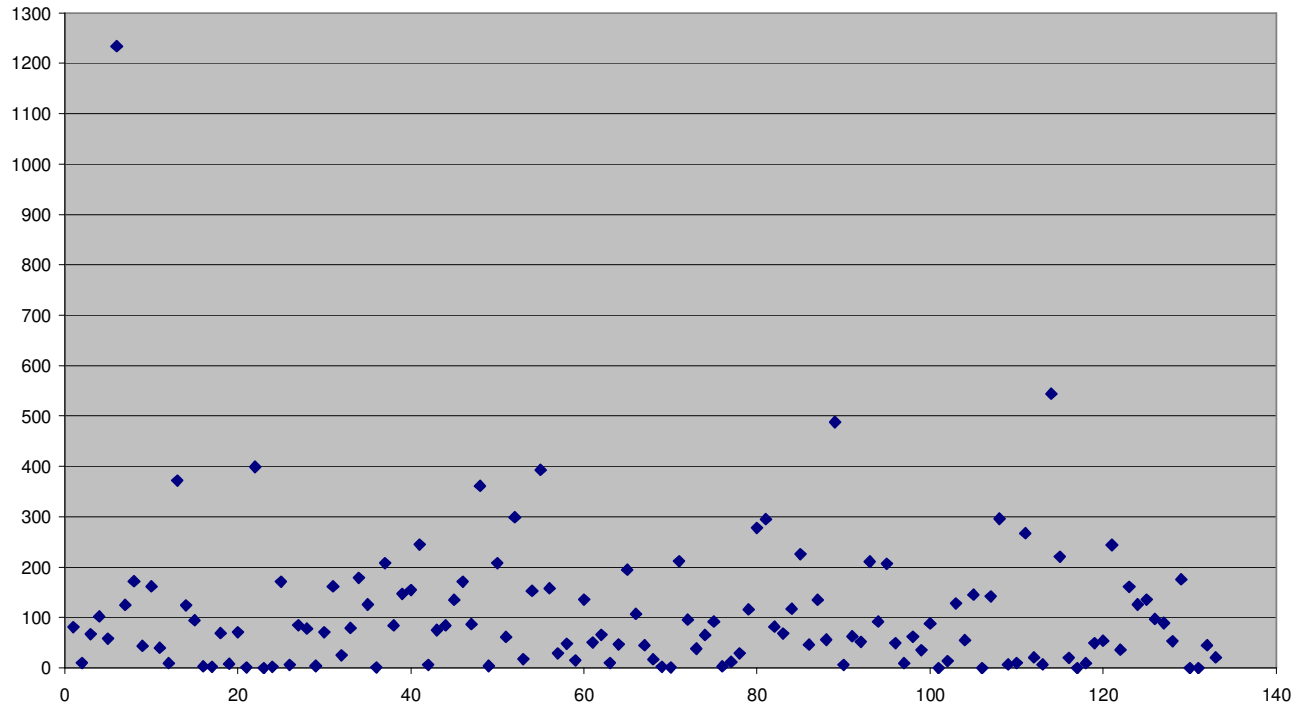
- Si nous examinons la figure suivante, nous constatons que **le nombre de dossiers « plaintes » par hôpital général** varie de 0 à 1234 (en Flandre de 1 à 1234, en Région de Bruxelles-Capitale de 0 à 393 et en Wallonie de 0 à 208). Cela représente une moyenne de 109 dossiers « plaintes » par hôpital général (148 dossiers par hôpital général en Flandre, 107 à Bruxelles et 50 en Wallonie).

La moyenne est toutefois fortement influencée par des valeurs extrêmes. C'est pourquoi il est plus intéressant de faire des observations par rapport à la médiane, la valeur qui se situe au milieu de l'échantillon, car cela permet de donner une idée plus nuancée de la pratique de la fonction de médiation. La médiane du nombre de dossiers « plaintes » par hôpital général s'élève à 71 (117 en Flandre, 64 en Région de Bruxelles-Capitale et 47 en Wallonie).

Par ailleurs, cette figure révèle une accumulation d'un grand nombre de petites valeurs ainsi que quelques valeurs élevées. C'est ce que confirme le mode, la valeur qui revient le plus souvent, qui est égale à « 0 »⁷

⁷ La valeur « 0 » revient 6 fois en tout.

Nombre de dossiers "plaintes" par hôpital général 2008



| Basic Statistical Measures | | | |
|-----------------------------------|----------|----------------------------|-----------|
| Location | | Variability | |
| Mean | 109.4586 | Std Deviation | 143.39934 |
| Median | 71.0000 | Variance | 20563 |
| Mode | 0.0000 | Range | 1234 |
| | | Interquartile Range | 127.00000 |

| NOMBRE DE DOSSIERS « PLAINTES » 2008 | NOMBRE D'HOPITAUX GÉNÉRAUX | | | |
|---|----------------------------|-----------|-----------|------------|
| | FI | B | W | Total |
| 0-99 | 34 (48%) | 10 (63%) | 40 (87%) | 84 (63%) |
| 100-199 | 20 (28%) | 3 (19%) | 5 (11%) | 28 (21%) |
| 200-299 | 12 (17%) | 1 (6%) | 1 (2%) | 14 (11%) |
| 300-399 | 2 (3%) | 2 (13%) | 0 | 4 (3%) |
| 400-499 | 1 (1%) | 0 | 0 | 1 (1%) |
| 500-599 | 1 (1%) | 0 | 0 | 1 (1%) |
| 600-699 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 700-799 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 800-899 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 900-999 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1000-1099 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1100-1199 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1200-1299 | 1 (1%) | 0 | 0 | 1 (1%) |
| Total | 71 (100%) | 16 (100%) | 46 (100%) | 133 (100%) |

Ce tableau montre qu'en 2008, dans la majorité des hôpitaux généraux (63%), moins de 100 dossiers « plaintes » ont été ouverts⁸ auprès du service de médiation, avec la part la plus importante en Wallonie. Dans 21 hôpitaux, les médiateurs ont ouvert plus de 200 dossiers « plaintes ».

- Le nombre de dossiers « plaintes » ne permet toutefois pas d'en déduire automatiquement qu'il se pose plus ou moins de problèmes dans les institutions concernées, ni qu'il a davantage été donné suite ou non aux recommandations formulées par les médiateurs en vue d'éviter la répétition des manquements pouvant donner lieu à une plainte liée à l'exercice des droits du patient.

