



## CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

---

AT/vg

### Commission des Pétitions

#### Procès-verbal de la réunion du 25 janvier 2012

##### ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 4 janvier 2012
2. 6353 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2010-2011)
  - Rapporteur : Monsieur André Bauler
  - Echange de vues avec M. le Médiateur au sujet des avis des différentes commissions parlementaires et au sujet des avis disponibles concernant sa recommandation n°45 relative à l'institution d'un organe de surveillance auprès des ordres professionnels et autres professions libérales
3. Divers

\*

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

M. Marc Fischbach, Médiateur

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Christine Doerner, M. Serge Urbany

\*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

\*

#### **1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 4 janvier 2012**

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

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

### **o Recommandation n°45 relative à l'institution d'un organe de surveillance auprès des ordres professionnels et autres professions libérales**

La Commission des Pétitions a demandé l'avis de tous les ordres concernés par la recommandation n°45. Trois avis sont parvenus à la Chambre des Députés jusqu'à présent, à savoir celui de la Chambre des Notaires, du Collège médical ainsi que celui de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg.

M. le Médiateur informe que la Cour Supérieure de Justice ainsi que le Procureur général ont également préparé un avis au sujet de la recommandation sous rubrique. La Commission des Pétitions décide de demander cet avis aux instances précitées.

La Cour Supérieure de Justice est concernée dans la mesure où le Médiateur propose d'attribuer le rôle de surveillance à un collège composé de trois conseillers à la Cour d'appel.

M. le Président propose d'inviter la Fédération luxembourgeoise des travailleurs intellectuels indépendants à un échange de vues au sujet de la recommandation sous rubrique. En effet, tous les ordres concernés par la recommandation sont membres de cette fédération.

#### *Examen des avis*

Quant au contenu des avis disponibles, il y a lieu de retenir les remarques suivantes de M. le Médiateur :

D'une manière générale, M. le Médiateur ne doute pas de l'intégrité et de la conscience professionnelle des ordres, mais il ne peut que se référer aux plaintes qui lui ont été adressées au cours des dernières années. En effet, le Médiateur a été saisi d'au moins une vingtaine de doléances par rapport au traitement des plaintes par certains ordres professionnels. Ces personnes se plaignent soit de ne recevoir aucune réponse soit de recevoir des réponses sommaires sans décision motivée. Le Médiateur a toujours informé les réclamants que les ordres professionnels ne relèvent pas de son champ de compétence.

Quant à la critique de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg que quelques plaintes ne sauraient constituer ce que le Médiateur qualifie de réclamations régulières, M. le Médiateur invoque qu'il a été saisi d'au moins une vingtaine de plaintes. Vu que les ordres professionnels ne relèvent pas de son champ de compétence, le Médiateur s'est abstenu de transmettre de manière systématique toutes les plaintes aux ordres concernés. M. le Médiateur a cependant jugé opportun d'envoyer à titre d'information les réclamations les plus graves à l'ordre professionnel en cause.

M. le Médiateur rappelle que sa recommandation n'a pas pour objet de s'immiscer dans le fond de l'instruction, mais que la surveillance se rapporte uniquement au traitement approprié des plaintes. Ainsi, le Médiateur n'est pas habilité à juger si un plaignant a obtenu justice de la part de l'ordre professionnel. Par traitement approprié, il y a lieu d'entendre l'envoi d'une réponse dûment motivée aux plaignants.

M. le Médiateur conclut que, dans la mesure où les ordres traitent les plaintes dont ils sont saisis avec toute la diligence et tous les soins requis, ils devraient se féliciter de la mise en place d'une instance de surveillance auprès des ordres professionnels qui certifiera le sérieux et la qualité de leur travail et de ce fait corroborera la légitimité du pouvoir d'autorégulation des ordres.

### *Une alternative au mécanisme de contrôle recommandé*

Dans sa recommandation n°45, le Médiateur suggère d'attribuer le pouvoir de surveillance à un collège composé de trois conseillers à la Cour d'appel et non pas directement à l'institution de l'Ombudsman. En tant qu'alternative à cette procédure, M. le Médiateur explique qu'en élargissant son champ de compétence à tout organe investi d'une mission de service public, il pourrait être saisi de réclamations au sujet des ordres professionnels. Rappelons qu'en France le Médiateur de la République peut recevoir des réclamations concernant tout organisme investi d'une mission de service public.

