



CONTRIBUTION

de la Confédération Européenne des Syndicats Indépendants

à la

**consultation de la Commission
concernant une action communautaire
dans le domaine des services de santé
SEC (2006) 1195/4**

Bruxelles, le 30 janvier 2007

Contribution

de la Confédération Européenne des Syndicats Indépendants

à la

**consultation de la Commission
concernant une action communautaire dans le domaine des services de santé
SEC (2006) 1195/4**



Par sa communication du 26 septembre 2006, la Commission européenne a lancé une vaste consultation publique sur l'accès à prestation de services de santé transfrontaliers, qui devra servir de base pour élaborer des propositions législatives à soumettre au cours du premier semestre 2007.

La Commission avait déjà tenté de réglementer la mobilité des patients dans le cadre de la directive « Services dans le Marché Intérieur ». Les objectifs et principes sous-jacents du cadre communautaire du marché intérieur reflètent une logique basée essentiellement sur des paramètres de performance économique. Cette logique n'est pas celle des services de santé et elle n'est donc pas pertinente ou applicable telle quelle pour les services de santé.

La CESI salue donc le retrait des services de santé de cette directive, considérant, à l'instar du Parlement européen, que les services de santé ne sont pas des services comme les autres. Les services de santé ne sont ni des marchandises, ni un outil de marchandage. Le secteur des soins de santé est alimenté par la combinaison de fonds publics, d'assurances maladie publiques et des contributions des assurés. L'objectif n'est pas de dégager des bénéfices. Les systèmes de santé reposent sur les principes de solidarité, de l'universalité et d'un accès équitable pour tout citoyen c'est-à-dire de manière à éviter toute fracture sociale et des inégalités dans l'exercice du droit d'accès à des soins de santé performants et abordables.

La Commission entend désormais dynamiser et encadrer la mobilité des patients dans l'Union et mettre fin à l'insécurité juridique qui règne dans ce domaine. Or, ce sont les Etats membres qui sont actuellement compétents pour l'organisation et le financement des services de santé.

Le défi consiste à améliorer la mobilité des patients au sein de l'UE tout en préservant les capacités des Etats à garantir les normes essentielles au bon fonctionnement des soins de santé sur leur territoire.

Confédération Européenne des Syndicats Indépendants

European Confederation of Independent Trade Unions ★ Confederazione Europea dei Sindacati Indipendenti
Europäische Union der Unabhängigen Gewerkschaften ★ Confederación Europea de Sindicatos Independientes

Avenue de la Joyeuse Entrée 1-5, B - 1040 Bruxelles ★ Tel. +32.(0)2.282.18.70 ★ Fax. +32.(0)2.282.18.71
Internet: <http://www.cesi.org> ★ email: info@cesi-bxl.be



La Confédération Européenne des Syndicats Indépendants, par décision en date du 30/01/2007, souhaite donc se prononcer sur les questions suivantes :

Question 1 : quelles sont les retombées actuelles (à l'échelon local, régional et national) de la prestation transfrontalière de soins sur l'accessibilité aux systèmes de soins ainsi que sur la qualité et la viabilité financière de ces systèmes et comment ces répercussions sont-elles susceptibles d'évoluer ?

Aujourd'hui, les traitements imprévus lors d'un séjour temporaire dans un autre Etat membre sont réglés par la carte sanitaire européenne (ancien formulaire E111). De même, tous les soins non hospitaliers auxquels un citoyen peut prétendre dans son Etat membre peuvent lui être prodigués dans un autre Etat membre, sans autorisation préalable. Seuls les règlements, conditions et formalités auxquels est soumise la délivrance de soins ambulatoires sur leur territoire peuvent également être imposés pour le remboursement de soins reçus à l'étranger. En outre, le formulaire E112 permet de régler les cas des patients qui, de leur propre gré, souhaitent se faire soigner dans un hôpital d'un autre Etat membre que le leur. L'autorisation ne peut pas être refusée lorsque les soins dont il s'agit figurent parmi les prestations prévues par la législation de l'Etat membre sur le territoire duquel réside l'intéressé, et que les soins dont il a besoin, compte tenu de son état, ne peuvent lui être dispensés dans son pays d'affiliation ou dans un délai médicalement acceptable.

Pour ce deuxième cas de figure, la prestation transfrontalière de soins ne concerne actuellement qu'un nombre très limité de citoyens européens. Des raisons diverses peuvent être avancées : coût, langue, distance, mauvaise connaissance des possibilités de se faire soigner à l'étranger, questions sur la qualité des soins... On peut néanmoins émettre l'hypothèse que seuls les patients les plus fortunés et les mieux renseignés ont recours à des soins prestés en dehors de leur pays de résidence.

