

Isabelle ADENOT

Pourquoi une institution ordinaire ?



Parcours d'Isabelle ADENOT

Depuis 2009,	Président du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens
De 2007 à 2009,	Membre du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens
De 2003 à 2007,	Président du Conseil central A de l'Ordre national des pharmaciens
De 1999 à 2007,	Président du Conseil régional de l'Ordre des pharmaciens de Bourgogne
De 1987 à 2007,	Membre du Conseil régional de l'Ordre des pharmaciens de Bourgogne
Depuis 2012,	Président du Comité de liaison (CLIO) des 16 institutions ordinales françaises
Pour 2012,	Président du Groupement Pharmaceutique de l'Union Européenne (GPUE)
Depuis 2009,	Président de la Conférence Internationale des Ordres de Pharmaciens Francophones (CIOPF)

Sommaire

Introduction.....	3
Dans quels secteurs trouve-t-on des institutions ordinales et pourquoi ?.....	4
Les missions des institutions ordinales	6
1. L'action <i>a priori</i>	7
a) Proposer la déontologie.....	8
b) Émettre des recommandations.....	9
c) Donner des avis.....	9
d) Contrôler l'accès à la profession.....	9
e) Diffuser l'information	10
2. L'action <i>a posteriori</i>	10
a) Veiller à la compétence professionnelle.....	10
b) Veiller au respect des devoirs professionnels.....	11
c) Veiller à préserver le public d'un exercice illégal de la profession par un tiers ne détenant pas les garanties exigées par les textes.....	12
Les modes de fonctionnement des institutions ordinales.....	13
1. Réactivité.....	13
2. Indépendance.....	14
3. Transparence.....	14
Les contreparties de l'autorégulation.....	15
Une institution ordinale peut-elle être réservée à certains professionnels ou devenir facultative ?.....	18
Conclusion.....	20

Introduction

Les professionnels inscrits auprès d'institutions ordinales remplissent tous des missions sociales d'intérêt général et exercent dans des secteurs où le marché ne peut intervenir seul et où l'exigence d'une éthique est impérieuse. Proposant des biens et/ou des services de nature intellectuelle, ces professionnels, qui contribuent de manière significative à l'économie nationale et européenne, sont en contact direct et quotidien avec le consommateur, le client, le patient, le justiciable, qui placent en lui sa confiance.

S'il est du devoir des professionnels d'honorer cette confiance, il revient aux institutions ordinales de garantir à la collectivité les moyens de la confiance. Ainsi, une institution ordinale contrôle l'accès et l'exercice d'une profession dans des secteurs concurrentiels, de grande technicité et au cœur de l'humain. Secteurs qui nécessitent donc de rechercher des équilibres entre des principes inaliénables tels que les droits fondamentaux des personnes, l'intérêt général ou encore les règles du droit de la concurrence. C'est la mission des Ordres : une mission de service public. C'est la fonction des Ordres : un acteur de régulation.

Aujourd'hui, cette nécessité d'équilibres ne cesse de grandir et de s'imposer, comme en témoigne la multiplication des Hautes Autorités Indépendantes, les codes ou chartes de déontologie qui fleurissent partout, et le rôle croissant confié aux institutions ordinales. Pourtant, certains souhaitent remettre en cause les caractéristiques essentielles à leurs missions.

Engagée depuis de très nombreuses années au service des valeurs professionnelles des pharmaciens, et aujourd'hui investie de la confiance des 16 institutions ordinales pour présider leur Comité de Liaison, j'ai souhaité présenter ma vision des institutions ordinales, de leurs missions, de leurs modes de fonctionnement, de leurs avantages et des contreparties de l'autorégulation.

Dans quels secteurs trouve-t-on des institutions ordinaires et pourquoi ?

En France, il existe seize institutions ordinaires regroupant des **professions de santé**, des **professions juridiques et judiciaires** et des **professions techniques ou du cadre de vie**.

En tout, elles regroupent **plus d'un million de professionnels**.



PROFESSIONS JURIDIQUES ET JUDICIAIRES

- Ordre des avocats aux Conseils
- Ordre des avocats aux Barreaux
- Ordre des avocats au Barreau de Paris
- Chambre nationale des huissiers de justice
- Chambre des notaires



PROFESSIONS DE SANTÉ

- Ordre national des médecins
- Ordre national des chirurgiens-dentistes
- Ordre des sages-femmes
- Ordre national des pharmaciens
- Ordre national des infirmiers
- Ordre des masseurs-kinésithérapeutes
- Ordre national des pédicures-podologues



PROFESSIONS DITES « TECHNIQUES » OU DU CADRE DE VIE

- Ordre des architectes
- Ordre des experts comptables
- Ordre des géomètres experts
- Ordre national des vétérinaires

Dans ces secteurs :

- **L'État ne peut exercer, directement et intégralement, la mission de service public qui lui incombe de manière régalienne dans le secteur considéré.**

Le droit à la justice, par exemple, est un droit humain fondamental dont l'État est le garant, le protecteur et le promoteur. Pour autant, dans un État démocratique, le justiciable a droit à des garanties vis-à-vis des pouvoirs publics. De nombreuses institutions assurent le justiciable contre toute emprise excessive de la puissance publique.