Nous devons considérer le nombre de dossiers « plaintes » en relation avec des indicateurs tels que le type de système d'enregistrement ; le nombre de journées d'hospitalisation, d'admissions et de patients ; le flux de patients et de praticiens professionnels ; le type de lits et de services hospitaliers ; le nombre de plaintes résolues sur place ; la durée de traitement de la plainte ; le nombre de médiateurs mobilisés ; l'existence d'une culture de plainte ; la mesure dans laquelle la loi relative aux droits du patient et le fonctionnement de la médiation sont connus par les patients ; et la notoriété, l'accessibilité et le seuil d'accès à la fonction de médiation.

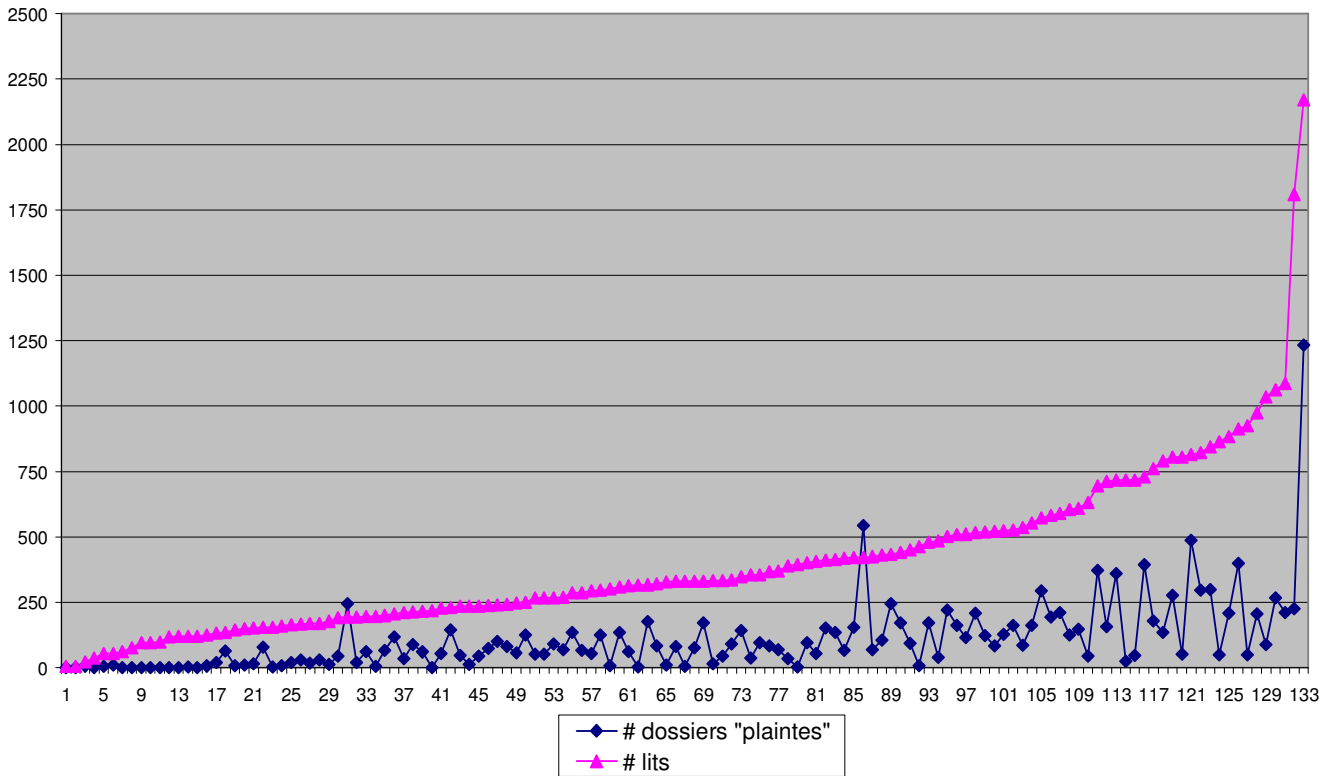
- Si nous considérons le **coefficient de corrélation entre le nombre de lits agréés par hôpital général et le nombre de dossiers « plaintes »**, nous voyons que ces variables présentent une corrélation positive et que cette corrélation est statistiquement significative ($p < .0001$).

Une corrélation n'implique toutefois pas qu'il existe une relation de cause à effet entre les deux variables, et plus particulièrement qu'une augmentation du nombre de lits agréés entraîne une augmentation du nombre de dossiers « plaintes ».

⁸ En 2007, moins de 100 dossiers « plaintes » ont été ouverts auprès du service de médiation dans 65 % des hôpitaux généraux.

