

RECOMMANDATION

N°45-2011

relative

à l'institution d'un organe de surveillance auprès des ordres professionnels et
d'autres professions libérales

Depuis son entrée en fonction en mai 2004, le Médiateur est régulièrement saisi de réclamations émanant de citoyens qui expriment leur mécontentement sur la manière de voir traiter leurs plaintes par les instances des ordres professionnels ou d'autres professions libérales réglementées en charge de veiller au respect des règles déontologiques par les membres de la profession.

Il s'agit en l'occurrence notamment de réclamations émanant de citoyens insatisfaits du traitement de leurs plaintes adressées au Conseil de l'Ordre des avocats, à la Chambre des huissiers, à la Chambre des notaires ou encore au Collège médical.

Tout en n'ayant pas de compétence directe pour connaître de telles réclamations à l'encontre d'instances qui ne sont pas des instances publiques au sens de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur, il est néanmoins légitime que le Médiateur s'interroge sur le fonctionnement des instances internes aux professions libérales qui par délégation de la puissance publique ont notamment pour mission de veiller à la réputation de la profession et de protéger les citoyens contre tous agissements de leurs membres qui seraient préjudiciables à l'honneur de la profession.

Il s'agit-là d'une préoccupation d'autant plus pertinente que de par la nature de leurs services et de leurs prestations ces professions libérales se situent dans un cadre proche de celui d'un service public.

Les expériences acquises au cours des sept dernières années amènent le Médiateur à conclure que nombre de citoyens à tort ou à raison n'arrivent pas à se défaire du sentiment que les instances de surveillance des différentes professions libérales ont plutôt le réflexe de défendre leurs membres contre toutes critiques ou contestations venant de l'extérieur que d'assurer la protection du public contre des agissements ou des comportements non conformes aux règles de la profession.

Dans une société marquée par une évolution ultra-rapide des connaissances scientifiques, techniques et professionnelles dans laquelle les citoyens se sentent souvent dépassés et insécurisés par une législation de plus en plus envahissante, les experts membres de professions libérales assument une responsabilité d'autant plus grande à l'égard de leurs clients.

Aussi le pouvoir d'autorégulation, l'une des pierres angulaires d'un système qui pour certaines professions remonte au début du 19^{ème} siècle, ne saurait-il de nos jours puiser sa justification que dans la détermination de tout ordre professionnel de veiller scrupuleusement à l'observation des règles déontologiques de la profession et ainsi d'assurer pleinement les responsabilités qui lui incombent de par la loi.

Si les instances désignées de par la loi à engager des poursuites disciplinaires contre des membres de la profession ayant enfreint les règles déontologiques n'ont pas d'obligation légale de rendre des comptes aux plaignants, la responsabilité morale de motiver leur prise de position et d'informer les personnes concernées des suites réservées à leur plainte semble d'autant plus évidente que sauf, en cas de saisine par le Procureur général d'Etat ou par le Procureur d'Etat, il leur appartient à elles seules de juger de l'opportunité d'une poursuite devant le Conseil de discipline.

Interpellé par de nombreuses plaintes dont il a été saisi à l'encontre des instances appelées à veiller à la sauvegarde de l'honneur de la profession et sans vouloir aucunement mettre en cause l'intégrité et l'engagement des mandataires en charge de cette mission dans les différents ordres professionnels, le Médiateur estime qu'un fonctionnement interne des professions libérales à l'abri du moindre regard de l'extérieur n'est plus guère compatible avec les principes d'objectivité et de transparence qui sont à la base d'une conception évoluée de l'Etat de droit et de la démocratie.

Aussi le Médiateur est-il convaincu que la mise en place d'une instance de surveillance de l'Etat auprès des ordres professionnels et d'autres professions libérales serait de nature à renforcer la confiance du public dans le fonctionnement de ces professions et à corroborer la légitimité du pouvoir d'autorégulation dont elles sont investies.

Si à ce jour une telle instance n'a pas encore trouvé sa place dans les démocraties de l'Europe occidentale, l'idée n'est pas nouvelle dans la mesure où déjà en 1981 elle s'est trouvée inscrite dans le programme de François Mitterrand, candidat de la gauche aux élections du Président de la République française.

Ainsi le Médiateur ne voit pas d'argument qui serait de nature à empêcher le législateur luxembourgeois d'être pour une fois à la pointe du progrès démocratique en s'appropriant une idée dont la mise en œuvre pourrait servir d'exemple à d'autres Etats européens.