- **Le marché ne peut à lui seul, absolument et spontanément, assurer la parfaite régulation de l'offre et de la demande dans l'intérêt des personnes bénéficiaires des services. La seule connaissance du prix du bien ou du service et le libre jeu de la concurrence ne suffisent pas à garantir aux bénéficiaires la qualité du service rendu, ni sa fiabilité, ni le respect de ses droits et de ses intérêts fondamentaux.**

Que penserait-on d'un professionnel qui vendrait des services, des soins, des produits, des conseils rentables pour lui mais inutiles ou nuisibles aux intéressés, impuissants à apprécier l'opportunité ou la valeur de l'offre qui lui est proposée ? Le bénéficiaire, confronté à une forte asymétrie de connaissance, alors qu'existent des risques majeurs et parfois vitaux, doit pouvoir placer sa confiance dans le professionnel. Les Ordres ont pour fonction fondamentale de veiller à ce que tous les professionnels relevant de leur domaine fassent passer l'intérêt du consommateur avant le leur.

LE SECTEUR DE LA SANTÉ

- Toute personne, y compris la plus fragile ou celle qui n'a pas les moyens de payer les services de santé, doit avoir accès aux soins ;
- Le secteur de la santé touche à l'humain, en ce qu'il a de plus intime. La confiance y est essentielle ;
- La distorsion de connaissance entre le patient et le professionnel reste importante même si les patients sont de plus en plus informés (Internet démultiplie l'information) ;
- Les soins et les traitements comportent des risques. Tous les citoyens ont droit aux compétences validées par l'État et confortées par l'expérience et la formation continue des professionnels pour éviter au maximum ces risques ;
- Les personnes sont vulnérables aux offres commerciales séduisantes.

LE SECTEUR DU DROIT

- Le droit est une matière vivante qui innerve l'ensemble des secteurs d'activité de nos démocraties. Le droit est un phénomène social qui dit, dans le méandre des textes, « ce qui doit être fait » et souvent, ce qui ne « doit pas être fait » pour vivre en société ;
- Les professionnels du droit sont l'appui naturel de nos concitoyens ; leurs champs d'activités ne cessent de croître. Traditionnellement ils consultent, conseillent, sont rédacteurs d'actes, représentent en justice ou devant toute autorité, négocient, sont auxiliaires de justice, sans compromission mais dans le respect de l'institution judiciaire. Aujourd'hui, ils sont aussi médiateurs, arbitres, correspondants à la protection des données personnelles, mandataires en transactions immobilières...
- Ils assurent à nos concitoyens l'accès au droit et à la justice notamment en organisant et en participant à l'aide juridictionnelle ;
- Toutes leurs activités se caractérisent par le mandat. Ils sont mandataires de leur client. Leur légitimité et leur crédibilité reposent sur une haute intégrité morale et sur leur indépendance contrôlées par leurs Ordres.

Les missions des institutions ordinales

C'est le rôle, nécessaire et légitime, des syndicats de « défendre les intérêts matériels et moraux » de leurs mandants. Les prérogatives des Ordres ne sont pas, quant à elles, des instruments de défense d'intérêts corporatistes.

Les missions des institutions ordinales sont précisément définies par le législateur. Si elles peuvent différer d'une institution à l'autre, elles ont en commun de viser la primauté de l'intérêt du client/patient et de l'intérêt général sur l'intérêt individuel du professionnel.

Par des actions en amont comme en aval, les institutions ordinales veillent au respect des conditions d'exercice fixées par le législateur et au comportement des professionnels ; elles contribuent également à la réflexion pour faire progresser la qualité des actes professionnels et accompagner les évolutions sociétales, législatives, économiques...

1. L'action *a priori*

a) Proposer la déontologie

Ethique, morale, déontologie ? De très nombreux écrits apportent leur éclairage sur la distinction entre ces trois notions. La déontologie n'est pas la conscience du bien et du mal au sens général, mais celle du « bon » comportement professionnel, celui que la société est en droit d'attendre. C'est à dire un usage probe du savoir : il serait inenvisageable que le professionnel ne mette pas son « expertise » au service de son client/patient, voire pire, qu'il l'utilise contre lui. Ces normes de comportements constituent la déontologie, ciment de la confiance.

Les valeurs reprises dans la déontologie sont nombreuses et communes à toutes les institutions ordinales. On peut citer l'égal dévouement, la loyauté, le respect du secret professionnel, l'indépendance professionnelle, l'absence de conflits d'intérêts...