Malgré le caractère restreint de ce phénomène, la CESI constate avec inquiétude qu'un certain « tourisme médical » vers des destinations situées dans l'Union européenne ou en dehors de celle-ci (Majorque, nord de la France, Hongrie, Turquie...) se développe sur la base des accords internationaux ou bilatéraux existants. Ceci pourrait menacer la pérennité des systèmes nationaux de soins de santé, et les principes mêmes sur lesquels ceux-ci reposent. Les principaux risques encourus sont :

Une inégalité accrue d'accès aux soins de santé

Malgré les programmes communautaires ou nationaux de lutte contre l'exclusion et la pauvreté, le fossé entre les couches les plus démunies et les plus aisées, entre les régions les plus riches de l'Union et les plus pauvres ne se comble pas. Promouvoir dans ces conditions la mobilité transfrontalière des patients risque de créer de nouveaux exclus qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour de se payer les frais de déplacement et les coûts supplémentaires de soins à l'étranger.

Confédération Européenne des Syndicats Indépendants

European Confederation of Independent Trade Unions ★ Confederazione Europea dei Sindacati Indipendenti
Europäische Union der Unabhängigen Gewerkschaften ★ Confederación Europea de Sindicatos Independientes

Avenue de la Joyeuse Entrée 1-5, B - 1040 Bruxelles ★ Tel. +32.(0)2.282.18.70 ★ Fax. +32.(0)2.282.18.71

Internet: <http://www.cesi.org> ★ email: info@cesi-bxl.be



Un contrôle plus difficile des dépenses de l'assurance maladie

Comme dans beaucoup d'Etats membres les soins hospitaliers dépendent directement de la planification hospitalière, l'assurance maladie doit prendre en charge, par l'intermédiaire des budgets, le coût de revient des hôpitaux repris. Un transfert incontrôlé de patients vers des hôpitaux non budgétisés aurait évidemment un impact additionnel sur les dépenses de l'assurance maladie.

Environnement de travail

L'accroissement de la concurrence et l'apparition de lourdes pressions visant à réduire les coûts des services de santé conduira à une dégradation de la qualité des soins et des capacités des hôpitaux, à des listes d'attente plus longues et à une détérioration des conditions de travail du personnel. De plus, il faudra veiller à ce qu'aucun Etat ne ralentisse le développement de sa propre structure sous prétexte que de tels services existeraient déjà dans d'autres Etats membres.

La fermeture ou la baisse de qualité de certains établissements

La fréquentation des hôpitaux nationaux serait rendue plus aléatoire par un tourisme médical prononcé, ce qui risque également d'avoir une incidence sur la qualité des traitements médicaux, cette dernière étant entre autres fonction de la fréquence de la pratique de ces actes. En cas d'abolition pure et simple des procédures d'autorisation, dans des petits pays ou dans des régions transfrontalières, une migration importante de patients vers des hôpitaux des pays limitrophes pourrait avoir des effets négatifs et sur la qualité et sur le financement des services de santé.

Question 2 : quelles sont les clarifications juridiques spécifiques et les informations pratiques requises – et par qui (autorités, acquéreurs, prestataires, patients) – pour que des prestations transfrontalières de soins sûres, efficaces et de qualité puissent être fournies ?

La Cour de justice européenne a considéré à plusieurs reprises que toute restriction à la mobilité transfrontalière constitue une entrave à la libre prestation de santé au sein du marché européen, et elle ne cesse depuis 1998 d'élargir les possibilités de se faire soigner dans un autre Etat membre tout en se faisant rembourser par sa caisse d'assurance maladie. Elle a clairement établi que les dispositions du Traité sur la libre circulation s'appliquent aux services de santé quel que soit le mode d'organisation ou de financement de ces derniers à l'échelon national. La CESI estime que, dans ce contexte, il est nécessaire pour les autorités et les patients d'obtenir une clarification des conditions de la mobilité des patients dans l'espace communautaire, via la mise en place d'un cadre communautaire.

La CESI donne la priorité à la sécurité des soins donnés au patient. Par ailleurs, il lui semble que le principe de subsidiarité, tel qu'il existe actuellement dans ce domaine, est le plus pertinent pour assurer la meilleure prise en compte possible des besoins médicaux des citoyens européens ainsi que la meilleure qualité de soins

Confédération Européenne des Syndicats Indépendants

European Confederation of Independent Trade Unions ★ Confederazione Europea dei Sindacati Indipendenti
Europäische Union der Unabhängigen Gewerkschaften ★ Confederación Europea de Sindicatos Independientes

Avenue de la Joyeuse Entrée 1-5, B - 1040 Bruxelles ★ Tel. +32.(0)2.282.18.70 ★ Fax. +32.(0)2.282.18.71

Internet: <http://www.cesi.org> ★ email: info@cesi-bxl.be



pour chacun d'entre eux. Il semble que ceci ne puisse être garanti que par la définition de standards communs à l'échelle européenne.

