

COMITÉ DE DÉONTOLOGIE

Avis 2018-1 relatif à la demande d'adhésion de l'association information défense du consommateur salarié de la Confédération générale du travail (INDECOSA-CGT) à l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de Santé (UNAASS)

Vu les articles L. 1114-1, 6 et R. 1114-18 du code de la santé publique ;
Vu le décret n°2017-90 du 26 janvier 2017 relatif à l'UNAASS ;
Vu l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'UNAASS ;
Vu le règlement intérieur de l'UNAASS du 23 mai 2017 ;
Vu les statuts de la CGT du 22 mars 2013 ;
Vu les statuts d'INDECOSA-CGT du 29 juin 2012.

Le Comité de déontologie a été saisi le 14 septembre 2017 par le président de l'UNAASS d'une demande d'avis portant sur la demande d'adhésion de l'association INDECOSA-CGT à l'UNAASS. Après s'être réuni le 11 décembre 2017, et après avoir analysé les éléments du dossier et entendu Madame T et Monsieur R, représentant-e-s de l'association INDECOSA-CGT, le Comité de déontologie a rendu, le 15 janvier 2018, l'avis suivant :

Contexte et éléments de la saisine

L'association INDECOSA-CGT a des liens structurels avec la CGT qui sont connus et non contestés, ce qui serait selon les termes de la saisine « *susceptible d'influencer la position de l'association INDECOSA-CGT dans les débats où les intérêts des salariés et ceux des usagers rentreraient en conflit* »¹. De plus, il est avéré que l'association INDECOSA-CGT défend les intérêts des salariés.

Selon l'association INDECOSA-CGT, la seule condition d'adhésion à l'UNAASS est d'avoir obtenu un agrément national² délivré par la Commission d'agrément, instituée par l'article L. 1114-1 du code de la santé publique. Elle estime en outre qu'elle présente les garanties d'indépendance exigées par les textes, comme le confirme l'avis favorable rendu le 20 juin 2017 par la Commission nationale d'agrément³.

¹ Cf. Saisine n°1 du Comité de déontologie par le président de l'UNAASS du 13 septembre 2017.

² Art. L. 1114-1, 6 et R. 1114-18 du code de la santé publique.

³ Cf. Lettre recommandée avec AR n° 1A 099 472 3710 4 de la présidente d'INDECOSA-CGT du 4 juillet 2017.

1. Sur les conditions d'adhésion à l'UNAASS

Si l'obtention de l'agrément national est une condition d'adhésion à l'UNAASS, c'est une condition de recevabilité ; elle est nécessaire mais elle n'est pas suffisante. En effet, plusieurs conditions cumulatives d'adhésion à l'UNAASS, tant de forme que de fond, sont imposées par le décret du 26 janvier 2017⁴, l'arrêté du 24 avril 2017⁵, et le règlement intérieur de l'UNAASS⁶.

Premièrement, l'association candidate doit disposer d'un agrément national.

Deuxièmement, la demande d'adhésion doit être formulée par lettre recommandée avec accusé de réception auprès du président de l'UNAASS, et accompagnée des documents mentionnés à l'article 1.1 du règlement intérieur de l'UNAASS, en l'occurrence : la présentation de l'association ainsi que des principaux motifs d'adhésion, la dernière version des statuts publiés au Journal officiel, une photocopie certifiée conforme de l'agrément en cours, le rapport justifiant de son activité au cours des trois années précédant sa demande d'adhésion, une lettre d'engagement de se conformer aux dispositions contenues dans les statuts, la charte des valeurs, le règlement intérieur, ainsi qu'aux délibérations prises par le bureau, le conseil d'administration et celles de l'assemblée générale de l'association ; cette lettre doit également contenir l'engagement formel de participer de manière effective et régulière aux travaux de l'UNAASS.

Troisièmement, l'association candidate doit remplir sa déclaration d'indépendance et la retourner, par voie électronique ou postale, au comité de déontologie⁷. Enfin, sur le fond, elle doit signer la charte des valeurs et respecter les conditions fixées à l'article 41 de l'arrêté du 24 avril 2017⁸ :

« Dans l'attente de la charte des valeurs élaborée par le comité de déontologie et de prévention des conflits et votée par le conseil d'administration au plus tard le 31 mars 2018, les associations membres de l'UNAASS s'engagent et signent une charte des valeurs provisoire dont le texte est celui figurant dans le rapport sur la « Concertation pour la création et la mise en place d'une Union nationale des associations agréées des usagers du système de santé » dirigée par Edouard COUTY.