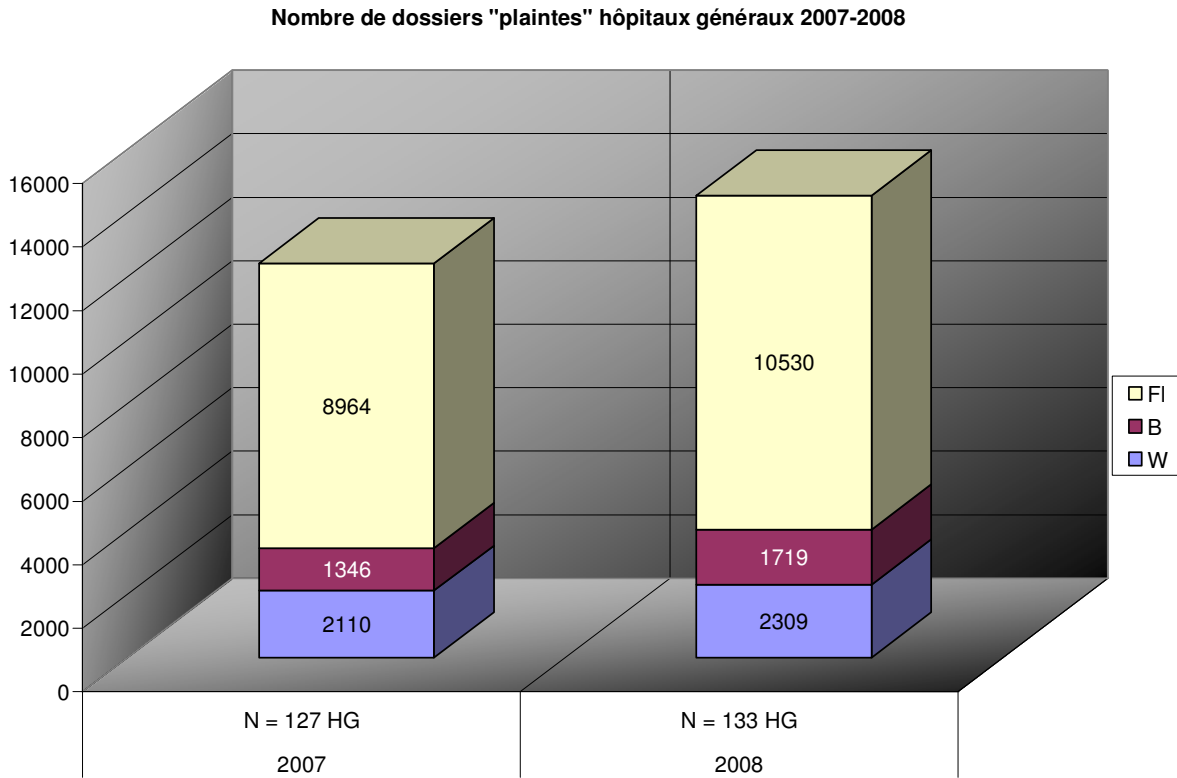
Pour tirer une telle conclusion, il conviendrait d'approfondir les recherches. Il est par exemple possible que l'une des deux variables interagisse avec une troisième variable qui n'est pas mesurée ici (tel que le type de section hospitalière), et que cela soit de nature à expliquer la relation entre le nombre de lits agréés et le nombre de dossiers « plaintes ».

Corrélation nombre de lits agréés et nombre de dossiers "plaintes" par hôpital général en 2008



| Pearson Correlation Coefficients, N = 133 Prob > r under H0: Rho=0 | | |
|---|--------------------------|-------------------|
| | Dossiers « Plaintes » | Lits |
| Dossiers « Plaintes » Dossiers « Plaintes » | 1.00000 | 0.71290 <.0001 |
| Lits Lits | 0.71290 <.0001 | 1.00000 |

- Comparaison avec les données en 2007 :



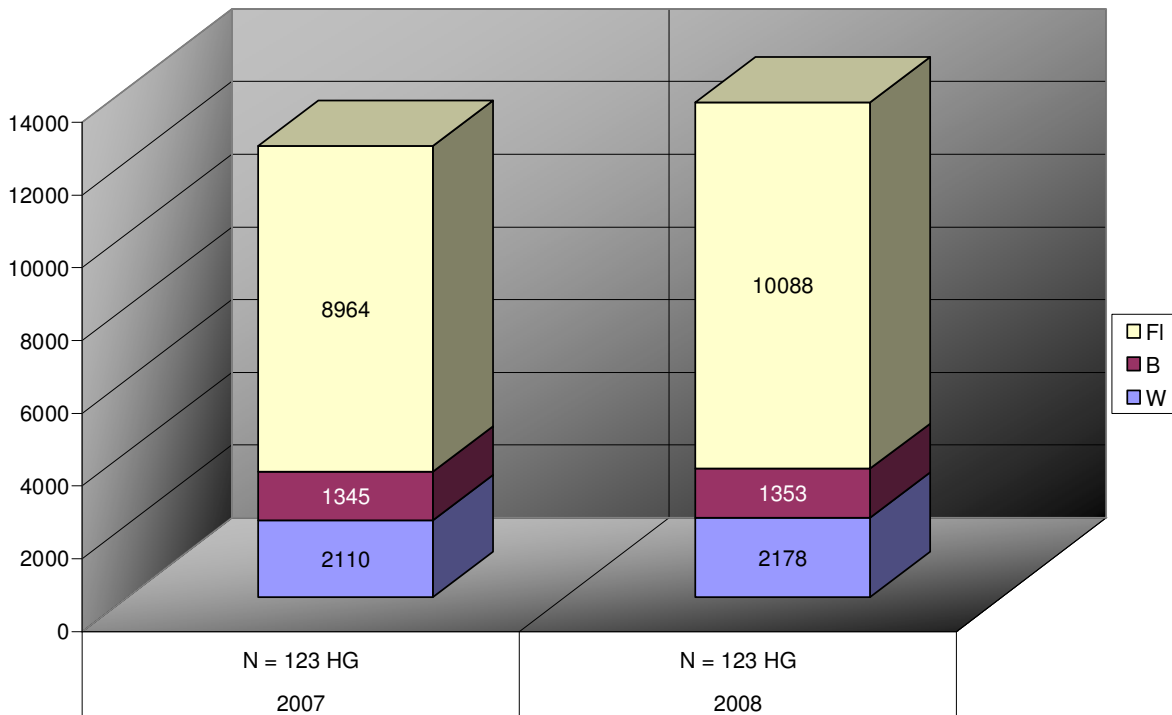
En 2007, le nombre total de dossiers « plaintes » liées aux droits du patient ouverts auprès du service de médiation dans 127 hôpitaux généraux⁹ était de 12.420 (8.964 dossiers « plaintes » en Flandre, 1.346 en Région de Bruxelles-Capitale et 2.110 en Wallonie).

En 2008, les médiateurs (dans 133 hôpitaux généraux) ont enregistré, comme indiqué plus haut, au total 14.558 dossiers « plaintes » (10.530 en Flandre, 1.719 en Région de Bruxelles-Capitale et 2.309 en Wallonie).

Une comparaison du nombre total de dossiers « plaintes » dans les hôpitaux généraux qui ont envoyé un rapport annuel vérifiable (N=123) à la Commission fédérale, tant pour 2007 que pour 2008, donne la figure suivante :

⁹ En 2007, 127 des 141 hôpitaux généraux avaient envoyé un rapport annuel finalement vérifiable.