Les ordres professionnels se sont vu attribuer par le législateur un pouvoir d'autorégulation, dont une mission essentielle est la protection des citoyens contre des comportements non conformes aux règles de la profession, et qui est de facto une mission de service public.

### *Position du Gouvernement*

En ce qui concerne la mise en œuvre de la recommandation, certains membres du Gouvernement restent réticents. Il rappelle que seule Mme la Ministre des Classes moyennes et du Tourisme appuie la recommandation, en estimant dans un courrier adressé au Médiateur le 5 septembre 2011 que cette initiative répond malheureusement à un besoin réel pour encadrer certaines professions libérales.

### *Saisie des conseils de discipline*

M. le Médiateur critique que les conseils de discipline des ordres professionnels ne sont 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.

### *Le Collège médical*

Selon l'avis du Collège médical, « le Ministre de la Santé apparaît ainsi comme un interlocuteur légitime et s'implique également dans le processus d'instruction des plaintes dont il assure par ricochet le bon suivi ». Or, le Ministre de la Santé a toujours affirmé auprès du Médiateur qu'il n'est pas habilité à intervenir auprès du Collège médical. M. le Médiateur se rallie entièrement à cette approche du ministre. Le pouvoir d'autorégulation attribué au Collège médical par le législateur ne permet pas d'immixtion de la part du ministère de tutelle.

En outre, M. le Médiateur se montre 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.

La Commission des Pétitions, comme le Médiateur, se montrent assez consternés par l'argumentation du Collège médical contre la recommandation du Médiateur, et en particulier en ce qui concerne un sentiment de méfiance des citoyens vis-à-vis des ordres professionnels, qui se lit comme suit : « *Le Collège médical n'entend pas outre mesure discuter de la réalité d'un sentiment de méfiance ressenti par le citoyen envers les organismes de la profession, un tel sentiment n'ayant rien d'exceptionnel ou d'alarmant depuis l'histoire des institutions. En effet, il est fréquent que le citoyen ordinaire se méfie de toute institution dont il redoute les mécanismes par peur, ou ignorance, préférant soit s'enfermer dans un processus de victimisation qui l'empêchera de dénoncer les crimes les plus odieux, soit à approcher des acteurs dont le statut leur inspire meilleure confiance pour intervenir auprès de l'organe compétent ab initio* ».

○ **Examen de l'avis de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale au sujet des voies de recours dans le cadre de la procédure de reclassement**

M. le Médiateur constate, comme déjà évoqué dans son rapport d'activité 2009-2010, que les problèmes qui se posent dans le cadre de la procédure de reclassement des salariés incapables d'occuper leur dernier poste de travail, persistent.

M. le Médiateur souligne qu'au cours de la réunion de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale du 1<sup>er</sup> décembre 2011, seul le représentant de la sensibilité politique « déi Lénk » s'est rallié à sa recommandation en citant l'arrêt dit « Bustaggi » du Conseil supérieur des assurances sociales en date du 10 décembre 2008 lequel statue que la décision prise sur base de l'article L. 552-2 du Code du Travail « *tranche une contestation sur des droits civils du travailleur, celui-ci doit disposer d'un recours devant un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, conformément à l'article 6(1) de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.* ». Pour le représentant de « déi Lénk » il résulte de cette jurisprudence que si la Commission mixte ne donne pas suite à une demande de reclassement au motif que, suivant l'avis du médecin de travail, la personne concernée est capable d'occuper son dernier poste de travail, cela constitue une décision administrative implicite ratifiant, en vertu de la compétence liée de ladite commission, l'avis du médecin de travail. En tant que telle et en application de cette jurisprudence, cette décision devrait être susceptible d'un recours lequel serait partant dirigé indirectement contre l'avis médical du médecin de travail étant à la base de cette décision.

M. le Médiateur regrette que la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale se soit de nouveau ralliée à la position du Ministre de la Sécurité sociale. Le Ministre de la Sécurité sociale craint que l'introduction de voies de recours supplémentaires complique davantage la procédure et aille à l'encontre des efforts de simplification administrative envisagée par la réforme de la législation sur la réinsertion professionnelle précitée.