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 ;*

⁴ Art. 1 du décret n°2017-90 du 26 janvier 2017 relatif à l'UNAASS.

⁵ Art. 41 de l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'UNAASS.

⁶ Art. 1.1 du règlement intérieur de l'UNAASS.

⁷ Accessible sur demande à : <deontologie@france-assos-sante.org>.

⁸ Art. 41 de l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'UNAASS.

- *L'existence d'instances associatives majoritairement composées de membres professionnels de santé ou de professionnels de l'action sociale en exercice.*

L'adhésion à l'UNAASS et aux URAASS suppose :

- *La volonté clairement exprimée de participer à l'élaboration de la stratégie nationale de l'union, de coopérer et d'échanger ;*
- *La production de plaidoyers ou de documents relatifs à la défense des usagers et de leurs intérêts. »*

2. Sur le critère d'incompatibilité de la qualité de membre de l'UNAASS avec la défense d'intérêts d'un syndicat de salariés

Selon les représentants de l'association INDECOSA-CGT, celle-ci n'exige pas d'être membre de la CGT pour pouvoir adhérer à son association. Par ailleurs, le fait que des membres de l'association INDECOSA-CGT soient également membres de la CGT ne permet pas à soi-même de déduire que cette organisation aurait pour objectif la défense d'intérêts d'un syndicat de salariés. Cependant, plusieurs éléments viennent contrebalancer ces observations.

Premièrement, l'association INDECOSA-CGT a été historiquement créée par la CGT en 1979⁹. Ces liens historiques sont renforcés par le nom de l'organisation, qui conserve l'acronyme « *CGT* » dans son intitulé même. De plus, l'association réaffirme que son objectif principal est la défense des salariés dans son intitulé (Information défense du consommateur salarié) et dans sa présentation : « *le but qu'elle s'est fixée [sic] en 1979 lors de sa création, et qui reste son objectif premier encore aujourd'hui, est l'information, la formation, la défense des consommateurs salariés* »¹⁰. Aussi, au regard de l'importance des apparences dans l'appréciation juridique de l'indépendance d'une personne ou d'une institution¹¹, les liens affichés dans la dénomination des deux organismes et la présentation de l'association induisent objectivement des doutes sur l'indépendance de l'association INDECOSA-CGT à l'égard du syndicat CGT et des intérêts des salariés. Nonobstant les actions à destination des usagers du système de santé, l'objectif de l'association INDECOSA-CGT est plutôt, du point de vue des apparences, la défense des intérêts des salariés que celle des intérêts des usagers du système de santé.

Deuxièmement, les liens statutaires existant entre l'association INDECOSA-CGT et la CGT confortent les liens apparents. *Les statuts de l'association INDECOSA-CGT* indiquent que le bureau confédéral de la CGT ainsi que les structures de la CGT (unions départementales, fédérations, comités régionaux, union générale des ingénieurs, cadres et techniciens, union

⁹ Cf. art. 1 des statuts d'INDECOSA-CGT (déposés le 3 octobre 1979 avec les modifications du 4 décembre 1980, 17 février 1983, 19 octobre 1996, 17 juin 2009, 17 décembre 2009 et 29 juin 2012).

¹⁰ INDECOSA-CGT, *Plaquette de présentation de l'association*, p.2.

Disponible sur : <http://www.indecosa.cgt.fr/IMG/pdf/plaquette_2.pdf>, consulté le 22.11.2017.

¹¹ Voir à ce propos : 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, p. 633 et s.

confédérale des retraités et comité national des privés d'emploi) font partie de l'association INDECOSA-CGT en qualité de membres fondateurs¹². De plus, le conseil d'administration de l'association INDECOSA-CGT est composé de candidats présentés par les associations départementales et les organisations de la CGT¹³, les statuts précisant que « *sa composition devra s'ouvrir plus aux organisations de la CGT* »¹⁴. Quant aux *statuts de la CGT*, ils prévoient qu'un « *représentant d'INDECOSA* » participe au comité confédéral national¹⁵, organisme de direction de la CGT. Enfin, l'association INDECOSA-CGT est présentée dans les statuts de la CGT comme une émanation de cette dernière¹⁶. Une interdépendance entre les deux organisations peut donc être observée dans leurs statuts.