Nombre de dossiers "plaintes" hôpitaux généraux 2007-2008

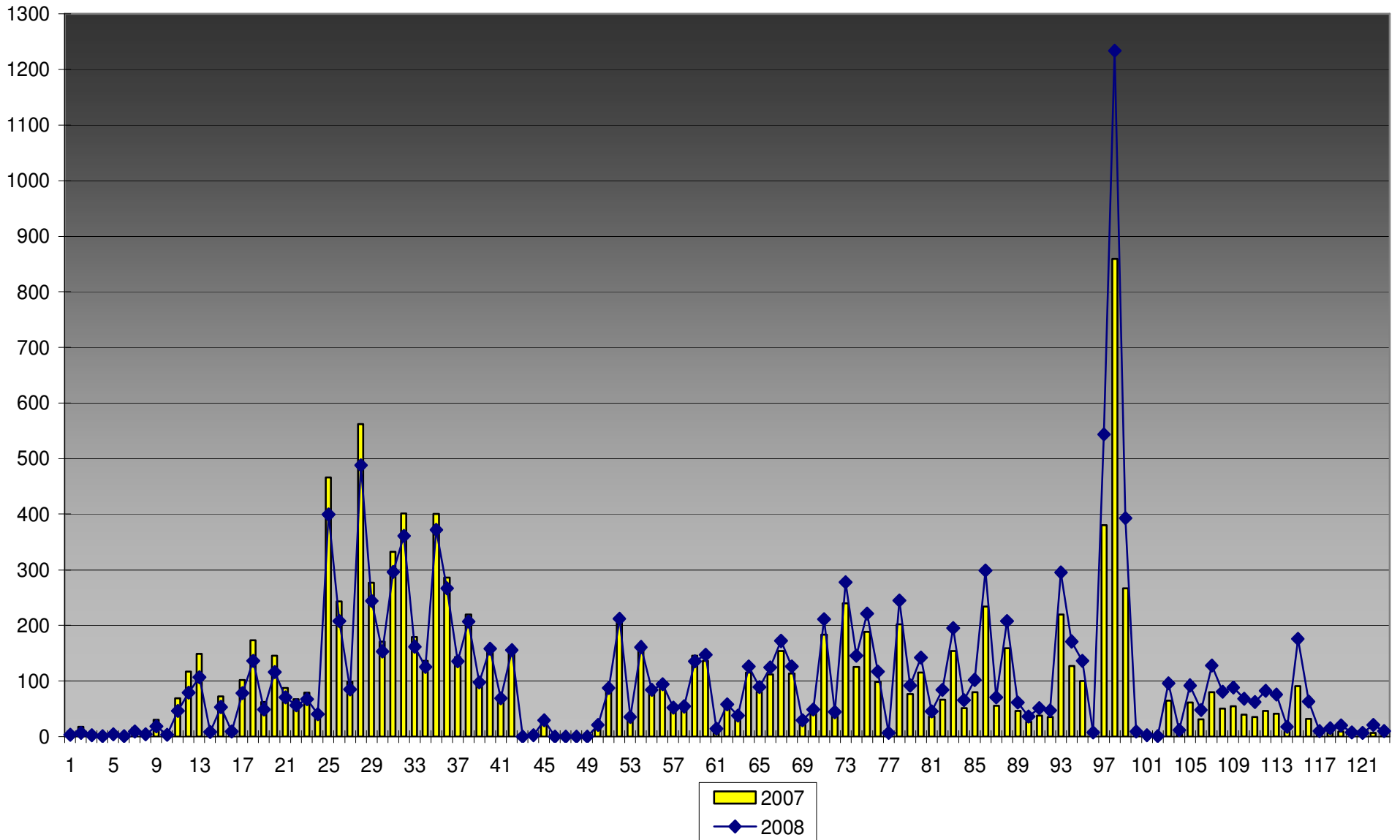


Par rapport à l'année 2007, nous remarquons une **augmentation** de 10% (13% en Flandre, 1% en Région de Bruxelles-Capitale et 3% en Wallonie) du nombre total de dossiers « plaintes ».

Toutefois, si nous examinons, pour les années considérées, le nombre de dossiers « plaintes » par hôpital général, nous constatons un recul dans 42 hôpitaux (34 %) (20 en Flandre, 6 en Région de Bruxelles-Capitale et 16 en Wallonie), ainsi qu'un statu quo dans 4 hôpitaux de la Région de Bruxelles-Capitale et 4 en Wallonie.

En d'autres termes, l'augmentation précitée ne traduit **pas une tendance répandue dans les hôpitaux généraux**.

Nombre de dossiers "plaintes" hôpitaux généraux 2007-2008



- En ce qui concerne le **cheminement** des plaintes relatives aux droits du patient dans les hôpitaux généraux, les médiateurs signalent que le patient adresse le plus souvent sa plainte directement au service de médiation.

Dans les cas où le patient s'adresse à la direction (générale, médicale, infirmière) ou à un autre service que le service de médiation (service social, facturation, administration des patients), la plainte est presque systématiquement renvoyée au médiateur et traitée par celui-ci.

Les médiateurs déclarent qu'il leur arrive de contacter des personnes (par exemple le médecin en chef) ou des services en dehors de la médiation pour obtenir des informations ou un avis sur des événements ou des questions qu'ils estiment nécessaires pour pouvoir traiter correctement la plainte (par exemple si une plainte porte sur la qualité d'un acte technique effectué par un praticien professionnel). Se pose alors la question de savoir dans quelle mesure ils peuvent respecter leur secret professionnel lorsqu'ils vont s'informer auprès d'autres personnes ou services. Les demandes d'information sont en effet souvent très spécifiques pour certains dossiers «de plaintes

Dans un nombre d'hôpitaux généraux, le trajet que suivent les plaintes et la position de la fonction de médiation dans ce trajet ne sont pas très clairs. Certains médiateurs transmettent, dans des situations où le patient les contacte directement, la plainte au chef de service et/ou à la direction du département, lesquels à leur tour examinent la plainte avec le(s) praticien(s) concerné(s) avant d'en soumettre le résultat au service de médiation. Ces médiateurs n'expliquent pas dans quelle mesure ils sont tenus de le faire ou prendre cette décision de leur propre initiative, ni quel pouvoir décisionnel ont leurs supérieurs dans ce genre de situation.

Par ailleurs, plusieurs médiateurs déclarent de nouveau se concerter avec une commission des plaintes.

- En outre, les médiateurs ont eu la possibilité d'ajouter des **précisions** en annexe du rapport annuel 2008 en ce qui concerne les délais dans lesquels les plaintes sont gérées, les activités concernant les autres plaintes que celles qui concernent les droits du patient, ainsi que leurs propres initiatives de prévention afin d'améliorer la relation thérapeutique ou la communication entre le patient et le praticien professionnel.