Ces valeurs transcendent les lois du marché et de l'argent. Ce sont des valeurs morales qui guident les professionnels dans leur pratique et protègent les usagers des biens et services.

Leur respect est un devoir pour le professionnel, un droit pour le client/patient. Ce droit est d'autant plus intangible lorsqu'une profession bénéficie d'un monopole de service reconnu dans un intérêt public : en aucun cas, les professionnels ne doivent user et abuser de ce pouvoir qui leur est confié.

Cet ensemble de devoirs professionnels est déterminé pour et par chaque profession. Les règles déontologiques organisent les comportements, en encourageant certains et en interdisent d'autres, non seulement envers les clients/patients mais aussi entre pairs. Elles laissent néanmoins au professionnel, praticien autonome dans l'exercice de son art, un espace d'appréciation afin qu'il exerce lui-même son jugement en situation.

Le code de déontologie, une fois adopté par décret, donne une valeur réglementaire aux principes essentiels qui le constituent. C'est donc une norme juridique qui participe à l'Etat de droit.

Il engage les professionnels dès leur prestation de serment et les lie. L'institution ordinale a non seulement pour mission de défendre et de promouvoir ces règles, mais aussi de les faire vivre en les adaptant au temps présent et aux réalités d'une société en perpétuel mouvement.

RESPECT DU SECRET PROFESSIONNEL

Alors que la soif de transparence progresse dans notre société, le secret professionnel demeure une valeur primordiale inhérente au respect de la liberté et de la personne humaine. Il est source de confiance pour le client/patient qui doit pouvoir se confier au professionnel sans crainte de divulgation. En prêtant serment, les professionnels s'engagent ainsi à respecter la vie privée, notion que l'on retrouve tant dans la déclaration universelle des droits de l'Homme que dans notre code civil.

La violation du secret professionnel est une faute déontologique et une infraction pénale, sauf dans certaines circonstances, lorsque la loi impose ou autorise la révélation du secret : l'accès aux origines, la lutte contre les épidémies, la manifestation de la vérité en justice, la protection de l'enfance maltraitée, la lutte contre le blanchiment d'argent en sont quelques exemples concrets. La loi arbitre ainsi des conflits entre des valeurs supérieures : secret professionnel et respect de la vie humaine, secret professionnel et vérité judiciaire.

Prenons encore le cas des données de santé qui sont des données « sensibles » qui ne peuvent être communiquées ou utilisées librement. Le traitement ou la collecte générale des données de santé est possible mais seulement si elles sont rendues anonymes dans le cadre, par exemple, d'une étude épidémiologique. Pourrait-on imaginer qu'elles soient vendues à des fins commerciales et utilisées pour favoriser le profilage des patients ?

INDÉPENDANCE DU PROFESSIONNEL

L'indépendance du professionnel est aussi source de confiance. Être indépendant, c'est en toute circonstance, conseiller, émettre des avis, plaider, agir, dans l'intérêt prioritaire du bénéficiaire du service, en préservant son jugement professionnel de tout conflit d'intérêts et de toute pression extérieure quelle qu'elle soit (morale, sociale, technique, financière, économique...) Peut-on imaginer qu'un professionnel se soumette à des contraintes qui seraient susceptibles d'y porter atteinte ?

Le corollaire de cette indépendance professionnelle est la responsabilité du professionnel. Il est responsable des actes qu'il réalise, des conseils qu'il donne. Il est responsable des informations qu'il transmet. Il est responsable des informations qui lui sont confiées, au-delà de son statut juridique (salarié, libéral, commerçant, ...).

Pour les pharmaciens d'officine, la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a reconnu l'importance de cette indépendance. Le pharmacien titulaire d'officine est « *censé exploiter la pharmacie, non pas dans un objectif purement économique, mais également dans une optique professionnelle. Son intérêt privé lié à la réalisation de bénéfices se trouve ainsi tempéré par sa formation, par son expérience professionnelle et par la responsabilité qui lui incombe, étant donné qu'une éventuelle violation des règles légales ou déontologiques fragilise non seulement la valeur de son investissement, mais également sa propre existence professionnelle* » (CJUE 19 mai 2009, C 171/07 et C 172/07 Apothekerkammer des Saarlandes).

De même, s'agissant d'une réglementation nationale adoptée par l'Ordre néerlandais des avocats visant à interdire les associations professionnelles entre avocats et experts comptables afin de préserver la liberté et l'indépendance d'exercice de la profession d'avocat, la Cour a relevé que cette réglementation, bien qu'ayant des effets restrictifs sur la concurrence qui lui sont inhérents, s'avère nécessaire au bon exercice de la profession d'avocat telle qu'elle est organisée dans l'État membre concerné (CJUE 19 février 2002, C-309/99 Wouters).

ABSENCE DE CONFLIT D'INTÉRÊTS : UNE DÉCLINAISON DE L'INDÉPENDANCE ET DU SECRET PROFESSIONNEL.

