

COMITÉ DE DÉONTOLOGIE

Avis 2018-3 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) et de membre de la Commission nationale d'agrément des associations représentant les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique (CNAarusp)

Vu les articles R. 1114-1 et suivants du code de la santé publique ;
Vu l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'UNAASS.

À l'occasion de la saisine du Comité de déontologie portant sur la candidature à l'UNAASS de l'INDECOSA-CGT, le Comité a été conduit à lire le rapport 2013-2014 de la CNAarusp. Sa lecture lui a permis de découvrir que Monsieur P était membre de cette Commission¹, information qui n'était pas mentionnée dans sa déclaration publique d'intérêts transmise lors de sa candidature au Conseil d'administration de l'UNAASS. Le Comité de déontologie a constaté qu'il n'avait pas déclaré l'ensemble des activités qu'il exerce contrairement à l'obligation qui lui est faite de toutes les déclarer.

Cette constatation a amené le Comité à s'autosaisir de la question de savoir s'il existait ou non une incompatibilité entre la qualité de membre du Conseil d'administration de l'UNAASS et de membre de la CNAarusp.

La CNAarusp a pour mission de délivrer un agrément aux associations régulièrement déclarées ayant une activité dans le domaine de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades respectant les conditions énoncées aux articles R. 1114-1 et suivants du code de la santé publique, qui disposent que :

« Les associations mentionnées à l'article L. 1114-1 peuvent être agréées si elles justifient, pour les trois années précédant la demande d'agrément, de l'exercice d'une activité effective et publique en vue de la défense des droits des personnes malades et des usagers du système de santé ainsi que d'un fonctionnement conforme à leurs statuts.

L'activité effective et publique de l'association est notamment appréciée au regard des actions qu'elle conduit : 1° En faveur de la promotion des droits des personnes malades et des usagers du système de santé auprès des pouvoirs publics et au sein du système de santé ; 2° Pour la participation des personnes malades et des usagers à l'élaboration des politiques de santé et pour leur représentation dans les instances hospitalières ou de santé publique ; 3° En

¹ Au titre de personnalité choisie en raison de sa compétence dans le domaine de la santé ou des associations de malades : cf. CNAarups, *Rapport d'activité 2013 – 2014 de la Commission nationale d'agrément*, 1^{er} décembre 2014, p. 6.

matière de prévention, d'aide et de soutien en faveur des personnes malades et des usagers du système de santé.

Les unions d'associations sont dispensées de justifier de trois années d'ancienneté et d'une activité effective et publique en vue de la défense des droits des personnes malades et des usagers du système de santé si les associations qui les composent remplissent ces conditions. »²

« Les actions de formation mentionnées à l'article L. 1114-1 sont notamment celles que l'association conduit à l'égard de ses membres. Elles sont appréciées au regard de leur nature, de leur nombre, de leur fréquence et des moyens qui y sont consacrés.

Les actions d'information mentionnées au même article sont appréciées en tenant compte notamment de la réalisation et de la diffusion de publications ainsi que de la tenue de réunions d'information et de permanences.

Dans le cas des unions d'associations, il est tenu compte des actions de formation et d'information conduites par les associations qui les composent. »³

« La représentativité de l'association est attestée par un nombre suffisant de membres cotisant individuellement, eu égard au public auquel s'adresse l'association et au cadre territorial de ses activités. A défaut, l'association est regardée comme représentative si elle justifie d'une large audience auprès des personnes qu'elle entend représenter ou défendre.

Dans le cas des unions d'associations, il est tenu compte du nombre de membres des associations qui les composent ou de l'audience de ces associations auprès des personnes qu'elles entendent représenter ou défendre. »⁴

« Les statuts, financements et conditions d'organisation et de fonctionnement de l'association ne doivent pas être de nature à limiter son indépendance. En particulier, l'indépendance de l'association doit être garantie à l'égard des professionnels de santé, établissements de santé, services de santé et organismes dans lesquels sont réalisés des actes individuels de prévention, de diagnostic ou de soins ainsi que des producteurs, exploitants et fournisseurs de produits de santé.