En raison du caractère facultatif de cette partie du rapport annuel, les médiateurs ont donné des réponses très divergentes, empêchant une analyse globale de cette information.

Les médiateurs traitent la majeure partie des dossiers « plaintes » dans un délai de trois mois.

De plus, quelques médiateurs indiquent qu'outre les dossiers « plaintes » liés à la relation individuelle « patient- praticien professionnel », ils gèrent aussi des **dossiers « plaintes » qui relèvent de la compétence des entités fédérées**. Ces dossiers « plaintes » ont trait à un aspect administratif du fonctionnement d'un établissement de soins ou à un problème organisationnel de celui-ci, comme les conditions d'hygiène

d'un établissement, la qualité de la nourriture, la manière dont le service d'accueil fonctionne, etc.

Etant donné que seule une minorité des médiateurs ont répondu à cette question, il n'est pas possible de communiquer des nombres représentatifs par région. Certains médiateurs déclarent toutefois recevoir plus de plaintes qui ne relèvent pas directement de la loi relative aux droits du patient. Ils signalent aussi qu'il n'est pas toujours facile de faire une distinction entre les plaintes qui relèvent ou non de leur compétence.

Enfin, dans le cadre de leur **mission de prévention**, les médiateurs ont entrepris plusieurs initiatives, telles que l'organisation de séances d'information pour les praticiens professionnels, la réalisation d'enquêtes de satisfaction, le lancement d'une campagne de sensibilisation interne pour les patients et le personnel hospitalier, et la distribution de brochures et de dépliants du SPF Santé publique concernant la loi relative aux droits du patient et le fonctionnement de la fonction de médiation.

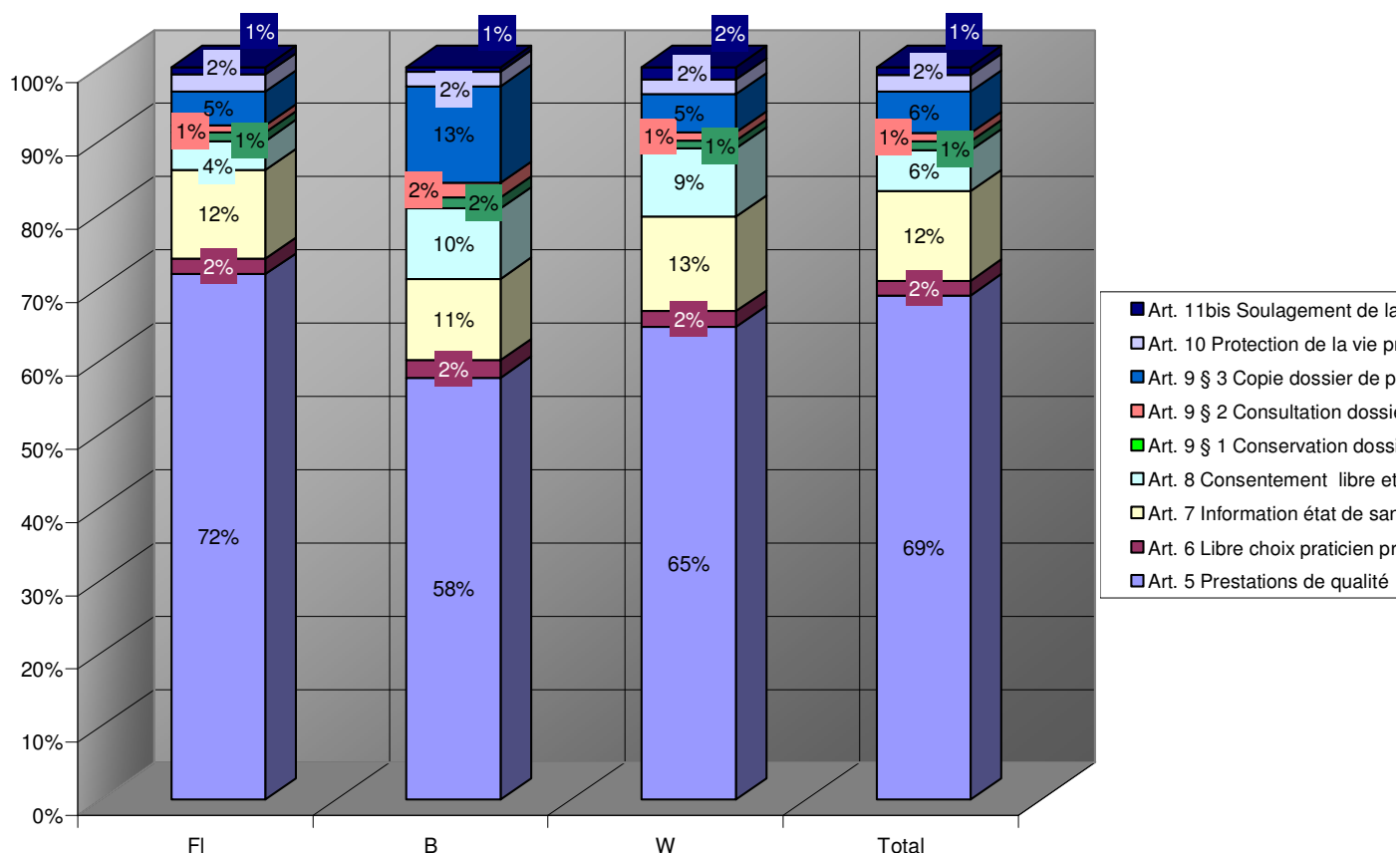
1.3/ Objet des plaintes liées à la loi relative aux droits du patient

- Les rapports annuels 2008 des médiateurs dans les hôpitaux généraux renseignent au total 16.773 plaintes liées à un droit du patient.

