

COMITÉ DE DÉONTOLOGIE

Note 2018-2 relative aux compétences et aux pouvoirs du Comité de déontologie

Le Comité de déontologie de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS) a deux compétences : il assume « la *prévention des situations de conflits d'intérêts* au sein de ses instances »¹ et il doit « *veiller au respect des valeurs inscrites dans la charte* »² sachant que les pouvoirs qui lui sont dévolus pour chacune de ces missions ne sont pas du même ordre.

Cette note d'analyse décrit successivement les compétences du Comité de déontologie, puis ses pouvoirs, sachant que ces derniers sont différents, et, partant, ne s'exercent pas de la même manière. Elle pose dans un troisième temps, la question de la portée des avis qu'il rend.

I. Les compétences du Comité de déontologie

Sa première compétence est exercée dans un objectif de prévention, grâce à l'examen des *déclarations publiques d'intérêts* transmises par les administrateurs de l'UNAASS et les membres des comités régionaux.

Le Comité de déontologie a produit à leur sujet plusieurs analyses, ayant été amené à distinguer liens d'intérêts et conflits d'intérêts³ et conflit d'intérêts et intérêts en conflit⁴, car ces situations ne sont pas identiques. Il a ainsi rappelé que si l'existence d'un conflit d'intérêts nécessitait qu'une même personne ait plusieurs liens, il n'en résulte pas *ipso facto* un conflit d'intérêts lequel n'est constitué que lorsque « *des intérêts pouvant entrer en conflit sont portés par une même personne, qui pourrait profiter de cette situation pour faire prévaloir son intérêt ou celui d'un tiers sur celui qu'il est chargé de défendre, de représenter ou de protéger.* »⁵

¹ Art. R. 1114-27 al. 2 CSP.

² *Ibid.*

³ Note du 25 septembre 2017 sur la distinction entre liens d'intérêts et conflits d'intérêts.

⁴ Avis 2018-4. relatif à l'incompétence du Comité de déontologie pour connaître des conflits relatifs au rattachement des associations dans les différents collèges de l'Assemblée générale de l'Union nationale des associations des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS) et des Assemblées régionales des Unions régionales des associations des associations agréées d'usagers du système de santé (URAASS).

⁵ J. Moret-Bailly, *Définir les conflits d'intérêts*, Recueil Dalloz 2011, 1100-1106 ; également, *Les conflits d'intérêts : définir, gérer, sanctionner*. LGDJ L'Extensio éd. 2014. Cette définition présente l'avantage d'identifier la notion de conflit d'intérêts en elle-même indépendamment des situations de conflits d'intérêts (contrairement aux autres définitions qui s'attachent à la fonction ou à la mission de la personne visée sans parvenir à cerner conceptuellement la notion).

Sa seconde compétence concerne deux situations, celle des associations membres de l'UNAASS au niveau national et régional⁶, à la fois au moment de leur adhésion et tout au long de leur participation à l'Union et celle des représentants d'une association adhérente à l'Union.

S'agissant des associations, elles « s'engagent à respecter » la Charte des valeurs « dans le cadre d'une démarche d'adhésion à l'Union nationale »⁷ ; cette obligation est réitérée par l'arrêté fixant ses statuts⁸ qui énonce qu'elles doivent prendre « l'engagement de respecter la charte des valeurs [...] tel que prévu au Titre XI de ces statuts »⁹ et la signer. Ce même arrêté¹⁰ prévoit que le Comité de déontologie « examine les déclarations publiques d'intérêt qui lui sont transmises conformément aux dispositions de l'article 13. ».

