



RAPPORT N°

CONFIDENTIALITÉ :

COMMISSION : Général

MOTS CLÉS : Conseil de l'Ordre - Ombudsman – Médiation – gestion des réclamations Avocat/ODAP

L'ACCUEIL DES RECLAMATIONS DES AVOCATS PARISIENS SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'ORDRE DES AVOCATS

RAPPORTEUR :

Romain CARAYOL, MCO (2014-2016)

DATE DE LA REDACTION :

02/03/2016

BATONNIER EN EXERCICE :

Frédéric SICARD

DATE DE PRESENTATION AU CONSEIL :

08/03/2016

CONTRIBUTEURS : Jean-Louis BESSIS, par son rapport pour le CO du 16/02/2016

TEXTES CONCERNES :

RÉSUMÉ :

Par un rapport soumis au débat des membres du conseil de l'ordre en sa séance du 16/02/2016, Monsieur Jean Louis BESSIS avait transmis son analyse et sa solution visant à créer un Médiateur du Barreau, un Ombudsman propre à recevoir les plaintes des avocats de Paris, avec des pouvoirs d'enquête et des prérogatives consultatives, à l'instar d'une autorité administrative indépendante. Ce rapport a été rejeté par le conseil de l'ordre. En revanche, le conseil de l'ordre a voté que lui soit proposé à la séance du 08 mars 2016 les modalités pratiques d'un essai de création d'une solution permettant de recueillir et de traiter les réclamations des avocat(e)s parisien(ne)s sur le fonctionnement de l'Ordre.

CHIFFRES CLES :

TEXTE DU RAPPORT

Le rapport de Monsieur Jean-Louis BESSIS a eu le mérite de poser une question originale à notre institution que l'auteur du présent rapport reformulera de la façon suivante : est-il nécessaire de créer un outil permettant de recueillir et de traiter les réclamations des avocat(e)s parisien(ne)s concernant le fonctionnement de l'ordre des avocats de Paris ?

Répondant par l'affirmative, Monsieur Jean-Louis BESSIS proposait la création d'un médiateur du barreau ou d'un ombudsman, à l'instar d'une autorité administrative indépendante avec ses pouvoirs propres, son administration et ses prérogatives consultatives.

Cette approche a été rejetée en l'état par le conseil de l'ordre, en sa séance du 16/02/2016.

En revanche, le conseil de l'ordre a souhaité que lui soit soumis l'organisation d'un essai pour la mise en place d'une solution permettant de recueillir les réclamations des avocat(e)s parisien(ne)s, suivant des modalités à définir.

C'est l'objet du présent rapport. Avant d'aborder les mesures concrètes, il est apparu nécessaire de poser les éléments d'informations complémentaires sur les intermédiations existantes.

Médiateur - Ombudsman

Même si cette solution a été rejetée en l'état par le conseil de l'ordre de Paris, le 16/02/2016, le rapporteur a noté que les membres du conseil de l'ordre souhaitaient néanmoins avoir de plus amples informations sur le sujet, et connaître si pareille technique était utilisée par d'autres barreaux en Europe.

La médiation recouvre plusieurs réalités dont l'objectif commun est de créer du lien et de l'apaisement dans des situations de blocages et de rupture.

Des « médiateurs » sont souvent désignés dans les conflits internationaux ou encore les conflits sociaux.

Le « médiateur » a été intégré dans les grandes entreprises publiques et privées par la désignation sous ce vocable d'employés internes dont la mission est de recueillir les réclamations des clients et usagers (médiateurs de banques, médiateurs d'assureurs, médiateur des ministères économiques et financiers, médiateur des programmes de France Télévision, médiateur de radio France, etc...).

Les médiations conventionnelles et judiciaires s'installent progressivement dans la réalité quotidienne de l'exercice professionnel des avocats par l'essor des modes alternatifs de règlements des litiges.

Enfin, sur le terrain sociétal et politique, le « Médiateur de la République », devenu le Défenseur des Droits, a été créé pour, notamment, améliorer les relations entre les usagers et les services publics.