Par ailleurs, M. le Médiateur critique vivement l'affirmation de M. le Ministre de la Sécurité sociale que prévoir une décision susceptible d'un recours lorsque la Commission mixte ne donne pas suite à une demande de reclassement au motif que, suivant l'avis du médecin du travail, la personne concernée est capable d'occuper son dernier poste de travail constituerait une source d'insécurité juridique. M. le Médiateur est au contraire d'avis que se mettre en conformité avec la jurisprudence en prévoyant une voie de recours est une source de sécurité juridique ! M. le Médiateur s'étonne qu'une commission parlementaire puisse se rallier à un tel constat.

M. le Président de la Commission des Pétitions regrette que la recommandation du Médiateur n'ait toujours pas été suivie par le Gouvernement et qu'une voie de recours dans le cadre de la procédure de reclassement ne soit toujours pas prévue par l'avant-projet de loi portant réforme de la législation sur la réinsertion professionnelle. La Commission des

Pétitions ne peut s'expliquer les réticences du Ministre de la Sécurité sociale à l'encontre de cette recommandation. Prévoir une voie de recours aurait comme seule conséquence qu'un litige en relation avec une décision de la Commission mixte pourrait être tranché devant les juridictions sociales après avoir ordonné une expertise médicale.

- **Examen de l'avis de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale en matière de prise en charge par la CNS**

#### *Quant aux appareils dentaires*

M. le Médiateur avait soulevé une contradiction entre les statuts de la CNS qui disposent que « le traitement d'orthodontie n'est pris en charge que s'il est fait sur autorisation préalable et sous surveillance du contrôle médical » et la nomenclature des actes techniques et généraux des médecins-dentistes en ce qu'elle ne prévoit pas une telle obligation. Le Médiateur se rallie à l'explication de M. le Ministre qu'en cas de contradiction, les statuts prévalent sur la nomenclature. Or, M. le Médiateur avait visé une mise en conformité de la nomenclature des actes techniques et généraux des médecins-dentistes avec les statuts de la CNS afin que le corps médical soit en connaissance de cause. En effet, il est d'usage que les médecins se réfèrent en pratique qu'à la nomenclature des actes techniques et généraux des médecins-dentistes.

#### *Quant aux vêtements compressifs*

La CNS a refusé de rembourser un vêtement compressif au motif que le magasin dans lequel le patient a acheté le vêtement en question n'est pas lié à l'assurance-maladie par la convention du 20 octobre 2004 entre l'Union des Caisses de maladie et l'Association des maîtres orthopédistes-bandagistes et la Fédération des patrons bottiers-orthopédistes du Luxembourg et que le magasin ne dispose que d'un agrément du Comité directeur de la CNS en vertu duquel il ne peut délivrer à charge de l'assurance maladie que certaines fournitures. Le Médiateur estime qu'il est impossible d'exiger de l'assuré qu'il ait connaissance des diverses modalités des agréments accordés aux différents professionnels.

La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale partage l'avis du Ministre de la Sécurité sociale qu'il faut se tenir aux règles applicables en la matière qui exigent que les fournitures inscrites dans la nomenclature des actes et services des maîtres mécaniciens orthopédistes-bandagistes et des maîtres orthopédistes-cordonniers ne peuvent être prises en charge que si elles sont vendues par une personne admise à la profession conformément aux conditions d'accès et d'exercice applicables aux professions visées par cette nomenclature.

M. le Médiateur explique qu'il est assez difficile pour le client de savoir quel magasin dispose d'un agrément pour chaque article médical en particulier. Il faudrait que le client prenne l'initiative de se renseigner à chaque fois auprès du commerçant. Si un commerce ne dispose pas de l'agrément nécessaire, c'est que le commerçant n'a pas recruté le professionnel adéquat, à savoir un mécanicien orthopédiste-bandagiste. Il n'est cependant pas défendu de vendre des articles médicaux sans agrément avec comme seule différence que le client n'est pas remboursé par la CNS.

La Commission des Pétitions partage en principe l'avis du Médiateur qu'il serait plus transparent si un magasin n'était autorisé qu'à vendre uniquement l'article médical pour lequel il dispose d'un agrément. La Commission est cependant consciente qu'une telle restriction est contraire au principe de la liberté de commerce. De plus, en limitant la vente

des articles médicaux aux commerçants avec agrément, on risque d'avoir un manque d'offre dans des régions peu urbanisées.

La Commission des Pétitions conclut que la seule solution est une information adéquate des consommateurs, ce qui s'avère pourtant difficile en pratique. Le commerçant devrait être tenu d'informer l'assuré du non-remboursement par la CNS de l'article médical pour lequel il ne dispose pas d'agrément.