Précisons que le Comité de déontologie, ayant constaté que la même terminologie de « déclaration d'intérêts » était utilisée tant pour les représentants des associations que pour les associations elles-mêmes, a requalifié celle des associations en déclaration d'indépendance. En effet, pour ces dernières la question n'est pas celle du cumul éventuel de positions et missions susceptibles d'interférer entre elles, mais bien celle de leur indépendance telle que précisée par la Charte provisoire des valeurs qui précise que « L'adhésion à l'UNAASS et aux URAASS est incompatible avec : « La défense d'intérêts de syndicats d'employeurs, de salariés, de professionnels indépendants ou de partis politiques ; Des positions contraires à la défense des usagers ou avec des risques avérés de conflits avec des intérêts professionnels ou industriels ; L'existence d'instances associatives majoritairement composées de membres professionnels de santé ou de professionnels de l'action sociale en exercice. »¹¹

S'agissant des représentants d'une association adhérente à l'Union ou à une URAASS, cette exigence d'indépendance concerne également les membres du Conseil d'administration (CA) qui représentent les associations adhérentes à l'Union. Aussi le règlement intérieur de l'UNAASS l'applique aux « administrateurs », affirmant qu'« aucun d'entre eux ne peut avoir ... des intérêts de nature à compromettre son indépendance à l'égard des intérêts des usagers du système de santé. »¹²

⁶ Art. R. 1114-27 al. 2 CSP.

⁷ *Ibid.*

⁸ Arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS), JO 27 avr. 2017, texte n°35.

⁹ Art. 13 al. 2 de l'arrêté du 24 avril 2017.

¹⁰ Art. 28 al. 3 de l'arrêté du 24 avril 2017.

¹¹ Art. 41 al. 2 à 5 de l'arrêté du 24 avril 2017.

¹² Art. 15.2.5 als. 1 et 2 du règlement intérieur de l'UNAASS du 23 mai 2017.

Il est en effet nécessaire, pour que l'Union soit indépendante, tant en apparence¹³ que dans les faits, non seulement que les syndicats d'employeurs, de salariés, de professionnels indépendants, les partis politiques, ainsi que les associations susceptibles de défendre de tels intérêts¹⁴ ne puissent pas adhérer à l'UNAASS et aux URAASS, mais aussi que la qualité de représentant d'une association d'usagers de santé ne mette pas en cause l'indépendance de cette dernière (telle que par exemple, la qualité de professionnel de santé ou de l'action sociale).

II. Les pouvoirs du Comité de déontologie

Ils ne sont pas du même ordre selon qu'il s'agit de sa première ou de sa deuxième compétence.

A. Ses pouvoirs dans le cadre de sa première compétence

Ils consistent à *vérifier si un administrateur de l'UNAASS ou d'une URAASS occupe plusieurs positions*, sachant que **ce contrôle ne permet pas à lui seul d'en déduire l'existence de potentiels conflits d'intérêts**. Le Comité de déontologie analyse notamment la fonction du déclarant dans l'association qu'il représente au Conseil d'administration de l'Union ainsi que ses éventuelles activités dans d'autres instances. Cela lui permet d'identifier, pour les personnes physiques, l'existence ou non de plusieurs liens d'intérêts déclarés par une même personne, susceptibles éventuellement d'entrer en conflit à telle ou telle occasion.

Destinataire des déclarations publiques d'intérêts des administrateurs de l'UNAASS et des membres des Comités régionaux, le Comité de déontologie s'est, dans un premier temps, livré à l'analyse de l'ensemble des déclarations émanant des administrateurs de l'UNAASS. Il a constaté l'inadéquation du formulaire que ces derniers ont eu à renseigner à l'occasion de la candidature en 2017 à l'Union des associations qu'ils représentent. Il a donc élaboré un nouveau formulaire adapté aux spécificités de l'UNAASS.

Il n'a en revanche pas été en mesure de procéder à l'examen des déclarations publiques d'intérêts des membres des Comités régionaux, faute de disposer des moyens nécessaires en temps et en personnel eu égard à leur volume¹⁵. Il n'a pas manqué d'alerter le Conseil

¹³ En raison de l'importance des apparences dans l'appréciation juridique de l'indépendance d'une personne ou d'une institution : Frédéric Sudre, « Le mystère des "apparences" dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme* n°2009/79, 633 et s.