Par exemple, un avocat ne peut être ni le conseil, ni le représentant ou le défenseur de plus d'un client dans une même affaire s'il y a conflit entre les intérêts de ses clients ou, sauf accord des parties, s'il existe un risque sérieux d'un tel conflit. Le simple risque doit le conduire à refuser le dossier. De même, l'avocat ne peut accepter l'affaire d'un nouveau client si le secret des informations données par un ancien client risque d'être violé ou lorsque la connaissance par l'avocat des affaires de l'ancien client favoriserait le nouveau client.

b) Émettre des recommandations

Règles incitatives de bonne pratique, les recommandations sont émises pour faire progresser la qualité des actes professionnels et accompagner les évolutions sociétales, législatives, économiques... **Les institutions ordinales n'écrivent pas le droit, ces recommandations ne sont pas « contraignantes » au sens légal du terme.** Pourtant, elles permettent aux membres des professions concernées d'adapter leur pratique en la confrontant à la règle déontologique. Elles valent interprétation de la règle déontologique. Elles révèlent encore l'attitude qu'aurait le juge disciplinaire face à des manquements.

c) Donner des avis

Interlocuteur des pouvoirs publics, l'institution ordinale est force de propositions. **Elle contribue à la réflexion sur les nécessaires évolutions de nos démocraties (droits, fiscalité, urbanisme, foncier, santé, police sanitaire...).** Elle contribue à promouvoir et à défendre l'intérêt général et l'intérêt collectif de la profession à travers les avis qu'elle rend, soit à la demande des autorités sur des textes généraux (projets de décrets, d'arrêtés, de bonnes pratiques, ...), soit sur des dossiers individuels (conditions d'exercice, conventions, ...).

d) Contrôler l'accès à la profession

L'accès à une profession réglementée n'est pas, par définition, libre. Il nécessite de répondre à des conditions fixées par le législateur. Les institutions ordinales veillent au respect de ces conditions, tant par les professionnels que par les sociétés qui exercent l'activité ou y contribuent (société d'exercice libéral, société de participations financières de professions libérales, Aarpi, ...).

Ce contrôle permet d'assurer au bénéficiaire du bien ou du service qu'il s'adresse à un professionnel qui dispose des diplômes, des compétences requises et présente toutes les garanties de moralité et d'indépendance professionnelle nécessaires à l'exercice de sa profession.

e) Diffuser l'information

L'information diffusée est celle qui veille à l'actualisation des conditions d'exercice des professionnels et de leurs compétences, à la valorisation et à la promotion d'un exercice de qualité.

A l'opposé de l'information des syndicats professionnels qui ne s'adressent logiquement qu'à leurs adhérents, l'information ordinale est, au sein d'une profession, identique pour tous et adressée à tous.

2. L'action *a posteriori*

a) Veiller à la compétence professionnelle

Dès après son inscription au tableau, les institutions ordinales ont pour mission de veiller à la compétence du professionnel tout au long de son exercice. Toutes ont à cœur de mobiliser chacun sur ses devoirs : veiller sans cesse à actualiser ses connaissances et à se tenir régulièrement au fait des nombreuses évolutions réglementaires et techniques qui impactent la pratique au quotidien.

QUELQUES EXEMPLES :

Les Ordres des professions de santé ont en charge le suivi des programmes de développement professionnel continu (DPC), ainsi que le contrôle de l'obligation annuelle de DPC à laquelle sont soumis les professionnels de santé (le DPC comporte l'évaluation des pratiques professionnelles ainsi que l'acquisition ou l'approfondissement de connaissances ou de compétences).

L'Ordre national des Vétérinaires est chargé de recueillir l'information concernant la quantification individuelle de la formation continue réalisée par chaque vétérinaire.

La Chambre des notaires contrôle l'accomplissement effectif de l'obligation de formation continue des notaires (trente heures par an) en vérifiant les critères des formations suivies ainsi que leur lien nécessaire avec l'activité de notaire. Chaque année, les notaires déclarent auprès de la chambre dont ils relèvent, les conditions dans lesquelles ils ont satisfait à leur obligation de formation continue au cours de l'année écoulée.

b) Veiller au respect des devoirs professionnels

Face à un différend, l'institution ordinale peut, et dans certains cas, doit proposer aux parties de régler de façon amiable leurs différends. Il s'agit de les inciter à résoudre leur désaccord avec l'aide de conseillers ordinaires. Les barreaux connaissent également des procédures d'arbitrage. C'est donc un pouvoir de conciliation et d'arbitrage. La conciliation est parfois un préalable obligatoire avant toute phase contentieuse.

Lorsque c'est nécessaire et dans le but de protéger le public, face à un manquement aux règles déontologiques, constaté notamment par les autorités ou faisant suite à la plainte d'un particulier, les institutions prononcent des sanctions disciplinaires. Elles agissent comme des juridictions.