Le Médiateur de la République est l'organisation qui est la plus proche de celle d'un Ombudsman, organisation connue dans beaucoup de pays. Il existe d'ailleurs une Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie <http://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org>

L'ombudsman est défini communément de la façon suivante : une personne indépendante et objective qui enquête sur les plaintes de citoyens contre les organismes gouvernementaux et autres organisations, tant du secteur public que privé. Après examen impartial de la plainte, et si elle s'avère fondée, l'ombudsman formule des recommandations à destination de l'organisation concernée.

A l'échelle des institutions européennes, il existe un Ombudsman (<http://www.ombudsman.europa.eu>) - le titre en français est « Médiateur européen » - dont la mission est :

« Le Médiateur européen est un organisme indépendant et impartial qui peut demander des comptes à l'administration de l'UE. Il enquête sur des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes et organismes de l'UE. Seule la Cour de justice de l'UE, dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles, ne relève pas du mandat du Médiateur. Le Médiateur peut déclarer qu'il y a mauvaise administration lorsqu'une institution ne respecte pas les droits fondamentaux, les règles et principes du droit ou les principes de bonne administration.

Cela couvre les irrégularités administratives, les traitements injustes, les cas de discrimination, les abus de pouvoir, l'absence de réponse, le refus d'information et les retards injustifiés, par exemple. Tout citoyen ou résident de l'UE ainsi que les entreprises, associations et autres organismes ayant leur siège statutaire dans l'UE peuvent adresser une plainte au Médiateur européen. Il n'est pas nécessaire d'être personnellement affecté par le cas de mauvaise administration pour le faire. Veuillez noter que le Médiateur européen traite exclusivement les plaintes concernant l'administration de l'UE et non les plaintes concernant les administrations nationales, régionales ou locales, même lorsque ces plaintes portent sur des questions liées à l'UE ».

En relisant le rapport de Monsieur Jean-Louis BESSIS, la solution préconisée est similaire à celle du statut de l'Ombudsman européen, et partant des Médiateurs intégrés dans le réseau européen (Pour la France, le Défenseur des Droits). Les membres du conseil de l'ordre seront sensibles d'apprendre que certains Etats membres ont retenu d'autres dénominations pour leur ombudsman national : le « **Défenseur du Peuple** » pour l'Espagne ou encore mieux « **l'Avocat du Peuple** » pour la Roumanie

Ceci étant posé, la question a été de savoir si des barreaux en Europe auraient adopté l'équivalent d'un ombudsman dont la mission serait de recueillir les réclamations des avocats du barreau concernant le fonctionnement (ou des dysfonctionnements) de leur autorité régulatrice.

Les services de la Délégation des Barreaux Français ont été interrogés. Peu de barreaux ont adopté l'équivalent d'un ombudsman : la Belgique et la Slovaquie. Le Luxembourg est en cours de création de cet organe.

Pour illustrer le propos, voici les liens vers deux barreaux belges:

- Barreau de Liège : <http://www.barreaudeliège.be/FR/ombudsman.aspx>
- Barreau de Charleroi : <http://www.barreaudecharleroi.be/FR/Ombudsman.aspx>

Pour chacun d'entre eux, la DBF a confirmé qu'il ne s'agit pas d'un relais créé pour les avocats du barreau mais d'un relais d'intermédiation entre les clients d'avocats et l'ordre des avocats. L'ombudsman est ainsi conçu comme un pacificateur à l'écoute du mécontentement de clients d'avocats, sans avoir d'autre pouvoir que celui d'accueillir ce mécontentement, de le transmettre à l'avocat concerné et de tenter de voir avec lui une voie d'apaisement.

L'ombudsman de ces barreaux est ainsi conçu pour traiter les demandes des consommateurs de droit.