¹⁴ Conformément à l'art. 41 al. 2 de l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'UNAASS.

¹⁵ Le nombre des déclarations d'intérêts à examiner par le Comité de déontologie a été évalué à environ 1100, représentant 440 heures de travail : cf. Note 2017-2 du Comité de déontologie de l'UNAASS n°2 du 2 octobre 2017 sur l'estimation prospective du temps de travail lié à l'examen des déclarations, in Comité de déontologie, *Rapport d'activité 2017*, 11 déc. 2017, 131.

d'administration de l'UNAASS sur cette situation qui pose un problème de fond, puisque le Comité de déontologie se trouve dans l'impossibilité de remplir une partie de sa mission.

Toutefois, l'analyse des déclarations publiques d'intérêts des administrateurs de l'UNAASS a été riche d'enseignements : elle a permis de relever les erreurs et les omissions de certains déclarants et de constater que manquaient des informations utiles, telles que par exemple la fonction du déclarant dans l'association qu'il représente au Conseil d'administration, les activités dans les champs politique et/ou syndical.

Rappelons *in fine*, que ce pouvoir d'analyse permet seulement de mettre en évidence les multiples positions qu'occupent parfois les administrateurs de l'UNAASS, sans que pour autant le Comité de déontologie se prononce sur l'existence ou non d'un éventuel conflit d'intérêts. Relevons également comme une insuffisance des règles organisant l'UNAASS de n'avoir pas prévu quel organe aurait à qualifier une telle situation.

B. Ses pouvoirs dans le cadre de sa deuxième compétence

Selon le décret n° 2017-90 du 26 janvier 2017 relatif à l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé, le Comité de déontologie « *est chargé de veiller au respect des valeurs inscrites dans la charte* »¹⁶, tandis que l'arrêté prévoit qu'il « *en contrôle le respect* »¹⁷. Ces deux formulations désignent un objectif commun, qui est le « *respect* » des valeurs énoncées par la Charte ; ce dernier terme signifiant « *ne pas déroger à une règle* »¹⁸ a pour conséquence de reconnaître au Comité **le pouvoir de vérifier que les associations comme leurs représentants se conforment aux valeurs édictées par la Charte**, pour l'instant provisoire, **lesquelles sont fondées avant tout sur le principe fondamental d'indépendance**.

Si dans le premier cadre, son pouvoir se limite à un examen de déclarations dans un but de prévention, il dispose en revanche dans ce second cadre du ***pouvoir de statuer sur la conformité d'une association aux critères que fixe la Charte des valeurs***¹⁹ et ***d'apprécier le respect de l'indépendance par les représentants d'une association***.

S'agissant des associations, ce contrôle est susceptible de s'exercer dans deux cas.

1° *A l'occasion de l'adhésion d'une association à l'UNAASS*, puisque les règles applicables en la matière précisent que « ... *les associations agréées au niveau national et, le cas*

¹⁶ Art. R. 1114-27 al.1 CSP.

¹⁷ Art. 28 al. 2 de l'arrêté du 24 avril 2017.

¹⁸ En ce sens, <http://www.cnrtl.fr/definition/respecter> qui ajoute « *Ne pas porter atteinte à une chose établie, un droit, une loi, à ce qu'il convient de faire* ».

¹⁹ Actuellement provisoire.