A ce titre, elles doivent respecter les garanties fondamentales de procédure et les droits de la défense. Notamment, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme qui indique que « *toute personne a droit à un tribunal impartial* ».

Séparation de l'autorité de poursuite et de la juridiction de jugement, instruction à charge et à décharge, rapports objectifs, accès au dossier par le professionnel concerné et/ou son avocat, principe du contradictoire sont ainsi quelques principes parmi tant d'autres qui gouvernent les procédures devant les chambres de discipline.

Si les sanctions sont destinées au professionnel, la publicité qui en est faite a un rôle pédagogique : la sanction est communautairement dissuasive. Elle protège également l'honneur d'une profession, les chambres de discipline ayant le pouvoir d'exclure un professionnel qui en aurait bafoué les valeurs communes. Contrairement à d'autres juridictions, il n'y a pas de réparation de dommages, hormis celui fait à la profession.

Certaines institutions ordinaires pratiquent aussi des incitations positives, par exemple par l'attribution de prix à des professionnels particulièrement méritants de par leurs travaux ou publications ayant trait au respect des devoirs professionnels.

ORGANISATION DES CONTRÔLES PAR LA CHAMBRE DES NOTAIRES (Extrait du site www.notaires.fr)

Afin d'assurer un contrôle rigoureux de la manière dont les notaires exercent leur activité et rendre compte de la situation réelle de l'office, chaque office fait l'objet au moins une fois par an d'une inspection inopinée. Cette inspection porte à la fois sur le traitement juridique des dossiers et sur la rigueur de la comptabilité de l'office.

Ces inspections donnent lieu à l'établissement d'un rapport remis simultanément au Président de la chambre de discipline ainsi qu'au Procureur de la République.

ORGANISATION DES CONTRÔLES PAR LA CHAMBRE DES NOTAIRES (Extrait du site www.notaires.fr)

(SUITE)

Les inspecteurs sont de deux sortes :

- D'une part, les « notaires-inspecteurs » exerçant en dehors du département des notaires inspectés (afin d'éviter la partialité que pourrait entraîner une trop grande proximité).
- D'autre part, les inspecteurs de comptabilité (experts comptables, commissaires aux comptes etc..).

Ces inspecteurs disposent de larges pouvoirs d'investigations.

S'ils constatent des irrégularités, ils doivent en avertir immédiatement les instances disciplinaires de la profession et les autorités judiciaires.

Afin de garantir une parfaite transparence et impartialité, ces inspecteurs sont notamment responsables pénalement de la rigueur de leur inspection.

c) Veiller à préserver le public d'un exercice illégal de la profession par un tiers ne détenant pas les garanties exigées par les textes

Les actions sont multiples, elles varient selon les Ordres. Principalement, il s'agit d'actions pénales où les institutions, exerçant une veille attentive, saisissent les autorités judiciaires et se portent partie civile devant les tribunaux. **Ainsi, elles contribuent à lutter contre le charlatanisme, contre les fraudeurs de toute sorte dont pourraient être victimes les citoyens. Ils doivent être assurés que ceux qui exercent l'art annoncé, sont bien ceux qui ont les compétences et les autorisations requises par le législateur.**

Les modes de fonctionnement des institutions ordinales

Les institutions ordinales doivent en permanence **rechercher l'efficacité et la rationalité de leur gestion.**

Sur un autre plan, pour remplir avec efficacité leurs missions, **les institutions ordinales doivent être respectées** (exigence de pertinence de leurs décisions), **réactives, indépendantes et transparentes.** Ce sont les corollaires de la crédibilité de leur action.

1. Réactivité

Les conseillers ordinaires sont, dans leur grande majorité, des professionnels élus par leurs pairs, donc reconnus par la profession. Le fait qu'ils soient eux-mêmes des professionnels, présente l'avantage de la force de l'usage : les conseillers ordinaires connaissent la réalité du terrain.

- Ils sont les mieux à même d'appréhender les valeurs morales nécessaires à l'exercice de la profession.

- Les professionnels acceptent les contraintes et les obligations d'autant mieux qu'elles viennent de leurs pairs. La mobilisation sur des règles qui visent l'excellence, paraît ainsi plus légitime. C'est source d'efficacité.
Prenons l'exemple du Dossier Pharmaceutique, dont la maîtrise d'œuvre a été confiée par le législateur au Conseil national de l'Ordre des pharmaciens. Le déploiement à l'ensemble des pharmacies d'officine fut très rapide grâce notamment à l'engagement de l'ensemble des conseillers ordinaires qui ont joué un rôle pédagogique auprès de leurs confrères.
- La société et son environnement évoluant très vite, les métiers doivent également s'adapter. Des conseillers ordinaires professionnels ont cette capacité de réaction. Une des missions des institutions ordinaires est justement de faire vivre des valeurs intemporelles en regard du temps présent.