Le médiateur de la consommation

L'ordonnance n°2015-103 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation a transposé en droit français la directive 2013/11/UE du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

Le Livre 1er du Code de la consommation a été créé avec un titre V intitulé « Médiation des litiges de la consommation » (L. 151-1 et s.).

L'article L. 152-1 du Code de la consommation consacre désormais le droit pour tout consommateur de recourir gratuitement à un médiateur de la consommation en vue de la résolution amiable du litige qui l'oppose à un

professionnel, qu'il s'agisse d'un litige national ou transfrontalier. A cet effet, le professionnel doit garantir au consommateur le recours effectif à un dispositif de médiation de la consommation.

Un décret n° 2015-1382 du 30 octobre 2015 relatif à la médiation des litiges de la consommation est venu créer la partie réglementaire du Code de la consommation pour préciser les règles relatives au processus de médiation de la consommation, les exigences d'indépendance ou d'impartialité attachées au statut de médiateur et les obligations d'information et de communication qui incombent à ce dernier.

Sans entrer dans le détail de ces dispositions (cela fera l'objet d'un autre rapport), elles sont applicables aux avocats dans leurs relations avec les clients-consommateurs, et ce depuis le 1er janvier 2016.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, les avocats doivent donc informer leurs clients de la possibilité de recourir à un médiateur de la consommation, avant toute plainte contentieuse, en les orientant vers un médiateur figurant sur la liste des médiateurs agréés par la commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de consommation (CECM).

Le Conseil National des Barreaux a décidé de créer un Médiateur national de la consommation. Le conseil de l'ordre de Paris a déjà pris la décision d'envisager la création d'un Médiateur local de la consommation (cf. CO 24/11/2015 et CO 01/12/2015) sous réserve des décisions prises par le CNB. Il reviendra au barreau de Paris de décider si un Médiateur de la consommation demeure nécessaire au niveau local.

Pour aider à la prise de cette décision, il faut encore circonscrire les périmètres d'intervention du CNB et de notre Ordre, avec l'aide de la commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de consommation (CECM). En effet, à l'épreuve de son application, le texte du décret n° 2015-1382 du 30 octobre 2015 mérite des précisions sur l'indépendance du médiateur, son financement et le rôle des Ordres.

Ceci étant posé, le médiateur de la consommation, tel qu'il est organisé par les textes (et compris par nous), concerne exclusivement les relations avocats-clients pour les sujets suivants : les honoraires / la responsabilité civile professionnelle / la restitution des dossiers (les pièces du dossier), à l'exclusion des litiges liés à la déontologie de l'avocat (cf. en ce sens, rapport du CNB 21/22 novembre 2015, Pierre LAFONT).

En l'état d'une réflexion ouverte, rien n'interdirait de créer un médiateur de la consommation au barreau de Paris avec des compétences étendues aux avocats dans leur relation avec leur ordre. Pour autant, si tant est que cette approche soit validée par la CECM, elle porte en germe le risque d'une confusion dans la notion même de la médiation, et ne répondrait pas à la dimension politique envisagée dans sa genèse (cf. rapport de Monsieur Jean-Louis BESSIS).

Dans ces conditions, ce n'est pas par cet outil que le conseil trouvera la voie d'une intermédiation ouverte aux réclamations et proclamations des avocats parisiens ayant à se plaindre de leur ordre.

Les outils élaborés pour une intermédiation entre les avocats parisiens et leur Ordre

- **La certification ISO 9001 du service déontologique**

Le service déontologique de notre Ordre est certifié NORME ISO 9001. Cette certification peut être considérée comme une réponse indirecte à la critique sur le traitement des saisines déontologiques par les avocats parisiens. La norme ISO impose une réponse dans des délais de rigueur, en suivant des procédures précises décrites dans un cahier de charges certifiées.

Ce n'est pas une réponse politique, mais cela demeure une mesure de management rationnel au service de la communauté des avocats parisiens.

- **La plateforme contributive**

La décision de développer une plateforme contributive a été adoptée par le conseil de l'ordre en sa séance du 19 janvier 2016, sur rapport de Monsieur Henri de la Motte Rouge.