A cette fin, le Médiateur estime que le législateur serait bien conseillé de s'inspirer du système professionnel tel qu'il fonctionne au Québec, dans un Etat qui depuis des décennies est à l'avant-garde du processus démocratique et de la protection des droits du citoyen.

En 1973, l'Etat du Québec s'est doté d'un code des professions avec comme principale innovation l'institution d'un office des professions.

Il s'agit en l'occurrence d'un organisme gouvernemental dont la mission première consiste à surveiller le fonctionnement des ordres professionnels et notamment à veiller à ce que chaque ordre s'acquitte de son mandat de protection du public.

Cela étant, le Médiateur se rend parfaitement à l'évidence que vu la multiplicité des missions et des compétences dévolues à l'office des professions, le modèle québécois ne saurait être transposé tel quel dans le droit interne luxembourgeois.

Ainsi et au-delà de son rôle d'organisme-conseil auprès du gouvernement l'office des professions vérifie les mécanismes d'évaluation de la compétence et de l'éthique des professionnels ainsi que la situation financière des ordres professionnels. Il dispose également d'un pouvoir réglementaire et de pouvoirs d'enquête.

Dans le contexte de la présente recommandation le Médiateur propose de limiter la surveillance de l'Etat à l'évaluation qualitative du traitement par les instances compétentes des ordres professionnels et d'autres professions libérales des plaintes des citoyens relatives à des actes ou à des comportements de leurs membres.

Il s'agirait en l'occurrence d'un contrôle relatif au traitement approprié des dossiers suite à des réclamations adressées à l'organe chargé par l'Etat de protéger le public contre tous dysfonctionnements d'un ordre professionnel.

Ainsi en cas d'un traitement inapproprié par l'instance compétente d'une profession libérale d'une plainte lui adressée par un citoyen, l'organe de surveillance pourrait s'adresser à l'instance concernée pour demander un réexamen du dossier sans pour autant avoir le droit d'intervenir dans le fond de l'affaire.

L'organe de surveillance pourrait notamment enjoindre à l'instance concernée de transmettre au plaignant une réponse dûment motivée. Il veillerait à ce que le plaignant reçoive dans les meilleurs délais de plus amples explications sur les suites réservées à son dossier afin qu'il comprenne au mieux le sens de la position prise par l'instance compétente de l'ordre ou de la profession concernés.

L'organe de surveillance accuserait réception de toutes réclamations écrites dans les cinq jours tout en s'obligeant à y apporter dans toute la mesure du possible une réponse dans les quatre-vingt-dix jours.

L'organe de surveillance établirait autant de rapports annuels que de besoin sur la nature des plaintes dont il a été saisi à l'encontre des instances des ordres professionnels ou d'autres professions libérales. Ces rapports contiendraient, le cas échéant, des commentaires et des suggestions en vue d'une amélioration des relations que les ordres professionnels entretiennent avec les citoyens.

Chaque rapport serait adressé tant à l'ordre ou à la profession concernés qu'au Ministre de tutelle.

Quant à la détermination et à la composition de l'organe de surveillance auprès des ordres professionnels ou autres professions libérales, le Médiateur estime que pour des raisons liées à l'indépendance et à l'impartialité il serait indiqué de confier cette mission à un collège composé de trois conseillers à la Cour d'appel.

En conclusion le Médiateur recommande au Gouvernement de prévoir l'institution d'un collège composé de trois conseillers à la Cour d'appel en tant qu'organe indépendant de surveillance auprès des ordres professionnels et autres professions libérales avec pour mission

- *d'examiner le bien-fondé des réclamations individuelles dont il a été saisi à l'encontre des instances internes aux professions libérales*
- *de veiller à ce que les plaintes adressées aux instances concernées soient traitées avec toute la diligence et tous les soins requis*
- *d'enjoindre aux instances compétentes de réexaminer le dossier dès lors qu'il estime que la plainte d'un citoyen n'a pas fait l'objet d'un traitement approprié sans pour autant avoir le droit de s'immiscer dans le fond de l'instruction*
- *de s'assurer que les plaignants soient explicitement informés des suites réservées à leur dossier*

- *de présenter pour autant que de besoin aux ordres professionnels et autres professions libérales ainsi qu'aux Ministres de tutelle un rapport annuel sur la nature des plaintes dont il a été saisi assorti le cas échéant de commentaires et de suggestions en vue d'une amélioration des relations que ces professions entretiennent avec les citoyens.*

Luxembourg, le 15 mars 2011

Marc FISCHBACH