Troisièmement, les syndiqué·e·s de la CGT sont également adhérent·e·s à l'association INDECOSA-CGT sauf *refus exprès*. Ainsi les statuts d'INDECOSA-CGT stipulent :

*« Les membres adhérents sont : tous les syndiqué(e)s actifs ou retraités, avec ou sans emploi de la CGT. Ils sont informés de leur adhésion volontaire à INDECOSA-CGT lors de la remise du carnet de syndiqué. Ils ont la possibilité de faire connaître leur refus d'être membre d'INDECOSA-CGT par écrit ou mail adressé à l'association nationale [...] »*¹⁷

¹² Cf. art. 8 des statuts d'INDECOSA-CGT (déposés le 3 octobre 1979 avec les modifications du 4 décembre 1980, 17 février 1983, 19 octobre 1996, 17 juin 2009, 17 décembre 2009 et 29 juin 2012) : « *L'assemblée générale est l'instance supérieure de l'association. Elle est composée par : - les délégués mandatés des antennes locales en entreprises selon des modalités fixées par le règlement intérieur - les membres de la Commission Exécutive de l'Union Départementale des syndicats [sic] CGT, - les secrétaires généraux (ou leurs représentants) des organisations de la CGT d'Ille et Vilaine visées dans la liste des membres fondateurs (article III). En son également membres, sans voix délibérative : - les membres du conseil d'administration sortant, - les membres de la commission de contrôle financier sortant, - Les [sic] membres honoraires et les représentants des associations admises comme membres honoraires.* » L'article 3 des mêmes statuts précise que : « *L'association, créée par la Confédération Générale du Travail, se compose : - des membres fondateurs, - des membres adhérents, - des membres honoraires et des représentants des adhérents collectifs (associations). Les membres fondateurs sont : Le [sic] Bureau Confédéral de la CGT ainsi que les structures de la CGT (Unions Départementales ; Fédérations ; Comités Régionaux ; Union Générale des Ingénieurs, Cadres et Techniciens ; Union Confédérale des Retraités ; Comité National des Privés d'Emploi).* »

¹³ Cf. art. 9 al. 2 des statuts d'INDECOSA-CGT (déposés le 3 octobre 1979 avec les modifications du 4 décembre 1980, 17 février 1983, 19 octobre 1996, 17 juin 2009, 17 décembre 2009 et 29 juin 2012).

¹⁴ Cf. art. 9 al. 3 des statuts d'INDECOSA-CGT (déposés le 3 octobre 1979 avec les modifications du 4 décembre 1980, 17 février 1983, 19 octobre 1996, 17 juin 2009, 17 décembre 2009 et 29 juin 2012).

¹⁵ Cf. art. 28 des statuts de la CGT (adoptés au 50^{ème} congrès de la CGT à Toulouse, 18-22 mars 2013).

¹⁶ Cf. art. 33 des statuts de la CGT (adoptés au 50^{ème} congrès de la CGT à Toulouse, 18-22 mars 2013) : « *Indecosa-CGT (Information et DEFense des Consommateurs SALariés) est l'organisation des consommateurs créée par la CGT. Tout adhérent de la CGT en est membre de droit sauf s'il exprime un avis contraire. La cotisation annuelle est partie intégrante du FNI suivant les dispositions contenues dans l'annexe financière.* »

¹⁷ Cf. art. 3 al. 3 des statuts d'INDECOSA-CGT (déposés le 3 octobre 1979 avec les modifications du 4 décembre 1980, 17 février 1983, 19 octobre 1996, 17 juin 2009, 17 décembre 2009 et 29 juin 2012).

De leur côté, les statuts de la CGT stipulent également que :

« Indecosa-CGT (Information et DEfense des Consommateurs SALariés) est l'organisation des consommateurs salariés créée par la CGT. Tout adhérent de la CGT en est membre de droit sauf s'il exprime un avis contraire. »¹⁸

Dans les deux cas, *seul un droit d'opposition* est reconnu à l'adhérent à la CGT, ce qui a pour conséquence de *dispenser la CGT de demander à un adhérent son accord* pour être également membre de l'association INDECOSA-CGT. C'est à l'adhérent à la CGT de se manifester, s'il n'entend pas être membre de cette association. Toute latitude lui est donnée pour exprimer son refus, mais *il faut qu'il en fasse la démarche* : s'il ne s'oppose pas, *son inertie rend possible son adhésion*. Cette règle est donc facilitatrice pour la CGT ; pour autant, si l'adhérent à la CGT n'exerce pas son droit d'opposition, cela n'implique pas que son consentement soit présumé car l'opposition est une manifestation de la volonté, qui doit donc être explicite. Dans l'hypothèse où l'adhérent au syndicat CGT ne formule pas d'opposition, faute d'être extériorisée, sa volonté n'est pas connue ; si l'absence d'opposition rend la pratique possible, il n'est en revanche, pas possible de prétendre que la personne serait censée avoir accepté, le silence étant insusceptible d'interprétation.

