



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

AT/vg

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 15 février 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 25 janvier et 1er février 2012
2. 6353 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2010-2011)
 - Rapporteur : Monsieur André Bauler
 - Echange de vues avec des représentants de la Fédération luxembourgeoise des travailleurs intellectuels indépendants au sujet de la recommandation n°45 du Médiateur relative à l'institution d'un organe de surveillance auprès des ordres professionnels et autres professions libérales

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, M. Camille Gira, M. Ali Kaes, M. Marcel Oberweis remplaçant Mme Christine Doerner, Mme Tessy Scholtes

Fédération luxembourgeoise des travailleurs intellectuels indépendants :
M. Guy Harles, M. Gast Neu pour l'Ordre des Avocats du barreau de Luxembourg
M. Pierre Hurt pour l'Ordre des Architectes et Ingénieurs-conseils

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, Mme Christine Doerner, Mme Marie-Josée Frank, M. Serge Urbany

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 25 janvier et 1er février 2012

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés.

2. 6353 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2010-2011)

Recommandation n°45 - avis disponibles

M. le Président rappelle que la Commission dispose des avis des instances suivantes :

- de l'Ordre des Avocats du barreau de Luxembourg ;
- de la Chambre des Notaires ;
- du Collège médical ;
- de l'Ordre des Architectes et Ingénieurs-conseils ;
- du Procureur Général d'Etat ;
- de la Cour Supérieure de Justice.

Présentation de la Fédération luxembourgeoise des travailleurs intellectuels indépendants (FTI)

La FTI est une association sans but lucratif créée en 1961 qui répond au besoin des professions libérales de se fédérer afin de mieux pouvoir défendre leurs intérêts. Treize organisations professionnelles sont affiliées au sein de la FTI, à savoir les associations professionnelles des avocats, des notaires, des huissiers de justice, des médecins et médecins dentistes, des vétérinaires, des pharmaciens, des kinésithérapeutes, des réviseurs d'entreprises, des experts-comptables, des producteurs professionnels d'assurances, des conseils en propriété industrielle, des architectes et des ingénieurs-conseils.

Avis de la FTI au sujet de la recommandation n°45 du Médiateur

Les représentants de la FTI s'opposent à ce que tous les ordres professionnels soient critiqués d'une manière générale. Chaque ordre dispose d'une législation spécifique qui lui confère une structure interne et des procédures propres. Les différences varient notamment en fonction de l'ancienneté de la loi instituant l'ordre professionnel.

La FTI regrette par ailleurs que les critiques du Médiateur ne renvoient ni à des dossiers concrets ni à un nombre précis de plaintes. Ainsi, les ordres professionnels ne connaissent aucun détail sur les reproches qui leur sont adressés de sorte qu'un examen interne des réclamations s'avère impossible.

Après que chaque organisation membre a examiné la recommandation du Médiateur, la FTI arrive à la conclusion que la mise en place d'une nouvelle instance de surveillance pour les ordres professionnels n'est pas nécessaire. La FTI est plutôt d'avis que chaque ordre devrait évaluer son fonctionnement interne et les procédures appliquées en matière de traitement de plaintes en vue d'adapter éventuellement ses structures. Ainsi, la FTI estime que la recommandation du Médiateur a le mérite d'inciter les ordres professionnels à faire l'analyse du fonctionnement adéquat de leur structure.

Remarques concernant l'Ordre des avocats

L'Ordre des avocats rejoint le Médiateur dans son analyse que le pouvoir d'autorégulation des avocats ne saurait puiser sa justification que pour autant que l'Ordre veille scrupuleusement à l'observation des règles déontologiques de la profession et assure pleinement les responsabilités qui lui incombent par la loi.

M. le Bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg réfute la critique du Médiateur que les plaignants ne reçoivent aucune réponse. L'Ordre des avocats s'est doté d'une structure administrative adéquate, notamment avec un secrétaire général afin de pouvoir répondre à tous les courriers qui lui parviennent quotidiennement. En pratique, le plaignant reçoit une réponse de la part de l'Ordre des avocats dans les deux semaines qui suivent la réception du courrier.

En ce qui concerne la nature des plaintes, il y a lieu de retenir que la majorité des réclamations se rapporte aux honoraires. L'Ordre des avocats offre une médiation en cas de conflit en matière d'honoraires entre un avocat et son mandant. Le Conseil de l'Ordre peut en effet procéder à la taxation des honoraires et des frais des avocats. A noter que la décision du Conseil de l'Ordre n'engage que l'avocat tandis que le justiciable peut toujours continuer à contester les honoraires. L'Ordre des avocats est également confronté à quelques plaintes relatives à l'indisponibilité des avocats. Dans ce cas, l'Ordre fait parvenir un courrier à l'avocat en cause lequel est invité à prendre position endéans une semaine. Finalement, l'Ordre est confronté à des plaintes au sujet du refus d'attribution de l'assistance judiciaire ou encore à des plaintes relatives à la durée excessive des procès. Or, ce dernier point relève d'un problème plus général de la lourdeur du système judiciaire et les représentants de l'Ordre estiment qu'il faudrait envisager une simplification des procédures. A noter que l'Ordre des avocats est également confronté à des plaintes des gens ayant perdu un procès sans qu'un avocat n'ait pour autant commis une faute professionnelle.