2. Indépendance

L'indépendance s'entend comme un moyen neutralisant l'influence d'un tiers qui n'aura pas de prise. Elle ne s'entend pas au sens où l'institution n'aurait pas de comptes à rendre. L'indépendance doit être morale et matérielle à l'égard :

- des professionnels du secteur : les conseillers ordinaires, eux-mêmes professionnels, se doivent, pour agir en toute impartialité, de garder leurs distances vis-à-vis de leurs confrères ;
- des syndicats professionnels : ces derniers ont un rôle absolument essentiel, la défense des intérêts économiques ou sociaux des professionnels. Les institutions ordinaires défendent l'intérêt collectif de la profession. Si ces missions respectives demandent un travail d'équipe, les institutions ordinaires ne peuvent pas néanmoins être dépendantes des syndicats.

3. Transparence

Les institutions ordinaires doivent rendre des comptes à la profession elle-même, mais aussi aux autorités et au public. Elles doivent donc informer et faciliter la recherche d'informations sur leurs actions et les moyens employés (rapports d'activités, sites Internet, motivations des décisions disciplinaires, ...).

Les contreparties de l'autorégulation

Une institution ordinale qui irait au-delà de ses missions, qui les instrumentaliserait au détriment des lois du marché, qui protégerait non les usagers mais ses membres au détriment de l'intérêt général, qui favoriserait un groupe de professionnels au détriment de la profession, qui élaborerait des recommandations sans se préoccuper de l'intérêt des usagers, qui défendrait des positions politiques ou philosophiques, **contreviendrait gravement aux missions de service public que lui a confié le législateur.**

Pour éviter ces situations, de nombreuses contreparties de l'autorégulation des professions ont été logiquement mises en place. Ces contreparties éloignent ainsi les suspicions de « corporatisme » ou d'inefficacité que certains veulent parfois faire peser sur elles.

Dans les faits, à tout moment, toute autorité, toute personne, publique ou professionnelle, qui se sentirait lésée, brimée ou insatisfaite par une institution ordinale peut agir à son encontre.

En effet :

- **leurs actions sont soumises à de nombreux contrôles**, nationaux ou européens (cour des comptes, juridictions civiles et administratives, commission européenne...)

- La Cour des comptes peut exercer un contrôle sur les organismes qui sont habilités à recevoir des cotisations légalement obligatoires (articles L. 111-7 et R. 133-4 du code des juridictions financières). Son contrôle portera sur la régularité des comptes et, au-delà, sur l'organisation et sur la gestion des missions.

- Sans attendre l'intervention de cette juridiction financière *a posteriori*, l'on pourrait d'ailleurs imaginer que des Contrats d'Objectifs et de Gestion, comme ceux des agences nationales, engagent formellement *a priori*, les institutions ordinales qui ont, rappelons-le une mission de délégation de service public.

- **leurs codes de déontologie relèvent de l'État de droit**

Si les codes de déontologie sont proposés par les institutions ordinales, ils sont le plus souvent adoptés par décret, sous le contrôle du Conseil d'État et après avis de l'autorité de la concurrence.

Cette dernière veille à ce que la déontologie n'entrave pas la libre concurrence entre opérateurs. Rien de plus normal, puisque concurrence et déontologie se complètent en poursuivant les mêmes objectifs : la protection du bénéficiaire du bien ou du service (tour à tour consommateur, malade, justiciable, accusé, victime, propriétaire...) tout en permettant une concurrence entre les membres de la profession qui soit loyale et respectueuse des règles déontologiques.

- **leurs décisions peuvent faire l'objet de recours**

Que l'on soit citoyen ou professionnel, il est toujours possible de faire valoir ses droits devant d'autres instances, le plus souvent judiciaires :

- Si les conseillers sont tenus au secret du délibéré des chambres de discipline, l'audience est publique et accessible à tout moment à toute personne intéressée (sauf cas particuliers). La décision rendue, parce qu'elle fait grief, doit être motivée et indiquer les délais et les voies de recours.

Par exemple, concernant l'Ordre national des pharmaciens, dans un premier temps, recours « interne » en appel auprès de la chambre de discipline du Conseil national, puis recours « externe » devant le Conseil d'État. **Cette**

ultime juridiction de recours, indépendante de l'institution ordinaire, exerce ainsi un « contrôle » du bon fonctionnement des chambres de discipline de l'institution.

- Les décisions adoptées sur la base des avis rendus par les Ordres sur des dossiers individuels personnels **peuvent faire l'objet de recours parfois auprès des ministères concernés et toujours devant les tribunaux des deux Ordres de juridictions, voire devant les juridictions européennes.**

- **La composition des instances ordinaires est un facteur de transparence**

- Si des membres sont élus par leurs pairs, d'autres, ayant voix délibérative, sont, pour plusieurs des institutions ordinaires, nommés par les autorités concernées du secteur d'activité (ministérielles, universitaires, scientifiques, académiques).

- Concernant les chambres de discipline, certaines sont non seulement présidées par des magistrats, mais comportent aussi des représentants d'usagers.