Pour qu'une plus grande qualité et transparence d'information puisse être offerte au patient, et étant donné que ce sont les Etats qui organisent leur système de sécurité sociale, les Etats membres devraient être incités à créer des centres d'information sur les procédures d'obtention d'un traitement, des sources d'information concernant les professionnels et établissements de la santé, les mécanismes de paiement des soins, les modalités d'assistance pendant le voyage et de l'assistance linguistique, les modalités de poursuite des soins, de la convalescence et de la réhabilitation après le retour, la déposition de plaintes...

Question 3 : quels sont les domaines (surveillances clinique, responsabilité financière, etc.) devant relever de la responsabilité des autorités de chacun des Etats concernés ? Ces domaines varient-ils en fonction des différents types de prestation transfrontalière de soins décrits au point 2.2 ci-dessus ?

Ce sont les Etats membres qui sont actuellement compétents pour l'organisation et le financement des services de santé, pour la définition des critères de qualité et d'accès tels que le conventionnement, la qualification professionnelle exigée pour le personnel médical, le nombre minimum d'employés, les tarifs obligatoires, les limites fixées en fonction de la population (par exemple nombre de lits hospitaliers calculé au prorata des résidents de la région), ou la distance géographique maximale jusqu'au prochain prestataire de soins de santé.

En raison des différences qui existe dans le financement, l'organisation et les standards des systèmes de soins des 27 Etats membres de l'Union européenne, le contrôle des établissements, que ce soit du point de vue sanitaire, médical ou financier, ne peut être assuré correctement que par les Etats membres eux-mêmes, à un niveau national ou régional. Ils sont les garants de l'existence de services publics de santé performants, accessibles et durables.

En revanche, la CESI estime que la mise en place d'un minimum de normes communes de contrôle pour les autorités nationales pourraient permettre de garantir le maintien d'un niveau élevé de qualité des soins, et ce malgré la mise en concurrence de facto des établissements par l'encouragement à la mobilité des patients dans l'Union européenne.

Question 4 : qui devrait être chargé de garantir la sécurité des patients en cas de prestation transfrontalière de soins ? Comment garantir des voies de recours aux patients ayant subi des préjudices ?

Confédération Européenne des Syndicats Indépendants

European Confederation of Independent Trade Unions ★ Confederazione Europea dei Sindacati Indipendenti
Europäische Union der Unabhängigen Gewerkschaften ★ Confederación Europea de Sindicatos Independientes

Avenue de la Joyeuse Entrée 1-5, B - 1040 Bruxelles ★ Tel. +32.(0)2.282.18.70 ★ Fax. +32.(0)2.282.18.71

Internet: <http://www.cesi.org> ★ email: info@cesi-bxl.be



Pour la CESI, la sécurité du patient relève de l'établissement dans lequel celui-ci est soigné. Conformément à ce qu'elle défend dans ses réponses aux précédentes questions, la CESI estime que la définition des standards de qualité et la responsabilité du contrôle des établissements hospitaliers reviennent aux autorités nationales. Par conséquent, celles-ci sont les garantes de la qualité des soins donnés aux patients, que ceux-ci soient ou non des ressortissants nationaux.

Un patient mécontent de la qualité des soins qu'il a reçus dans un pays qui n'est pas son pays de résidence doit donc adopter les voies de recours du pays dans lequel il a été soigné, comme cela est déjà le cas actuellement en cas de soin reçus dans un pays tiers suite à un accident, par exemple. La CESI ne voit pas la nécessité d'établir des juridictions nationales ou européennes spécifiques pour régler ces contentieux.

Question 5 : que faut-il faire pour que le traitement des patients originaires d'autres Etats membres soit compatible avec la fourniture d'un service médical et hospitalier équilibré accessible à tous (dédommagement financier pour leur traitement dans le pays « destinataire » par exemple) ?

Du fait des systèmes de remboursement différents ou des disparités de pouvoir d'achat, une concurrence menaçant la possibilité, pour les patients, de continuer à recevoir rapidement des soins de qualité dans un établissement proche de leur lieu de résidence, pourrait s'installer. Il reviendrait dans ce cas aux Etats membres de prendre les mesures correctrices qui s'imposent afin de garantir l'accès à des soins de qualité pour tous. Néanmoins, les mesures visant à instaurer des quotas ne seraient sans doute pas compatibles avec le droit communautaire.

La CESI estime que des entraves à la mobilité transfrontalière peuvent relever de raisons impérieuses d'intérêt général à apprécier par les Etats membres concernés, et que le principe qu'en cas de tension entre le marché et l'intérêt général ce dernier doit avoir priorité, devra s'appliquer en l'occurrence. Cette mobilité devra se faire sur base d'une coopération entre Etats membres et se concentrer sur les aspects particuliers de solutions régionales adaptées aux besoins de la population. Cette coopération accrue entre les systèmes de santé devrait respecter la nature spécifique des services de santé, les rôles et les responsabilités des professionnels et des autorités compétentes, ainsi que, conformément au principe de subsidiarité, la compétence des Etats membres.