Si le Conseil de l'Ordre juge qu'un avocat a fait une faute de nature déontologique, une action disciplinaire est entamée devant le Conseil disciplinaire et administratif. Par ailleurs, les parties en cause peuvent faire appel contre toute décision du Conseil disciplinaire et administratif devant le Conseil disciplinaire et administratif d'appel lequel est composé de deux magistrats de la Cour d'appel, donc des professionnels garants d'indépendance, et d'un assesseur avocat.

Le règlement intérieur de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg prévoit en outre que le Conseil de l'Ordre peut mettre en place un service d'accueil de type « ombudsman » qui a pour mission de tenter d'assurer la bonne compréhension mutuelle dans les relations entre avocats et leurs mandants et trouver une solution aux difficultés qui les opposent.

Les représentants de l'Ordre des avocats concluent que leurs instances d'instruction de plainte et réclamations fonctionnent de manière efficace et impartiale depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat. Ils réitèrent que chaque plainte est considérée et que tous les réclamants se voient envoyer une réponse appropriée dans des délais raisonnables. Ils soulignent en outre que le système actuel n'affecte pas davantage le budget public, contrairement à l'hypothèse d'un renforcement éventuel de l'administration du Médiateur. Par conséquent, les critiques du Médiateur sont sans objet pour l'Ordre des avocats. L'Ordre reste néanmoins disposé à améliorer son fonctionnement pour autant qu'il soit finalement informé sur le nombre et le fond des plaintes dont le Médiateur fait état dans sa recommandation.

Echange de vues avec les membres de la Commission

De l'échange de vues des membres de la Commission avec les représentants de la FTI il y a lieu de retenir les éléments suivants :

D'une manière générale, les représentants de la FTI donnent à considérer qu'une faute professionnelle n'est pas d'office de nature déontologique. Ceci vaut d'autant pour des métiers complexes de la médecine où une erreur au niveau du diagnostic n'est pas forcément une faute déontologique. Le médecin reste évidemment responsable sur le plan civil. A souligner que les ordres professionnels ne sont compétents que pour le volet déontologique. La FTI est consciente qu'il y aura toujours des professionnels, toutes professions confondues, qui n'exercent pas leur métier selon les règles de l'art.

Les représentants de la FTI estiment qu'il y aura toujours des réclamations par des personnes qui n'ont pas obtenu satisfaction quant au fond de leur affaire. Ils admettent cependant que chaque plaignant devrait obtenir une réponse de la part de l'ordre professionnel concerné et ceci dans un délai raisonnable.

M. le Président précise qu'il s'agit d'une vingtaine de réclamations relatives aux ordres professionnelles dont le Médiateur a été saisi. Le Médiateur a informé la Commission des Pétitions qu'il s'agit surtout des cas de figure suivants: soit le plaignant n'a reçu aucune réponse de la part de l'ordre professionnel, soit il a reçu une réponse dans un délai irraisonnable de plus d'un an, ou une réponse sommaire qui ne règle pas tous les aspects de la réclamation. Il rappelle que la surveillance proposée par le Médiateur ne se rapporte pas au fond de l'affaire mais uniquement aux aspects procédurux et précisément au traitement approprié des plaintes.

M. le Président rappelle par ailleurs que le Médiateur s'est montré critique à l'encontre de la pratique du Collège médical au niveau de la procédure disciplinaire. En effet, le Collège médical s'abstient d'entamer une procédure disciplinaire alors que le jugement d'une éventuelle procédure pénale est en attente. Or, en vertu de l'article 18 de la loi du 8 juin 1999 relative au Collège médical, l'action disciplinaire se prescrit par cinq ans à compter du jour où les faits se sont produits. Etant donné qu'en général les procédures pénales risquent de durer plusieurs années, les affaires pouvant faire l'objet d'une action disciplinaire risquent de se prescrire.

Le Médiateur a en outre critiqué que les conseils de discipline des ordres professionnels ne soient saisis que sur initiative du président respectivement du bâtonnier. Ainsi, si ce dernier ne juge pas opportun de déférer une affaire au conseil de discipline, la plainte n'aura pas de suite. Le Médiateur ne remet pas en question le fonctionnement des conseils de discipline respectifs, dont des magistrats font par ailleurs partie, mais uniquement la procédure de saisine.