échéant, dans leur représentation régionale s'engagent à respecter » la Charte des valeurs « *dans le cadre d'une démarche d'adhésion à l'Union nationale* »²⁰. C'est ainsi que le Comité a statué sur le point de savoir si l'adhésion de l'association Information Défense du Consommateur Salarié - Confédération Générale du Travail (INDECOSA-CGT) était conforme à la Charte provisoire des valeurs²¹. Constatant que cette dernière avait été historiquement créée par la Confédération Générale du Travail (CGT), qu'elle conservait des liens tant en apparence que dans ses statuts et que les personnes syndiquées à la CGT adhérant également à l'INDECOSA-CGT sauf *refus exprès*, le Comité a conclu que l'INDECOSA-CGT n'est pas indépendante de la CGT. La Charte provisoire des valeurs précisant que l'adhésion à l'UNAASS est « *incompatible avec : la défense d'intérêts de syndicats [...] de salariés* »²², le Comité a, en conséquence, écarté la candidature de cette association à l'UNAASS du fait de sa dépendance vis-à-vis d'un syndicat. Le respect de la Charte des valeurs étant une condition *sine qua non* de l'adhésion à l'UNAASS et alors que le Comité est le seul organe compétent pour statuer sur ces questions, cet avis a stoppé la procédure d'adhésion de l'association.

2° *Après cette adhésion*, il aura à vérifier que les associations membres de l'Union continuent à remplir les conditions exigées par la Charte au regard de leur indépendance.

S'agissant des représentants d'une association, le Comité s'est prononcé sur des situations où la qualité du représentant de l'association ferait douter de l'indépendance de l'association elle-même. Il a considéré que l'on avait affaire à une ***incompatibilité*** laquelle se définit ***par l'interdiction faite à une personne de cumuler deux qualités du fait de leur caractère inconciliable***. Il a rendu six avis (deux en 2017 et quatre en 2018) en la matière. Trois types différents de situations ont pu être mis en exergue : 1° *au sein de l'UNAASS*, en l'occurrence, entre la position du membre du comité de déontologie et de membre d'un Comité régional d'une URAASS²³, ainsi qu'entre la position de membre du CA de l'UNAASS et de membre d'un Comité régional²⁴ ; 2° *entre une position au sein de l'UNAASS et une position extérieure à cette dernière*, notamment entre le fait d'être membre du CA de l'UNAASS et Président de

²⁰ Art. R. 1114-27 al. 1 CSP. Sachant que parmi les documents étayant leur candidature, les associations doivent rédiger une « *lettre d'engagement de se conformer [...] à la Charte des valeurs* » : art. 1.1 al. 6 du règlement intérieur de l'UNAASS du 23 mai 2017.

²¹ Avis 2018-1 relatif à la candidature de l'association Information Défense du Consommateur Salarié - Confédération Générale du Travail (INDECOSA-CGT) à l'Union Nationale des Associations Agréées d'Usagers du Système de Santé (UNAASS).

²² Art. 41 al. 2 de l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'UNAASS.

²³ Avis 2017-1 relatif au non-cumul des fonctions de membre du Comité de déontologie et de membre d'un Comité régional d'une Union régionale des associations agréées d'usagers du système de santé (URAASS).

²⁴ Avis 2018-7 relatif à l'incompatibilité des fonctions de membre du Conseil d'administration de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS) issu de l'un des collèges des associations (hors le cas du collège des URAASS) et de membre d'un Comité régional d'une Union régionale des associations agréées d'usagers du système de santé (URAASS).

la Conférence nationale de santé²⁵ ainsi que le fait d'être membre de ce conseil et membre de la Commission nationale d'agrément des associations représentant les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique (CNAarusp)²⁶ ; *entre une position au sein de l'UNAASS et l'exercice de certaines professions*, notamment entre le fait d'être membre du CA de l'UNAASS et professionnel de santé en exercice²⁷ ou bien directeur d'un établissement de santé public ou privé²⁸.

III. La portée des avis du Comité de déontologie dépend des pouvoirs liés au type de compétence en jeu

L'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'UNAASS énonce que « *ses avis²⁹ sont communiqués au Conseil d'administration et aux parties qui l'ont saisi* »³⁰. Cette terminologie qui désigne les réponses apportées aux questions qui sont soumises au Comité de déontologie ou dont il s'autosaisit, s'est, en définitive, révélée source de confusion. En effet, dans son sens commun, un avis c'est une position, un point de vue sur un sujet donné. A s'en tenir à ce sens commun, *cela signifierait que les analyses qu'il produit à leur sujet ne constitueraient qu'une simple opinion, le sous-entendu étant qu'ils pourraient ne pas être suivis d'effets*.