### *Guichet unique en matière de sécurité sociale*

En ce qui concerne le guichet unique en matière de sécurité sociale, M. le Médiateur regrette que le Ministre de la Sécurité sociale s'oppose à cette idée, ceci notamment pour des raisons touchant à la protection des données personnelles. M. le Médiateur souligne qu'il s'agit d'un guichet d'information et de conseil, avec des agents hautement qualifiés et expérimentés ayant une parfaite connaissance de la législation en vigueur ainsi que des pratiques et procédures administratives de la sécurité sociale, et qui ne nécessite donc pas les données personnelles des assurées.

La Commission des Pétitions se rallie à la critique du Médiateur, en estimant qu'un guichet d'information, à l'instar du service d'accueil et d'information juridique, est d'une grande utilité.

- **Inscription de l'institution du Médiateur dans la Constitution et élargissement de son champ de compétence**

En ce qui concerne une inscription de l'institution du Médiateur dans la Constitution, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Elever le Médiateur au rang constitutionnel, c'est attribuer une valeur symbolique et une certaine visibilité à cette institution. Le droit à la médiation fait partie des droits fondamentaux du citoyen.
- Il s'agit de garantir un parallélisme avec la Cour des comptes. Le Médiateur surveille le fonctionnement de l'administration publique dans la mesure où il se charge de toutes plaintes afférentes dont il est saisi et en publiant ses constats et recommandations dans un rapport annuel. La Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière de l'Etat et communique ses observations en publiant un rapport annuel. A souligner que l'article 105 de la Constitution est consacré à la Cour des comptes.
- En comparaison internationale, il y a lieu de constater que la France et l'Italie ont inscrit le Médiateur dans leur Constitution. En Belgique, les travaux afférents sont en cours.

Pour ce qui est de l'élargissement du champ de compétence du Médiateur :

- M. le Médiateur se prononce en faveur d'une extension de son champ de compétence au secteur conventionné. Tout organe en charge d'une mission de service public devrait tomber sous le champ de compétence de l'Ombudsman.
- La loi française du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République dispose que le médiateur peut également recevoir des réclamations concernant tout organisme investi d'une mission de service public.

- Ce ne sont pas uniquement les établissements publics, qui relèvent du champ de compétence du Médiateur, à l'exclusion de leurs activités industrielles, financières et commerciales, qui exercent des missions de service public. Alors que l'Etat luxembourgeois a externalisé certaines de ses missions en les attribuant à des acteurs privés par le biais de conventions, il n'en reste pas moins qu'il s'agit toujours de services publics. Par ailleurs, l'Etat contribue de manière considérable au financement de ces services. Il faut un contrôle externe et indépendant de la qualité des services offerts par des associations conventionnées. A noter que les ordres professionnels ont une mission de service public dans la mesure où le législateur leur a délégué un pouvoir d'autorégulation.
- Le domaine de la santé est à considérer en principe comme un secteur public. Or, à l'heure actuelle la compétence du Médiateur se limite aux seuls hôpitaux dotés d'un statut public tandis que les hôpitaux privés échappent à toute intervention de sa part. Le fait qu'une partie du secteur hospitalier échappe à tout contrôle externe pose problème au regard de la cohérence de l'action du Médiateur.
- M. le Médiateur estime que si l'institution de médiation propre au secteur de la santé, au sujet de laquelle un avant-projet de loi est en cours d'élaboration, se voit attribuer les compétences adéquates, l'élargissement de son champ de compétence au secteur de la santé s'avère superfétatoire. Il semble cependant que l'avant-projet de loi prévoit que la procédure de médiation reste facultative de sorte que le corps médical pourrait toujours s'y opposer. M. le Médiateur insiste à ce que le médiateur du secteur de la santé dispose des mêmes moyens d'intervention que lui-même. A défaut de moyens d'action adéquats du médiateur de la santé, l'orateur plaide pour un élargissement des compétences de l'Ombudsman au secteur de la santé en général.

\*

En guise de conclusion, la Commission des Pétitions félicite M. le Médiateur pour son travail excellent au cours des huit dernières années et le remercie pour la bonne coopération.

Luxembourg, le 31 janvier 2012

La secrétaire,  
Anne Tescher

Le Président,  
Camille Gira