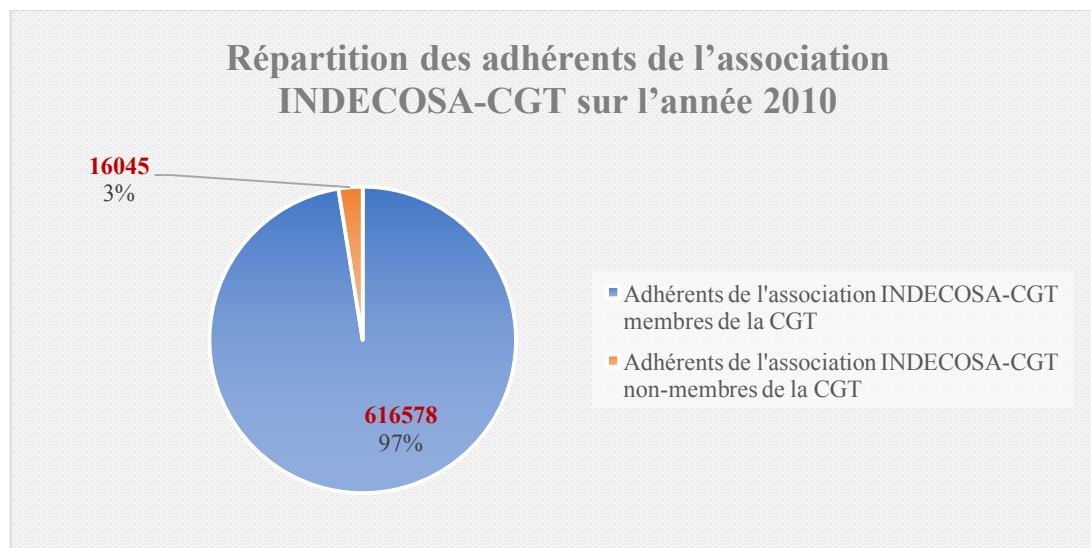
Les chiffres fournis par l'association INDECOSA-CGT auprès de la Commission Nationale d'Agrément des associations représentant les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique indiquent que :

« INDECOSA-CGT offre deux modes d'adhésion (dont elle fournit les effectifs) : des adhésions directes (16 045 en 2010), qui n'impliquent pas d'appartenir à la CGT et des adhésions des membres du syndicat CGT (616 578 en 2010). »¹⁹

Autrement dit, comme le précise la représentation graphique ci-après, 97% des membres de l'association INDECOSA-CGT sont également membres de la CGT.

¹⁸ Cf. art. 33 des statuts de la CGT (adoptés au 50^{ème} congrès de la CGT à Toulouse, 18-22 mars 2013).

¹⁹ CNAarusp, *Rapport d'activité 2013 - 2014 de la Commission nationale d'agrément*, 1^{er} décembre 2014, p. 26.



Selon le comité de déontologie, le fait que l'association INDECOSA-CGT comporte seulement 3% d'adhérents non-membres de la CGT ne permet pas de caractériser son indépendance à l'égard de la CGT.

Avis et recommandations

- Le Comité de déontologie considère à l'unanimité que la demande d'adhésion de l'association INDECOSA-CGT à l'UNAASS doit être écartée sur le fondement de l'article 41 alinéa 2 de l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'UNAASS en raison de son absence d'indépendance par rapport à la CGT, alors que « *l'adhésion à l'UNAASS [...] est incompatible avec : la défense d'intérêts de syndicats [...] de salariés* » ;
- En conséquence, le Comité de déontologie émet un avis défavorable à la demande d'adhésion de l'association INDECOSA-CGT à l'UNAASS ;
- Le Comité de déontologie suggère aux instances de gouvernance de l'UNAASS et des URAASS de vérifier que d'autres associations membres ne présentent pas également d'incompatibilités manifestes avec les conditions d'adhésion mentionnées à l'article 41 de l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'UNAASS.

Fait à Paris, le 15 janvier 2018

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