La question de l'objet des plaintes a donné les chiffres suivants :

| HG | REGION | | | |
|--|---------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| | FI | B | W | Total |
| OBJET DE LA PLAINT EN 2008 | | | | |
| Art. 5 Prestations de qualité | 8313 (72%) | 1086 (58%) | 2127 (65%) | 11526 (69 %) |
| Art. 6 Libre choix praticien professionnel | 249 (2%) | 45 (2%) | 69 (2%) | 363 (2 %) |
| Art. 7 Information état de santé | 1404 (12%) | 210 (11%) | 425 (13%) | 2039 (12 %) |
| Art. 8 Consentement libre et éclairé | 456 (4%) | 181 (10%) | 308 (9%) | 945 (6 %) |
| Art. 9 § 1 Conservation dossier de patient | 140 (1%) | 28 (2%) | 37 (1%) | 205 (1 %) |
| Art. 9 § 2 Consultation dossier de patient | 104 (1%) | 38 (2%) | 37 (1%) | 179 (1 %) |
| Art. 9 § 3 Copie dossier de patient | 541 (5%) | 249 (13%) | 172 (5%) | 962 (6 %) |
| Art. 10 Protection de la vie privée | 266 (2%) | 38 (2%) | 66 (2%) | 370 (2 %) |
| Art. 11bis Soulagement de la douleur | 118 (1%) | 11 (1%) | 55 (2%) | 184 (1 %) |
| Total | 11591 (100%) | 1886 (100%) | 3296 (100%) | 16773 (100%) |

Objet de la plainte hôpitaux généraux 2008



- En général, la majeure partie des plaintes concerne le **droit à des prestations de qualité** (69 %), et ensuite le droit à l'information sur son état de santé (12%).

Les patients invoquent dans une moindre mesure le droit à recevoir une copie de leur dossier (6 %) et le droit au consentement libre et éclairé à toute intervention du praticien professionnel (6 %).

Les plaintes concernant le droit au libre choix du praticien professionnel (2 %) et le droit à la protection de la vie privée sont moins nombreuses (2 %).

S'agissant du droit à l'information sur l'état de santé, plusieurs médiateurs ont enregistré entre autres des plaintes concernant le coût d'une intervention déterminée d'un praticien professionnel (honoraires, tickets modérateurs, suppléments, etc.) comme un aspect de ce droit, alors qu'il s'agit d'une caractéristique de l'intervention du praticien professionnel dans le cadre du consentement libre et éclairé (cf. infra, p. 23). Cet élément peut expliquer en partie le nombre considérable de plaintes liées au droit à l'information.

Par rapport à l'année 2007, la répartition en pourcentage de l'objet des plaintes est restée relativement égale.

- Malgré les différences en taille, infrastructure, services, etc., nous constatons que pour l'ensemble des hôpitaux généraux, la majeure partie des plaintes concerne la qualité des prestations, avec ensuite beaucoup moins de plaintes liées aux autres droits du patient.

- Les **praticiens professionnels** qui font l'objet de plaintes sont principalement des médecins et des infirmiers.

Quelques médiateurs ajoutent que plusieurs plaintes concernent des médecins aux urgences (urgentistes, médecins de garde).

Ces données doivent toutefois être interprétées une nouvelle fois avec prudence, car la spécification du type de praticien professionnel est une question facultative du modèle pour le rapport annuel 2008.

1.4/ Résultat de l'intervention du médiateur dans les plaintes liées à la loi relative aux droits du patient

La principale constatation en ce qui concerne le résultat de l'intervention du médiateur dans les dossiers « plaintes » est que dans une **minorité de dossiers « plaintes » (8,5%)**, ouverts en 2008 chez le médiateur¹⁰, le **patient a été informé sur des alternatives** en matière de traitement de la plainte.

Ce score signifie-t-il que la médiation a donné majoritairement un résultat souhaité par le patient ou que les médiateurs n'ont pratiquement pas informé les patients des possibilités de traitement alternatives de leur plainte en l'absence de solution entre les deux parties?

Il convient d'interpréter cette valeur avec une certaine prudence et de la considérer en combinaison avec des facteurs comme l'effectif et la notoriété du service de médiation au sein de l'hôpital.

Il est par ailleurs important de se rendre compte de ceci: lorsque le patient est informé de solutions alternatives, cela ne signifie pas que le processus de médiation n'a pas permis de progresser.

¹⁰ Ce pourcentage n'englobe dès lors pas les 6 hôpitaux où aucun dossier "plaintes" n'a été ouvert en 2008 auprès du médiateur (cf. mode, p. 9).

1.5/ Difficultés que le médiateur rencontre dans l'exercice de ses missions et recommandations pour y remédier

| HG | REGION | | | |
|--|--------|-----|-----|-------|
| | FI | B | W | Total |
| DIFFICULTES DE LA FONCTION DE MÉDIATION 2008 | | | | |
| Maintien de l'indépendance | 18% | - | 9% | 13% |
| Maintien de la neutralité et de l'impartialité | 27% | 19% | 11% | 20% |
| Respect du secret professionnel | 14% | 13% | 22% | 17% |
| Médiation proprement dite | 39% | 25% | 35% | 36% |
| Infrastructure, personnes et moyens | 32% | 25% | 26% | 29% |
| Missions administratives | 42% | 25% | 17% | 32% |

- Dans les rapports annuels 2008, les médiateurs des hôpitaux généraux signalent majoritairement des difficultés liées à la **médiation même** (36%), ensuite à l'exécution des missions administratives de la fonction de médiation (32%) et enfin à l'infrastructure, aux personnes et aux moyens mis à la disposition du service de médiation (29%).

Dans une moindre mesure, les médiateurs rencontrent des problèmes par rapport au maintien de leur neutralité et de leur impartialité (20%) et par rapport au respect du secret professionnel (17%).

Pendant l'exercice de la fonction de médiation, une minorité de médiateurs (13%) fait face à des problèmes liés au maintien de leur indépendance.

- Si nous examinons la répartition en pour cent par région, nous constatons que la plupart des difficultés formulées par les médiateurs flamands sont en rapport avec l'accomplissement des missions administratives.

En Wallonie, ce pourcentage est beaucoup plus bas. Les médiateurs wallons font plutôt part de difficultés liées au respect du secret professionnel.

Quant aux données pour la Région de Bruxelles-Capitale, il convient de faire remarquer qu'un médiateur actif dans plusieurs hôpitaux généraux a recopié ses observations pour le contenu de son rapport annuel pour chacun de ces hôpitaux. Ce qui par conséquent donne une image quelque peu faussée.

- Dans cette partie, nous donnons un aperçu des remarques que les médiateurs ont formulées sur les trois difficultés les plus souvent rencontrées dans l'exécution de leurs missions et de leurs recommandations pour pallier ces difficultés.