Cette plateforme doit permettre aux avocats parisiens de proposer des évolutions sur le RIBP, mais également de participer à un forum de débats participatifs sur des sujets libres (dans des conditions en cours de définition par la commission numérique).

Dans ces conditions, cet outil, dont la mise en production est prévue pour le début du mois de mai 2016, sera une passerelle concrète ouverte aux avocats parisiens pour y relayer leurs idées et leurs souhaits d'amélioration de l'Ordre, notamment.

- **Les colonnes de déontologie des avocats.**

Par deux résolutions du 02 février 2016 et du 16 février 2016, le conseil de l'ordre a adopté le rétablissement des colonnes, en posant les fondements de leur organisation entre les 42 membres du conseil :

« Dans le prolongement de son vote du 2 février 2016, le Conseil de l'Ordre décide de répartir les avocats du Barreau de Paris, en vue de la tenue de l'Assemblée générale du Barreau, incluant les avocats honoraires, en 42 colonnes selon listes jointes au présent procès-verbal.

« Chaque colonne se réunira deux fois par année civile, et sera convoquée selon les modalités définies à l'article P.64 du RIBP.

« L'Ordre du jour des colonnes est établi comme suit :

« Ière partie : L'Ordre à votre service : actualités et prospective : Traitement de l'actualité de la profession et des projets de l'Ordre au service des avocats :

- *déménagement du Palais de justice (ouverture, organisation spatiale, accès sur l'implantation et l'utilisation de la MoDA et les sujets qui y sont directement rattachés,*
- *mise en place d'une véritable démocratie participative (plateforme numérique),*
- *budget participatif grâce auquel l'Ordre soutiendra des projets innovants initiés par des Confrères et au service de la communauté,*
- *services de l'Ordre (Permanence déontologique téléphonique etc...).*

« IIème partie : Pratique professionnelle : Points de droit et de procédure.

- *les délais en matière d'appel,*
- *l'explication du cheminement d'une réclamation déontologique devant l'Ordre et les*
- *modalités de saisine de l'Ordre via la plateforme Avoclé*

« IIIème partie : Questions-Réponses, et évocation des questions posées par les Confrères préalablement à la réunion de la colonne.

« Il sera procédé, au début de chaque colonne, à l'élection d'un secrétaire de colonne et d'un coordinateur de colonne, sur volontariat des confrères présents.

« Chaque Membre du Conseil de l'Ordre devra faire parvenir, dans les 15 jours suivant la réunion de la colonne dont il a la charge, un compte rendu au secrétaire du Conseil.

« Une fois par trimestre au moins, les Membres du Conseil en charge des colonnes (Elisabeth CAULY, Pierre-Igor LEGRAND) feront une synthèse au Conseil des éléments saillants évoqués lors des réunions des colonnes. Le Conseil pourra procéder à tout vote utile à l'issue de ces synthèses ».

Les colonnes dépassent le débat déontologique pour s'ancrent dans tous les sujets de la profession. La 3^{ème} partie des réunions permettra de traiter les questions des confrères, avec la perspective d'un vote par le conseil de l'ordre.

Pour autant, il reste qu'il n'y a pas d'outil identifié autorisant les confrères à exprimer une réclamation sur un dysfonctionnement de l'ordre, avec une procédure de traitement de ces réclamations.

Proposition de mise en place d'un processus d'accueil des réclamations des avocats sur le fonctionnement de l'ordre des avocats.

Il est difficile de savoir si ce processus manquant est corrélé à un besoin. Néanmoins, suivant la résolution du conseil en date du 16 février 2016, il sera proposé de le créer en période d'essai de 5 mois pour mesurer sa pertinence.