- Enfin, des institutions ordinaires du secteur de la santé associent spontanément à leurs réflexions des associations de patients ou de consommateurs (relecture de recommandations, réunions sur les bonnes pratiques, participation active dans des commissions, ...).

- **Les décisions des institutions ordinaires sont collégiales**

Expression de la démocratie, les décisions prises par les institutions ordinaires relèvent de la collégialité de ses membres. Les institutions ordinaires sont organisées sous la forme de conseils, véritables exécutifs, qui prennent des décisions sous la forme de délibérations. Ces délibérations, si elles portent griefs à un tiers, peuvent être soumises au juge.

Pour exemple, les conseils de l'Ordre des barreaux : toutes délibérations étrangères à ses attributions ou contraires aux dispositions de la loi ou du règlement peuvent être annulées par la cour d'appel, sur les réquisitions du Procureur général.

Une institution ordinale peut-elle être réservée à certains professionnels ou devenir facultative ?

Tous les professionnels d'une profession participent à l'œuvre commune de cette profession. Chacun assure une fraction de la mission sociale d'intérêt général confié à l'ensemble de la profession.

Dès lors est-il possible de :

1. Soustraire à leurs devoirs professionnels et au contrôle nécessaire de leur bon respect certains membres d'une profession ?

L'utilisateur est libre de recourir aux professionnels de son choix. Parfois, comme pour un malade, c'est son parcours de soins qui l'amènera vers différents professionnels. Il peut dès lors, au fil du temps ou tour à tour, consulter plusieurs membres d'une même profession, aux statuts différents (salarié du privé ou du public, professionnel libéral).

Certes, un établissement public ne fonctionne pas comme une entreprise privée. Certes, le statut des employés est différent de celui d'un professionnel libéral. Mais du moment que les professionnels agissent dans le cadre d'une même mission de service public, serait-il imaginable que la déontologie, le « bon » comportement s'applique aux uns et pas aux autres, soit vérifiable pour les uns, sans contrôle pour les autres ?

Avant d'être chef d'entreprise, avant d'être salarié du secteur public ou privé, le professionnel est dépositaire d'un même savoir, d'une même mission de service public.

Au sein d'une profession, les règles ne peuvent donc valoir que pour tous. Soustraire une partie des professionnels, c'est nier l'évidente unité de respect des devoirs professionnels.

2. Rendre facultative l'inscription à une institution ordinale ?

Les cotisations que versent les professionnels, légalement obligatoires, financent partiellement ou totalement l'activité des instances ordinales. Ce sont des ressources qui permettent à l'institution de remplir ses missions de service public et de réaliser des actions initiées au service de la profession, dans son ensemble.

En cas d'inscription facultative, une institution ordinale s'apparenterait à un syndicat professionnel : elle ne s'adresserait qu'à ses membres volontairement inscrits. À la recherche d'« adhérents », elle développerait des services destinés à attirer des membres, devenant ainsi « corporatiste ».

Pire, elle n'aurait plus de légitimité pour faire respecter les règles déontologiques puisque certains professionnels du secteur s'en libèreraient. Qui adhérerait à un Ordre pour respecter des devoirs et risquer une sanction ?

Enfin, cette obligation d'inscription à un Ordre n'est pas contestée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH - Juin 1981).

Rendre facultative l'inscription à une institution ordinale, c'est :

- nier la mission de service public des institutions ordinales : qui dit facultatif, dit faire passer les intérêts du professionnel devant ceux de l'utilisateur. Cette inversion de primauté est la négation du rôle des institutions ordinales ;
- favoriser ceux qui veulent échapper aux règles déontologiques. Le public ne comprendrait pas que le respect des règles professionnelles soit optionnel ;
- fragiliser l'équilibre financier de l'institution ordinale concernée et précipiter ainsi sa disparition et avec elle, le rôle social qu'elle remplit ;
- soustraire l'institution ordinale concernée au contrôle de la Cour des comptes.

Conclusion : pourquoi une institution ordinale ?

L'Etat, dès lors qu'il considère qu'un secteur a des missions sociales d'intérêt général et qu'il ne peut dépendre des seules règles « marchandes », peut le réguler par des autorités indépendantes, par lui-même ou par des institutions ordinales.

Non seulement, les deux premières solutions auraient un coût non négligeable pour le public, mais serait-il normal, que le public paye pour être sûr qu'un secteur d'activité se comporte comme il se doit ? N'est-ce pas plutôt à ce secteur de s'autoréguler pour répondre aux attentes des autorités et du public ?

En outre, si l'on peut approuver que l'Etat régule des secteurs très régaliens, comme la police ou la défense nationale, on peut se poser des questions pour d'autres secteurs. L'Etat peut-il, doit-il tout régenter lui-même ? Dans une démocratie, on ne peut imaginer que l'Etat soit en même temps, le promoteur (pouvoir législatif) et le garant (les recours sont étatiques).