Mais une telle interprétation méconnaîtrait les règles d'attribution des compétences des instances de l'UNAASS ainsi que la détermination de leurs pouvoirs : d'une part, seul le Comité de déontologie est compétent en matière de respect de la Charte des valeurs et de prévention des situations de conflits d'intérêts au sein de ses instances³¹ ; et, d'autre part, ayant le pouvoir de qualifier les situations dont il est saisi, aucun autre organe ne peut intervenir sur leur contenu pour décider de le valider ou au contraire de le rejeter, notamment

²⁵ Avis 2018-2 relatif au non-cumul des fonctions de présidente de la Conférence nationale de santé (CNS) et de membre du Conseil d'administration de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS).

²⁶ Avis 2018-5 relatif à l'incompatibilité des qualités de membre du Conseil d'administration de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS) ou d'un Comité régional d'une Union régionale des associations agréées d'usagers du système de santé (URAASS) et de membre de la Commission nationale d'agrément des associations représentant les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique (CNAarusp).

²⁷ Avis 2018-5 relatif à l'incompatibilité de la fonction de représentation d'une association d'usagers du système de santé au sein de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS) et des Unions régionales des associations agréées d'usagers du système de santé (URAASS) avec la qualité de professionnel de santé en exercice.

²⁸ Avis 2018-6 relatif à l'incompatibilité de la fonction de représentation d'une association d'usagers du système de santé au sein de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS) et des Unions régionales des associations agréées d'usagers du système de santé (URAASS) avec la fonction de directeur d'un établissement de santé public.

²⁹ Sous-entendu ceux du Comité de déontologie.

³⁰ Art. 28 al. 9 de l'arrêté du 24 avril 2017.

³¹ Art. R. 1114-27 CSP als. 1 et 2.

le Conseil d'administration. En effet, ce dernier qui est un des organes de l'UNAASS³², n'a de compétence qu'en matière d'administration de l'UNAASS³³.

Compte tenu de la répartition des compétences au sein de l'Union telle qu'elle est prévue par les statuts³⁴, il est permis d'affirmer que les organes d'administration ne sont pas compétents pour prendre une décision en matière de Charte des valeurs, comme de prévention des conflits d'intérêts. Si les avis du Comité étaient soumis à un vote du Conseil d'administration, même si ce dernier n'avait leur approbation que pour seul objectif, cela aurait pour conséquence de lier la validité juridique des avis du Comité à un acte de ce Conseil ; en outre, faisant l'objet d'un débat, les avis pourraient être contestés, et donc ne pas être suivis, ce qui aurait notamment pour effet de faire varier leur application en fonction de tel ou tel intérêt qu'ils heurteraient.

En conclusion, **la portée des avis rendus par le Comité de déontologie est fonction des compétences qui lui sont reconnues**, tant par le décret n° 2017-90 du 26 janvier 2017 relatif à l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé que par l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS) :

1° dans le cadre de la **prévention des situations de conflits d'intérêts au sein des instances de l'UNAASS**, son pouvoir se limite à un examen de déclarations en vue de les parer ;

2° dans le cadre du **contrôle du respect de la Charte des valeurs**³⁵, il dispose du **pouvoir de statuer sur la conformité d'une association aux critères que fixe la Charte des valeurs et d'apprécier le respect de l'indépendance par les représentants d'une association.**

Toutefois, ainsi que le Comité l'a exposé dans sa Note 2018-1 synthétisant les avis du Comité de déontologie pour le Conseil d'administration de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS) prévu le 29 mars 2018, il est loisible au Conseil d'administration d'organiser un vote **sur les modalités d'application des avis et non pas sur leur contenu** :

« Du fait de sa compétence générale pour administrer l'UNAASS, il appartient au Conseil d'administration de définir les modalités de mise en œuvre des conclusions des différents avis.