Il est intéressant de relever que l'ombudsman européen a lui-même adopté un process pour recueillir les critiques des citoyens européens qui ne seraient pas satisfaits du traitement réservé à leur demande par l'ombudsman. Sur le site internet de l'ombudsman figure une page consacrée à ce sujet, avec la procédure à suivre pour le faire savoir (<http://www.ombudsman.europa.eu/fr/atyourservice/dissatisfied.faces>):

The screenshot shows the website of the European Ombudsman. The header includes the logo and navigation menu with options like 'À votre service', 'Activités', 'Presse', 'Affaires', 'Ressources', and 'Le mur'. The main content area is titled 'Mécontent de notre service?' and contains the following text:

Langues disponibles : bg .es .cs .da .de .et .el .en .fr .ga .hr .it .lv .lt .hu .mt .nl .pl .pt .ro .sk .sl .fi .sv

Notre objectif est d'offrir le niveau de service le plus élevé aux plaignants et à tous ceux avec lesquels nous sommes amenés à traiter. Si la qualité du service fourni se situe en-deçà d'un seuil acceptable, ou si nous commettons des erreurs, nous souhaitons le savoir. Nous nous efforcerons d'y remédier et d'éviter que de tels problèmes ne se reproduisent à l'avenir.

Que faire si vous êtes mécontent?

Quel est l'objet de votre mécontentement?

Mon mécontentement concerne l'issue de ma plainte.

Si vous n'êtes pas d'accord avec la **décision** que nous avons prise concernant une plainte que vous avez déposée auprès de nos services, vous pouvez envoyer une lettre, une télécopie ou un courriel au Médiateur, à l'adresse ci-dessous, en introduisant une **demande** motivée de **réexamen**. **Veillez indiquer la référence de votre affaire et expliquer clairement en quoi la décision est selon vous** nous devrions

Sommaire

- Que faire si vous êtes mécontent?
- Mon mécontentement concerne l'issue de ma plainte.
- Mon mécontentement concerne la façon dont les services du Médiateur traitent, ou ont traité, ma plainte.
- Mon mécontentement concerne la façon dont les services du Médiateur ont traité une correspondance ou des appels téléphoniques ne concernant pas une plainte.
- Mon mécontentement concerne le traitement de mes données personnelles.
- Comment le Médiateur va-t-il répondre?
- Quel résultat puis-je espérer?
- Qui peut exercer un contrôle des décisions prises par le Médiateur?
- Coordonnées du Médiateur

Résumés des affaires

Comment vous sentez-vous sur ce site ?

EMBALLÉ

Il est proposé de s'inspirer de cette approche mais avec la création d'une page consacrée sur le site de l'ordre avec un formulaire de saisie accessible après authentification par Avoclé, avec les éléments suivants :

« Vous rencontrez une difficulté avec votre Ordre, vous souhaitez nous faire part d'un dysfonctionnement, d'une amélioration, merci de nous en informer en renseignant les champs ci-dessous. Nos services vous apporteront une réponse sous 48 heures :

- Identification de la personne (pas d'anonymat), avec mail de l'avocat
- Choix d'un motif présélectionné de réclamation (à définir), ce qui accélérera le traitement et abondera automatiquement des données statistiques.
- Zone de saisie de la réclamation
- Zone de saisie de la proposition d'amélioration et/ou de la réponse souhaitée
- Zone permettant l'ajout de pièces

La validation de la saisie du formulaire en ligne entraînera :

- L'envoi d'un mail d'accusé réception automatique à l'avocat demandeur, avec l'annonce d'un numéro de dossier, et du délai de traitement sous 48 heures.
- La création automatique d'un dossier de réclamation par un logiciel de gestion de « tickets » à l'image de ce qui existe déjà au barreau de Paris avec la procédure de suivi on-line EBarreau.
- L'envoi du dossier au délégué du Bâtonnier désigné à cette fin pour traitement dans le délai de 48 heures.

Le système générera seule la gestion électronique des données, ainsi qu'un outil statistique (nombre de saisines, sujet, etc...)

1. CALENDRIER DE LA MISE EN ŒUVRE DEVANT LE CONSEIL :

Immédiat, avec mandat à la commission numérique pour action conforme à la délibération.