1.5.1/ La médiation même en vue de trouver une solution

En ce qui concerne la mission de médiation, les médiateurs continuent de formuler des **points prioritaires et des recommandations**, tel que:

- la disponibilité et la bonne volonté de certains praticiens professionnels à collaborer à une médiation;
- un besoin de concertation avec le médecin en chef lors du traitement de plaintes médico-techniques et / ou d'avis juridique;
- un cadre juridique en rapport avec la confidentialité du processus de médiation;
- des informations sur les possibilités alternatives de traitement d'une plainte en dehors de l'établissement en l'absence de solution interne;
- un financement du pouvoir fédéral adapté à la réalité de la fonction de médiation, afin de disposer de suffisamment de temps pour gérer les plaintes qui relèvent de la compétence des entités fédérées;
- un besoin de formation en médiation ou en gestion de conflits, de supervision et / ou d'intervision;
- une demande d'attention pour les limites et principes de la médiation au sens de la loi relative aux droits du patient et, le cas échéant, un changement de dénomination du terme néerlandais « ombudsdienst » pour pouvoir corriger des attentes irréalistes de la part de patients.

1.5.2/ L'exécution des missions administratives de la fonction de médiation

La majeure partie des médiateurs estime que **l'enregistrement des plaintes** liées aux droits du patient et la rédaction du **rapport annuel** sont des activités très prenantes. Un collaborateur administratif pourrait les soulager de cet aspect du travail.

En outre, il faut actualiser le système d'enregistrement de la V.V.O.V.A.Z. pour faire rapport correctement à l'organisation et à la Commission fédérale « Droits du patient ».

En outre, les médiateurs continuent à signaler que la période pendant laquelle ils peuvent conserver les **données à caractère personnel**, recueillies dans le cadre de l'examen de la plainte, est trop courte. Cela ne permet plus aux médiateurs de rechercher le dossier dans les cas où les patients revoient leur plainte ou quand la Commission fédérale « Droits du patient » reçoit une plainte concernant le fonctionnement du service de médiation.

Selon certains médiateurs, une **protection du dossier du médiateur** sur le plan légal fait défaut.

Enfin, quelques médiateurs estiment à nouveau superflu d'envoyer un **accusé de réception écrit** aux personnes qui formulent une plainte orale.

1.5.3/ L'infrastructure, les personnes et les moyens qui sont mis à la disposition du service de médiation

Quelques médiateurs continuent à signaler la nécessité d'avoir leur propre espace d'accueil et les moyens administratifs et techniques essentiels pour accomplir correctement leurs tâches (secrétariat, connexion Internet, fax, etc.).

En outre, les médiateurs estiment que le budget alloué par le pouvoir fédéral pour financer la fonction de médiation est souvent insuffisant.

En ce qui concerne le **personnel**, un financement supplémentaire pour le personnel aidant serait le bienvenu afin de décharger le médiateur.

1.6/ Recommandations permettant d'éviter que des manquements susceptibles de donner lieu à une plainte se reproduisent et / ou d'améliorer la loi relative aux droits du patient

| HG | REGION | | | |
|---|--------|-----|-----|-------|
| APPLICATION LOI DROITS DU PATIENT 2008 | FI | B | W | Total |
| Art. 5 Prestations de qualité | 52% | 44% | 48% | 50% |
| Art. 6 Libre choix du praticien professionnel | 14% | 6% | 9% | 11% |
| Art. 7 Information sur l'état de santé | 35% | 13% | 33% | 32% |
| Art. 8 Consentement libre et éclairé | 25% | 19% | 30% | 26% |
| Art. 9 § 1 Conservation du dossier du patient | 20% | 6% | 7% | 13% |
| Art. 9 § 2 Consultation du dossier du patient | 20% | 19% | 2% | 14% |
| Art. 9 § 3 Copie du dossier du patient | 27% | 25% | 15% | 23% |
| Art. 10 Protection de la vie privée | 11% | 13% | - | 8% |
| Art. 11bis Soulagement de la douleur | 7% | 31% | - | 8% |
| Art. 12-15 Système de représentation | 20% | 13% | - | 12% |

Dans cette partie, nous reprenons, par ordre décroissant, les trois aspects de la loi relative aux droits du patient les plus souvent cités, à propos desquels les médiateurs ont signalé des problèmes d'application et formulé des recommandations dans les rapports annuels 2008.

1.6.1/Le droit à des prestations de qualité

Les médiateurs rencontrent surtout des problèmes d'application avec le droit à des prestations de qualité, à cause de la **large définition** qui en est donnée dans la loi relative aux droits du patient. De ce fait, quand ils enregistrent des plaintes, ils éprouvent quelques difficultés à établir une distinction stricte entre des plaintes concernant la qualité du service fourni par un praticien professionnel (le comportement et la communication du praticien professionnel et/ou un acte technique) et des plaintes qui portent davantage sur la prestation de service de l'établissement (longs temps d'attente, taux d'occupation du personnel médical, etc.) ou des plaintes liées à d'autres droits du patient (tel que le droit au consentement libre

et éclairé à toute intervention du praticien professionnel). Les médiateurs estiment par conséquent qu'il serait utile de préciser davantage cette notion dans la loi relative aux droits du patient.

Des médiateurs signalent que ce droit est aussi interprété différemment par des praticiens professionnels et des patients. Des patients le conçoivent souvent comme un « droit au résultat », de sorte que des complications éventuelles sont considérées (trop) rapidement comme une faute.

Afin de prévenir les plaintes, les médiateurs demandent entre autres que les praticiens professionnels informent clairement les patients des effets secondaires et risques liés à l'intervention envisagée, et que les hôpitaux prévoient des formations pour praticiens professionnels et autres membres du personnel, axées sur la communication, la prise en charge et la gestion des plaintes.

Les médiateurs demandent également qu'une distinction soit faite (à nouveau) dans le modèle de rapport annuel destiné à la Commission fédérale entre les plaintes liées au comportement et celles liées à un acte technique du praticien professionnel.

1.6.2/ Le droit du patient à l'information sur son état de santé

Comme nous l'avons déjà indiqué, plusieurs médiateurs ont enregistré des caractéristiques de l'intervention du praticien professionnel dans le cadre du consentement éclairé comme des aspects du droit à l'information sur l'état de santé. Il s'agit notamment de plaintes liées aux coûts d'intervention d'un praticien professionnel (honoraires, tickets modérateurs, suppléments, etc.), de l'information donnée au préalable au patient sur les effets secondaires et les risques d'une intervention, et de l'information sur le suivi du traitement et la sortie du patient.

