

AVIS N° 24 / 2002 du 8 juillet 2002.

N. Réf. : 10 / A / 2002 / 014 / 019

OBJET : Projet-pilote portant sur la fonction de médiation dans le secteur de soins de santé mentale.

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, notamment l'article 29 ;

Vu la demande de la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement ainsi que du Ministre des Affaires sociales et des Pensions du 25 avril 2002 ;

Vu le rapport de Mme Diane Mintjens ;

Emet, le 8 juillet 2002, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

La Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement ainsi que le Ministre des Affaires sociales et des Pensions souhaitent mettre en route un projet permettant d'enregistrer de manière uniforme les plaintes formulées dans le secteur de soins de santé mentale. Néanmoins, l'objectif est d'étendre ce projet au secteur des soins de santé tout entier.

Par "plainte", on doit entendre l'expression de mécontentement formulée par le patient concernant l'admission, le séjour, le traitement ou la sortie.

Les finalités de la médiation sont les suivantes :

- Le maintien du statut juridique du plaignant,
- Le contrôle et l'amélioration de la qualité,
- La concrétisation du processus de démocratisation en puisant dans les plaintes des éléments pour la politique à suivre.

Chaque aire de concertation (provinciale) a été appelée à participer au projet-pilote, et pour chacune de ces aires, au moins 1 structure (établissement) par secteur partiel (il y en a cinq) doit coopérer. Un protocole de coopération doit être conclu entre l'aire et la structure. Cela signifie que la fonction de médiation dépasse le cadre strict d'un seul établissement.

Une aire de concertation est désignée par région comme coordinatrice. Cette aire s'occupe du traitement des données enregistrées par le médiateur. Les trois aires régionales élaborent conjointement un système d'enregistrement national unique.

En outre, une commission d'accompagnement nationale est créée pour s'occuper de l'accompagnement, de l'enregistrement et de l'évaluation.

La tâche concrète des médiateurs se situe à trois niveaux:

- coordination des informations,
- médiation des plaintes,
- signalements au niveau du processus (signalement de déficiences structurelles).

La fonction de médiation est rendue publique par le biais de brochures et d'affiches.

A ce jour, la phase préliminaire est terminée et on se trouve dans la phase d'exécution qui dure jusqu'au 31 août 2002.

Concrètement, on souhaite procéder de manière uniforme à l'enregistrement de toutes les plaintes afin de pouvoir en tirer des conclusions pour la politique à suivre. On utilise pour ce faire un programme mis à disposition sur Internet, dans lequel un certain nombre de données doivent être enregistrées, à savoir :

Des données de base :

- le nom de l'établissement,
- la date de la plainte,
- le numéro du patient,
- le renvoi vers un autre médiateur ;

Des données concernant la plainte :

- le motif de la plainte,
- la forme de la plainte,
- le plaignant,
- les caractéristiques,... ;

Des données concernant les interventions :

- la date,
- l'action,
- la description,
- les personnes qui sont intervenues ;

Des données concernant l'enregistrement

- les caractéristiques de l'intervention,
- les caractéristiques de l'implication du client,
- la situation de la plainte,
- la date de clôture.

Ces fiches individuelles permettront d'établir des statistiques, par exemple en fonction de la typologie de la plainte, par médiateur, par établissement,...

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

Application de la loi relative à la protection de la vie privée

Tout d'abord, la Commission fait observer qu'elle a été invitée à émettre un avis uniquement sur l'enregistrement des plaintes pour les aires de concertation et la commission d'accompagnement nationale, et non sur l'examen même des plaintes par le médiateur, qui implique un traitement autonome auquel la loi relative à la protection de la vie privée est également applicable.

Les données enregistrées dans le cadre du projet-pilote ne permettent pas en soi d'identifier un patient, sauf peut-être dans des situations exceptionnelles auquel cas la personne qui procède à l'enregistrement devra accorder une attention particulière au risque de ré-identification.

L'attention de la Commission porte toutefois sur le numéro introduit par patient. Si le lien entre ce numéro et le patient peut être établi dans le chef des médiateurs et si le patient devient de ce fait identifiable, ce ne sont plus des données anonymes qui sont enregistrées, mais bien des données à caractère personnel (codées). En outre, les données à caractère personnel sont enregistrées dans le chef du médiateur. Cela signifie que la loi s'applique à cet enregistrement.

On ne peut parler de données anonymes que s'il n'existe aucun lien entre le patient ou le médiateur et la fiche enregistrée. En l'occurrence, cela ne semble toutefois pas être le cas étant donné qu'il est possible de modifier ou de compléter les fiches ultérieurement (en fonction du déroulement de la plainte).

Les demandeurs eux-mêmes indiquent d'ailleurs que les données enregistrées dans le projet actuel limitent les possibilités d'analyse, si bien qu'il faudra envisager à terme de passer à un système de traitement de données à caractère personnel (codées).

La Commission note que la notion de "données à caractère personnel codées" n'a de pertinence que dans le cadre d'un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques. Il est dès lors plus correct de parler de "données à caractère personnel".

Finalités et proportionnalité

Les finalités de l'enregistrement des plaintes ont été définies dans l'introduction. La Commission estime que les données traitées sont proportionnelles par rapport aux finalités formulées.

Base du traitement (article 5)

Quelle est la base légale du traitement ?

Les demandeurs renvoient à l'article 10, § 2, de la loi sur les hôpitaux (AR du 10 juillet 1990). Cet article prévoit uniquement que la qualité des soins de santé doit être améliorée, et ne constitue donc pas une base légale suffisante.