Les institutions ordinales sont des corps intermédiaires qui ont la connaissance de l'activité du secteur. Elles sont garantes des équilibres, elles assurent la primauté de l'intérêt du bénéficiaire des services et de l'intérêt général sur l'intérêt du professionnel et de la profession. Elles sont comptables de l'unité des professionnels et des règles qui les gouvernent.

Elles n'ont de pouvoirs que ceux de servir des devoirs.

Soustraire certaines catégories de professionnels à leurs devoirs ou rendre facultative l'inscription à l'institution ordinale aurait des effets délétères. Ce serait en effet nier la nécessaire unité de respect des devoirs professionnels au sein d'une profession, nier le rôle d'une institution ordinale au service premier des bénéficiaires des biens et services, mais aussi favoriser les professionnels qui veulent échapper aux règles déontologiques.

Forts d'un héritage qu'elles revendiquent, les institutions ordinales ont fait la preuve de leur faculté à réguler leur profession au bénéfice de la collectivité en s'attachant à faire respecter les obligations professionnelles et déontologiques.

Les professions réglementées ont une grande vitalité, voient leurs activités s'étendre et souvent se rencontrer entre secteurs proches. Alors que les pays européens se savent confrontés à une crise économique majeure, ces professions ont à cœur de s'adapter aux nouvelles exigences en proposant des prestations innovantes et en accroissant leur compétitivité.

Sur l'ensemble du territoire français, les usagers doivent recevoir la même qualité de service, par des professionnels soumis aux mêmes règles. Il n'est pas temps de baisser la garde en abandonnant les contraintes imposées par les textes légaux et réglementaires sur lesquels les Ordres fondent leur action.

Pérenniser la confiance de l'utilisateur par le respect des valeurs communes portées par les institutions ordinales constitue un enjeu majeur.

Isabelle ADENOT



Pourquoi une institution ordinale ?

En France, il existe seize institutions ordinales regroupant des professions de santé, des professions juridiques et judiciaires et des professions techniques ou du cadre de vie. En tout, elles regroupent plus d'un million de professionnels.

Dans ces secteurs, l'Etat ne peut exercer, directement et intégralement, la mission de service public qui lui incombe de manière régaliennne. En outre, dans ces secteurs, le marché ne peut à lui seul, absolument et spontanément, assurer la parfaite régulation de l'offre et de la demande dans l'intérêt des personnes bénéficiaires des services. La seule connaissance du prix du bien ou du service et le libre jeu de la concurrence ne suffisent pas à garantir aux bénéficiaires la qualité du service rendu, ni sa fiabilité, ni le respect de ses droits et de ses intérêts fondamentaux.

Les Ordres ont justement pour fonction fondamentale de veiller à ce que tous les professionnels relevant de leur domaine fassent passer l'intérêt du consommateur avant le leur. Corps intermédiaires ayant la connaissance de leur secteur d'activité, ces institutions veillent, en toute transparence, à la juste application des conditions d'accès et d'exercice fixées par la loi. Elles s'assurent du comportement probe et moral de leurs membres, comportement que la société est en droit d'attendre d'eux. En outre, cette autorégulation permet à la collectivité de ne pas avoir à supporter la charge (humaine et financière) pour garantir que le secteur d'activité se comporte comme il se doit.

Par des actions en amont comme en aval, les institutions ordinales veillent au respect des conditions d'exercice fixées par le législateur et au comportement des professionnels ; elles contribuent également à la réflexion pour faire progresser la qualité des actes professionnels et accompagner les évolutions sociétales, législatives, économiques...

Dans le développement de leurs activités, les institutions ordinales doivent en permanence rechercher l'efficacité et la rationalité de leur gestion. Sur un autre plan, pour remplir avec efficacité leurs missions, les institutions ordinales doivent être respectées (exigence de pertinence de leurs décisions), réactives, indépendantes et transparentes. Ce sont les corollaires de la crédibilité de leur action.

Une institution ordinale qui irait au-delà de ses missions, qui les instrumentaliserait au détriment des lois du marché, qui protégerait non les usagers mais ses membres au détriment de l'intérêt général, contreviendrait gravement aux missions de service public que lui a confié le législateur.

Dans un monde en crise, nécessitant de s'adapter aux évolutions tout en conservant un haut niveau d'exigence d'éthique, le respect de la déontologie, qui vise la primauté de l'intérêt des bénéficiaires et de l'intérêt général sur celui du professionnel, est un atout majeur pour préserver la confiance du public et la qualité d'exercice. Ce respect s'inscrit dans les valeurs fondatrices de notre démocratie et participe à l'Etat de droit.

Il m'est donc apparu essentiel d'évoquer, pour mieux les faire connaître, les missions des institutions ordinales, leurs rôles et modalités de fonctionnement, et les contreparties de cette autorégulation.

Isabelle ADENOT