L'association doit également présenter des garanties suffisantes au regard du respect des libertés individuelles.

Toutes les associations composant une union d'associations sont tenues au respect des conditions fixées par le présent article. »⁵

Cet agrément est l'une des conditions d'adhésion à l'UNAASS. C'est le Conseil d'administration (CA) qui est compétent pour accepter ou refuser la candidature d'une

² Art. R. 1114-1 du code de la santé publique.

³ Art. R. 1114-2 du code de la santé publique.

⁴ Art. R. 1114-3 du code de la santé publique.

⁵ Art. R. 1114-4 du code de la santé publique.

association sur le fondement de conditions qui s'ajoutent à l'agrément⁶. Aussi l'agrément est-il une condition nécessaire mais pas suffisante pour pouvoir adhérer à l'UNAASS⁷.

Eu égard à la demande d'adhésion d'une association à l'UNAASS, une personne qui est à la fois membre de la CNAarusp et membre du CA de l'UNAASS cumule deux qualités différentes. Dans le cadre de la demande d'agrément auprès de la commission nationale d'une association régulièrement déclarée, ayant une activité dans le domaine de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades, le membre de la CNAarusp intervient dans l'agrément de l'association au titre des pouvoirs publics. Dans le cadre de la demande d'une association d'adhésion à l'UNAASS, le membre du CA prend alors parti du point de vue de l'intérêt des usagers, et selon les règles de fond d'adhésion à l'UNAASS qui sont différentes de celles de l'agrément⁸.

L'UNAASS ayant été construite de façon à assurer son indépendance, notamment vis-à-vis des pouvoirs publics⁹, la procédure d'obtention de l'agrément qui dépend de ces derniers doit être clairement distinguée de la procédure d'adhésion à l'UNAASS.

Par ailleurs, le fait qu'une même personne soit amenée à statuer successivement comme membre de la CNAarusp puis comme membre du Conseil d'administration sur le dossier d'agrément et sur celui d'adhésion à l'UNAASS risque d'induire une confusion dans l'analyse de ces deux procédures dont les conditions sont différentes. Ce risque de confusion est lié au fait que l'obtention de l'agrément de la CNAarusp par une association ne préjuge pas de son acceptation comme membre de l'UNAASS. En effet, si l'agrément est une condition nécessaire à l'examen de l'adhésion à l'UNAASS, elle n'est pas une condition suffisante. Elle constitue seulement une condition de recevabilité de la demande. De plus la présence d'un membre de la CNAarusp au sein du CA de l'UNAASS est de nature à faire naître un doute sur l'indépendance des décisions du CA en matière d'adhésion de nouveaux membres à l'égard des pouvoirs publics.

Considérant l'objectif général d'indépendance de l'Union et l'importance des apparences dans l'appréciation juridique de l'indépendance d'une institution¹⁰, le Comité de déontologie estime que les fonctions de membre de la CNAarusp et de membre du CA de l'UNAASS sont incompatibles.

⁶ Art. 11 al. 1 de l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS).

⁷ Cf. Note 2017-3 relative aux procédures d'adhésion à l'UNAASS et aux URAASS du Comité de déontologie.

⁸ L'agrément n'est que l'une des conditions de recevabilité du dossier.

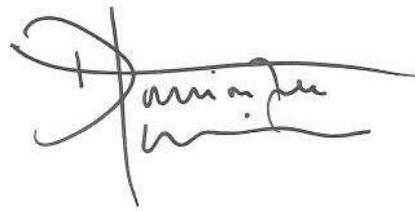
⁹ Voir : *Rapport de mission d'Edouard Couty*, « Concertation pour la création et la mise en place d'une union nationale des associations agréées des usagers du système de santé », 6 juillet 2016, p. 9.

¹⁰ 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.

Avis et recommandations

- Le Comité de déontologie considère à l'unanimité que l'exercice d'un mandat à la CNAarusp est incompatible pour la durée du mandat avec la fonction d'administrateur au sein du CA de l'UNAASS au regard de l'objectif d'indépendance de l'UNAASS à l'égard des pouvoirs publics.

Fait à Paris, le 15 janvier 2018



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