La Commission des Pétitions constate que l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-conseils fournit de manière détaillée dans son avis du 13 février 2012 des informations sur la procédure disciplinaire, le nombre et le sujet des plaintes traitées et les sanctions prononcées. La Commission des Pétitions décide d'envoyer un courrier supplémentaire afin d'obtenir ces mêmes renseignements de la part des autres ordres professionnels.

Ainsi, la Commission des Pétitions décide de poser les questions suivantes :

1. Quelles sont les procédures que votre ordre applique dans le traitement des plaintes?
2. Pouvez-vous fournir des précisions quant à la voie de saisine du Conseil de discipline?
3. Existe-t-il un délai de prescription pour les actions disciplinaires et, le cas échéant, lequel?

4. Quel est le nombre de plaintes dont votre ordre a été saisi au cours des dernières années?
5. Quel est le nombre d'actions disciplinaires que votre ordre a menées au cours des dernières années et quelles sont les sanctions disciplinaires qui ont été prononcées?

Conclusions

La Commission des Pétitions prend acte que la FTI n'est pas en faveur de la recommandation du Médiateur d'instituer un collège composé de trois conseillers à la Cour d'appel en tant qu'organe indépendant de surveillance auprès des ordres professionnels. La Commission constate que la Cour supérieure de Justice ainsi que le Procureur Général d'Etat se prononcent également contre l'institution d'un tel organe de surveillance.

M. le Président renvoie à deux solutions alternatives qui se présentent :

- Un organe composé de représentants des ordres professionnels : le Procureur Général d'Etat suggère dans son avis en tant qu'alternative la mise en place d'une commission dans laquelle siègeraient des représentants de chaque ordre professionnel et laquelle aurait pour mission de traiter les réclamations des citoyens.
- Un élargissement du champ de compétence du Médiateur : la Commission des Pétitions est en train d'examiner si les missions du Médiateur ne devraient pas être élargies au secteur conventionné. Dans ce contexte, on pourrait également envisager d'inclure les ordres professionnels dans le champ de compétence du Médiateur.

La FTI est d'avis qu'il est assez complexe d'évaluer si le traitement d'une plainte est approprié. Il n'est pas évident de faire la part des choses des éléments qui touchent aux aspects procéduraux et ceux qui se rapportent au fonds même d'une affaire. Ce sont les pairs qui sont les mieux placés pour juger si une plainte a été traitée de manière adéquate.

M. le Bâtonnier de l'Ordre des avocats insiste sur le fait que l'instruction de plaintes par le Conseil de l'Ordre fonctionne de manière adéquate de sorte qu'il ne voit aucune utilité d'instaurer une surveillance supplémentaire de quelle que nature qu'elle soit. L'orateur ne voit pas de dysfonctionnement, d'autant plus que le Médiateur n'est pas en mesure de communiquer le nombre et la nature des plaintes dont il a été saisi.

Par ailleurs, le Médiateur ayant parlé d'une vingtaine de plaintes, les représentants de la FTI estiment qu'il faudrait en premier lieu examiner en détail la nature des plaintes afin de pouvoir juger sur leur gravité. Ils estiment en outre qu'une vingtaine de plaintes est un nombre extrêmement faible par rapport au total des plaintes dont le Médiateur a été saisi au cours de son mandat.

M. le Président estime qu'il s'agit en premier lieu de lutter contre un sentiment de méfiance des citoyens vis-à-vis des ordres professionnels. Même s'il s'agissait éventuellement de préjugés, toujours est-il qu'il faudrait mieux contrecarrer cette impression d'attitude corporatiste en mettant à disposition des citoyens un endroit où ils peuvent adresser leurs plaintes. L'existence d'une telle instance ne serait-elle pas dans l'intérêt des ordres professionnels afin de se libérer de toute accusation de partialité ?

Le représentant de l'OAI ne voit a priori pas de problème à ce que le Médiateur soit compétent pour transmettre des plaintes à son Ordre. Il se rallie cependant aux propos des représentants de l'Ordre des avocats dans la mesure où un examen préalable des plaintes dont le Médiateur a été saisi s'impose avant de continuer le débat au sujet de la surveillance du traitement des plaintes par les ordres professionnels.

Les représentants de la FTI proposent de faire l'analyse des différentes législations des ordres professionnels et de faire des suggestions en vue d'une adaptation éventuelle des procédures, notamment en matière de délai de prescription ou l'obligation d'envoi d'accusé de réception.

3. Divers

La Commission prend connaissance de la prise de position du 13 février 2012 de Mme la Ministre de la Famille et de l'Intégration au sujet de la pétition n°308 contre le trafic des mineurs à des fins sexuelles. Ce courrier sera transmis aux pétitionnaires et la Commission souhaite savoir si les deux prises de position des Ministres concernées sont à la satisfaction des pétitionnaires, ceci en vue d'une clôture éventuelle de la pétition.

Luxembourg, le 29 février 2012

La secrétaire,
Anne Tescher

Le Président,
Camille Gira