Question 6 : d'autres questions sur la circulation des professionnels de la santé ou l'établissement de prestataires de soins qui n'auraient pas encore été traitées dans la législation communautaire devraient-elles être évoquées dans le contexte précis des services de santé ?

Confédération Européenne des Syndicats Indépendants

European Confederation of Independent Trade Unions ★ Confederazione Europea dei Sindacati Indipendenti
Europäische Union der Unabhängigen Gewerkschaften ★ Confederación Europea de Sindicatos Independientes

Avenue de la Joyeuse Entrée 1-5, B - 1040 Bruxelles ★ Tel. +32.(0)2.282.18.70 ★ Fax. +32.(0)2.282.18.71

Internet: <http://www.cesi.org> ★ email: info@cesi-bxl.be



La CESI rejette toute introduction du principe du pays d'origine en matière de services sociaux, y compris les services de santé.

La directive 2005/36/CE portant sur la reconnaissance des qualifications professionnelles offre selon la CESI un cadre nécessaire et suffisant pour assurer la liberté d'établissement des prestataires de services de santé. Tous les Etats membres de l'Union européenne accordent de l'importance au maintien de standards qualitatifs pour l'exercice de certaines professions, dont les professions médicales.

Question 8 : de quelle manière l'action de l'UE devrait-elle soutenir les systèmes de santé et les différents intervenants concernés dans les Etats membres ? Envisagez-vous des domaines d'action qui n'auraient pas été évoqués ci-dessus ?

La communication de la Commission se porte fort pour des réseaux européens de centres de référence. Si la CESI ne peut qu'approuver le principe d'interconnexions de tels centres au grand profit de la qualité des soins de santé, elle ne saurait à ce stade, se prononcer, à défaut de toute indication du concept qui sous-tend le projet. La CESI estime qu'au préalable des questions fondamentales et stratégiques concernant les objectifs, les missions, les choix des pays d'implantation de tels centres, leur financement, les conditions d'accès des patients... doivent être analysées. En tout cas, des centres de référence dans un pays voisin ne pourront avoir un sens que pour des maladies très rares et ne sauraient dispenser les Etats membres de veiller à maintenir un service de santé propre à la pointe des progrès

Question 9 : quels seraient les instruments appropriés pour faire face aux différents enjeux liés aux services de santé au niveau européen ? Quels seraient les points à aborder dans la législation communautaire et ceux à traiter par des voies non législatives ?

Plus le nombre de prestations transfrontalières de soins de santé augmentera, plus les sources de conflits et de problèmes, pour les individus comme pour les administrations, augmentera. La CESI estime que, selon le principe de subsidiarité, les autorités nationales sont les mieux placées pour établir entre elles des mécanismes de régulation des conflits. Cependant, si les autorités compétentes ne sont pas en mesure de créer par elles-mêmes et de manière concertée les instruments de régulation nécessaires, une intervention de nature législative sera impérative. La CESI défendrait le principe d'une intervention communautaire en vue de garantir une sécurité juridique maximale aux citoyens européens si des solutions ne sont pas trouvées entre les autorités nationales compétentes. Pour la CESI, la méthode ouverte de coordination constitue, en particulier dans le domaine social, un instrument approprié pour répondre aux défis transfrontaliers qui se dessinent.

Confédération Européenne des Syndicats Indépendants

European Confederation of Independent Trade Unions ★ Confederazione Europea dei Sindacati Indipendenti
Europäische Union der Unabhängigen Gewerkschaften ★ Confederación Europea de Sindicatos Independientes

Avenue de la Joyeuse Entrée 1-5, B - 1040 Bruxelles ★ Tel. +32.(0)2.282.18.70 ★ Fax. +32.(0)2.282.18.71

Internet: <http://www.cesi.org> ★ email: info@cesi-bxl.be



Si la CESI estime qu'il faut renforcer la sécurité juridique des soins transfrontaliers, il faut se demander s'il ne serait pas plus logique ou en tout cas plus commode d'intégrer la transposition des principes de mobilité des patients définis par la Cour de Justice européenne directement dans le règlement 1407/71 CE qui traite de la coordination des systèmes de sécurité sociale, plutôt que dans une nouvelle législation.

Bruxelles, le 30 janvier 2007

Valerio Salvatore
Président

Helmut Müllers
Secrétaire général

This paper represents the views of its author on the subject. These views have not been adopted or in any way approved by the Commission and should not be relied upon as a statement of the Commission's or Health & Consumer Protection DG's views. The European Commission does not guarantee the accuracy of the data included in this paper, nor does it accept responsibility for any use made thereof.