³² Titre 7 de l'arrêté du 24 avril 2017, avec l'Assemblée générale, le Bureau et le directeur général.

³³ Arts. 15 et s. de l'arrêté du 24 avril 2017.

³⁴ On relèvera à ce sujet une erreur manifeste à l'article 28 al. 5 de l'arrêté du 24 avril 2017 qui précise que le Comité de déontologie « peut émettre des avis relatifs à la radiation d'un membre de l'UNAASS ou des URAASS » ; mais cette disposition qui ne concerne que les cas de non-paiement de la cotisation annuelle après un rappel demeuré infructueux à la majorité des deux tiers du conseil d'administration et les situations de perte de l'agrément, hypothèses visées par l'article 12 des statuts relatif à la « Perte de la qualité de membre », relève de la compétence du Conseil d'administration et non de celle du Comité de déontologie.

³⁵ Actuellement provisoire.

Dans le cas d'une incompatibilité concernant le représentant d'une association, il est nécessaire de distinguer deux types de situation : premièrement lorsque la possibilité est donnée à la personne concernée de faire un choix entre deux mandats, le Conseil d'administration devrait en déterminer les délais et rappeler aux intéressés que, faute d'un choix de leur part, ces derniers perdront leur qualité de représentant d'une association au sein de l'UNAASS et/ou de l'URAASS ; deuxièmement dans les cas où une incompatibilité entraîne la cessation de fonctions au sein de l'UNAASS, le Conseil d'administration devrait définir les modalités pour informer les intéressés.

En cas de doute au sujet d'une incompatibilité relative à une association, il est suggéré au Conseil d'administration de saisir le Comité de déontologie dans les conditions qui sont déterminées par son règlement intérieur afin qu'il puisse examiner la situation et rendre un avis. »³⁶

Ainsi pourrait-il regrouper les votes par catégories de questions posées et objet d'autant d'avis : celle des incompatibilités concernant le représentant d'une association, celle des conditions de l'adhésion d'une association à l'UNAASS et plus particulièrement son indépendance³⁷.

In fine, le Comité de déontologie tient à rappeler au Conseil d'administration que conformément à son Alerte 2018-3³⁸, il est nécessaire qu'il veille à ce qu'un administrateur ne prenne pas part aux débats sur des questions qui le concernent directement ; cela implique qu'il se retire le temps du débat et qu'il ne participe pas au vote. Ajoutons, qu'il en est de même pour un administrateur, par ailleurs membre du Conseil d'administration d'une autre association, alors qu'une question d'incompatibilité se poserait pour le représentant de ladite association.

Fait à Paris, le 24 juin 2018

**Pour le Comité de déontologie
La présidente, Dominique Thouvenin**

³⁶ Note 2018-1 synthétisant les avis du Comité de déontologie pour le Conseil d'administration de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS) prévu le 29 mars 2018.

³⁷ Une autre question a été traitée par le Comité de déontologie, celle de l'incompétence du Comité pour traiter de points qui ne relèvent pas de ses missions. Le Comité a été amené à se déclarer incompétent dans deux cas : dans son Avis 2017-2, il a estimé que l'extension de l'obligation de déclaration publique d'intérêts par le règlement intérieur à une catégorie de personnes non prévue par l'arrêté, en l'occurrence les salariés, était illégale ; dans son Avis 2018-4, il a considéré que le Comité qui est compétent pour examiner les déclarations d'intérêts dans un but de prévention, n'était en revanche pas compétent pour régler les intérêts en conflits (en l'occurrence, s'agissant du rattachement aux différents collèges de de l'Assemblée générale de l'UNAASS et des Assemblées régionales des URAASS).

³⁸ Alerte 2018-3 relative à l'obligation pour les membres du Conseil d'administration de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS) de ne pas prendre part à un débat sur une question qui les concerne directement.