Il est en outre renvoyé au projet de loi concernant les droits des patients, qui prévoit l'instauration d'une fonction de médiation. Une Commission fédérale pour les droits du patient avec en son sein un service de médiation sera également créée. Cependant, le projet attribue d'autres compétences au service de médiation et prévoit d'autres organes que les compétences et organes prévus dans le projet-pilote.

L'objectif à terme, et la Commission l'estime aussi, serait d'intégrer la médiation des plaintes dans les services de médiation qui doivent être créés.

Pour ce qui est du projet de loi relatif aux droits des patients et davantage encore pour ce qui est du projet-pilote, une certaine indépendance des médiateurs à l'égard des établissements est souhaitable, ce qui nécessite des mesures particulières.

Par conséquent, il n'existe actuellement aucune base légale adéquate pour la fonction de médiation.

La Commission renvoie à son avis n° 21/98 du 27 juillet 1998 relatif à l'avant-projet de loi modifiant la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, et l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales.

Le point 33 de cet avis, qui porte sur l'examen des plaintes, est rédigé comme suit : "La Commission s'interroge sur la nécessité de signaler des plaintes individuelles et insiste pour qu'un tel signalement se fasse de manière anonyme.

Si le législateur devait tout de même décider de signaler des plaintes individuelles, la Commission estime qu'il convient alors de régler dans le texte de loi les finalités, la portée et le mode de transmission des données. En effet, on déroge dans ce cas au droit à l'autodétermination du patient quant aux données qui le concernent."

Consentement indubitable ?

Bien qu'il soit question dans la demande des Ministres d'un enregistrement volontaire, il ressort des informations complémentaires que l'autorisation n'est pas toujours demandée expressément au patient, que les finalités de l'enregistrement ne lui sont pas toujours communiquées et qu'on se contente de déclarer au patient que sa plainte sera enregistrée.

Le consentement indubitable pour l'enregistrement de ses données ne peut non plus être compris dans l'autorisation générale de traitement que le patient aurait éventuellement donnée.

Intérêt légitime du responsable ?

Sur la base de cette disposition, et après évaluation des intérêts conformément à l'article 5, f, de la loi relative à la protection de la vie privée, le responsable peut procéder à l'enregistrement des données du patient, tel que prévu dans la phase actuelle du projet-pilote.

La Commission considère que si le projet devait évoluer vers un enregistrement des données à caractère personnel, plutôt qu'un enregistrement quasi anonyme, il est nécessaire d'établir une base légale (comme décrit ci-dessus).

Traitement de données médicales

Etant donné que les fiches comportent un certain nombre de champs libres et que la médiation concerne des patients du domaine de la santé mentale, il est plus que probable que des données médicales seront également enregistrées.

La Commission renvoie aux dispositions de l'article 7 de la loi relative à la protection de la vie privée. Elle estime que le traitement peut être basé sur l'article 7, § 2, j : le traitement est nécessaire aux fins de l'administration de soins ou de traitements à la personne concernée ou de la gestion de services de santé agissant dans l'intérêt de la personne concernée.

Les données à caractère personnel concernant la santé ne peuvent être traitées que sous la surveillance d'un professionnel des soins de santé. La Commission attire l'attention sur le fait que ce professionnel des soins de santé doit être indépendant des établissements concernés, de manière à ce qu'il ne puisse être une partie concernée dans une plainte éventuelle. A cet égard, on peut éventuellement penser à un professionnel des soins de santé attaché à un Ministère.

Enfin, il est également fait référence aux articles 25, 26 et 27 de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la loi relative à la protection de la vie privée. Ces dispositions imposent des mesures particulières aux responsables qui traitent des données relatives à la santé.

L'article 7 de la loi relative à la protection de la vie privée et les articles 25, 26 et 27 de l'arrêté portant exécution doivent également être respectés par les destinataires des données, à savoir les plates-formes de concertation provinciales, dans la mesure où elles reçoivent des données à caractère personnel et pas seulement des données agrégées.

La Commission insiste toutefois sur le fait que les données individuelles relatives à une plainte, autres que celles qui sont répertoriées dans l'instrument d'enregistrement, ne peuvent jamais être communiquées à d'autres instances que les médiateurs et les services et/ou personnes qui font l'objet d'une plainte. Ainsi, un médiateur ne peut jamais communiquer aux plates-formes de concertation provinciales ou à d'autres instances l'identité d'un plaignant déterminé.

A cet égard, la Commission préconise un secret professionnel ou un devoir de réserve dans le chef du médiateur, tant envers les établissements eux-mêmes qu'envers les plates-formes de concertation ou d'autres instances.

Communication

Enfin, la Commission renvoie à l'article 9 de la loi relative à la protection de la vie privée qui prévoit l'obligation d'informer la personne concernée. Il ressort des renseignements que le patient ou l'intéressé sera informé verbalement par le biais du médiateur et par écrit par le biais de la diffusion de brochures. Cette communication doit répondre aux exigences de l'article 9 de la loi relative à la protection de la vie privée.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un avis favorable concernant la forme actuelle de l'enregistrement des plaintes, sous réserve des règles énoncées ci-dessus.

Si à un stade ultérieur, les données enregistrées et transmises sont des données à caractère personnel, la Commission considère que soit le consentement indubitable individuel de toutes les personnes concernées devra être requis pour l'intégralité de l'enregistrement et de la transmission des données, soit une base légale devra être prévue à cet effet, auquel cas elle souhaite que le projet de texte lui soit soumis pour avis.

Pour le secrétaire ,
légitimement empêché :

Le président,

(sé) D. GHEUDE,
conseiller

(sé) P. THOMAS.