Par conséquent, les points importants et les recommandations formulés par les médiateurs en ce qui concerne le droit à l'information concernent également en partie le droit au consentement libre et éclairé à toute intervention du praticien professionnel (cf. 1.6.3).

Quant au droit à l'information du patient sur son état de santé, les médiateurs signalent un besoin du patient **d'information univoque et claire**. Une **personne de confiance**, le cas échéant un praticien professionnel, pourrait assister le patient dans l'exercice de ce droit. Cependant, tant les patients que les praticiens professionnels ne sont, semble-t-il, pas toujours conscients de cette possibilité. La désignation d'une personne de confiance permettrait, d'après les médiateurs, une communication plus concrète et efficace, surtout vers la famille du patient qui souhaite également des informations sur l'état de santé de ce dernier.

Les patients se plaignent aussi du peu de **temps** consacré par certains praticiens à communiquer et à expliquer un diagnostic.

1.6.3/ Au consentement libre et éclairé à toute intervention du praticien professionnel

Des médiateurs continuent à signaler qu'un manque d'informations sur les **conséquences financières** d'une intervention donne lieu à la majorité des plaintes de patients.

Ils demandent dès lors une plus grande transparence financière sur le statut conventionné ou non des médecins et les implications financières qui en découlent, sur le matériel, les techniques et les produits médicaux non remboursés et sur la facturation de suppléments lors d'une hospitalisation et/ou d'un traitement à l'hôpital. Les médiateurs se demandent à cet égard si les praticiens doivent bien connaître / expliquer toutes les conditions de remboursement d'une intervention. Une clarification dans la loi relative aux droits du patient pourrait résoudre cette question.

Lors de l'information préalable du patient sur les **effets secondaires et les risques** d'une intervention, des brochures sur une série d'interventions fréquentes pourraient s'avérer utiles. Cependant, d'après certains médiateurs, de telles brochures ne remplacent pas l'information donnée oralement par un praticien professionnel.

En ce qui concerne le **suivi du traitement et la sortie** du patient, quelques médiateurs soulignent l'importance d'une information univoque du (des) praticien(s) concerné(s).

Conclusions

Le présent rapport vise à brosser un aperçu succinct des principales constatations résultant des rapports des médiateurs « Droits du patient » qui exerçaient leur fonction de médiation dans les hôpitaux généraux en 2008.

Dans l'analyse, nous avons tenté d'identifier les éventuels **clivages** en comparant les données des rapports 2008 avec celles de 2007.

Nous avons néanmoins constaté peu de glissements au niveau des chiffres et des problèmes mentionnés par rapport à l'année civile précédente.

- Presque tous les hôpitaux généraux disposent d'une personne à qui la direction de la **fonction de médiation** est confiée.

Dans 12 hôpitaux généraux, plusieurs personnes remplissent la fonction de médiation (cf. 1.1)

- Le nombre total de **dossiers « plaintes »** liées aux droits du patient, reçus par le médiateur, s'est élevé en 2008 à **14.558**, avec une médiane de 117 dossiers par hôpital général en Flandre, de 64 dossiers en Région de Bruxelles-Capitale et de 50 dossiers en Wallonie.

Par rapport à l'année 2007, le nombre total de dossiers « plaintes » dans les hôpitaux généraux s'est globalement accru. Toutefois, une comparaison du nombre de dossiers « plaintes » par hôpital général montre que cette progression ne peut pas être considérée comme une tendance répandue.

Pour autant que les médiateurs l'indiquent dans leur rapport annuel, ils prennent aussi à leur charge des plaintes qui concernent l'organisation ou le fonctionnement administratif de l'établissement.

Les patients adressent principalement leur plainte concernant la loi relative aux droits du patient au médiateur. Dans les cas où ils s'adressent à la direction ou un autre service que le service de médiation, la plainte est presque systématiquement renvoyée au médiateur et gérée par celui-ci.

Les médiateurs gèrent la majorité des dossiers « plaintes » dans un délai de trois mois (cf. 1.2).

- Les patients invoquent le plus souvent le droit à des **prestations de qualité**. Les plaintes concernent principalement des **médecins** et des infirmiers (cf. 1.3).

- La principale constatation à propos du **résultat de l'intervention du médiateur** est que dans une minorité de dossiers « plaintes » (8,5 %), ouverts en 2008 auprès du médiateur, le patient a été informé des solutions alternatives en matière de traitement de la plainte (cf. 1.4).

- Les médiateurs rencontrent majoritairement des difficultés par rapport à la **médiation même**, telles que la disponibilité et la bonne volonté de certains praticiens

professionnels à collaborer à une médiation; un besoin de concertation avec le médecin en chef lors du traitement de plaintes médico-techniques; un cadre juridique en rapport avec la confidentialité du processus de médiation; et l'attention pour les limites et principes de la médiation au sens de la loi relative aux droits du patient pour pouvoir corriger des attentes irréalistes de certains patients.

En outre, les médiateurs expriment surtout la nécessité de disposer de leur propre espace d'accueil, des moyens administratifs et techniques, d'un budget suffisant de l'autorité fédérale pour financer la fonction de médiation dans les hôpitaux et le personnel qui l'assiste dans l'exécution de leur mission administrative (cf. 1.5).

- Les médiateurs signalent le plus de problèmes d'application liés au **droit à des prestations de qualité**, ensuite au droit à l'information sur l'état de santé du patient et au droit au consentement libre et éclairé à toute intervention du praticien professionnel.

Afin d'éviter des **manquements dans l'application de ces droits du patient**, les médiateurs recommandent notamment:

- de définir précisément dans la loi relative aux droits du patient la notion de « prestations de qualité »;
- que les hôpitaux prévoient des formations pour les praticiens professionnels et les autres membres du personnel hospitalier, chargés de la communication, de la prise en charge et du traitement des plaintes;
- que les praticiens professionnels consacrent suffisamment de temps à communiquer et expliquer un diagnostic;
- que les praticiens professionnels informent clairement des conséquences financières (avec éventuellement une explication dans la loi relative aux droits du patient) et des effets secondaires et risques liés à l'intervention envisagée (cf. 1.6).