

COMITÉ DE DÉONTOLOGIE

Avis 2018-21 relatif à la compatibilité de la fonction de membre d'un comité régional d'une délégation régionale de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS) avec la qualité de formateur·rice pour le compte de cette dernière

Vu la Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ;
Vu l'article L. 432-12 du code pénal ;
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 l'Avis 2018-9 relatif aux effets juridiques des situations d'incompatibilité ;
Vu l'Avis 2018-10 relatif à la compatibilité de la fonction de membre du Conseil d'administration (CA) de l'UNAASS avec la qualité de formateur·rice.

Contexte

Le Comité a été saisi le 14 septembre 2017 par le président de l'UNAASS d'une demande d'avis portant sur la situation de cumul entre les fonctions de formateur¹ d'une part et de membre du Conseil d'administration de l'UNAASS (ci-après « le CA ») d'autre part². La question de la compatibilité de ces deux fonctions a conduit le Comité à s'interroger, par extension, sur celle concernant les fonctions de formateur d'une part et de membre d'un comité régional d'une délégation de l'UNAASS, notamment de celles de président et de trésorier, d'autre part³. Lors de sa réunion du 12 mars 2018, le Comité a décidé à l'unanimité de s'autosaisir sur cette seconde question. Après s'être réuni le 10 décembre 2018, il a rendu l'avis suivant :

1. La compatibilité de la fonction de membre d'un comité régional d'une délégation de l'UNAASS avec celle de formateur salarié de l'Union

Dans ce cas de figure, deux motifs pourraient sembler fonder une incompatibilité entre les fonctions de formateur·rice salarié·e et de membre d'un comité régional : d'une part, le pouvoir des comités régionaux de décider les formations et de rémunérer les formateurs, et

¹ À savoir celles et ceux qui forment les personnes représentant les usagers.

² Président de l'UNAASS, *Saisine n°1 du Comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts par le président de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS) du 13.09.2017*, question n°1 : « Le cumul des fonctions d'administrateur de l'UNAASS et de formateur occasionnel rémunéré par l'UNAASS est-il susceptible d'entraîner des situations de conflits d'intérêts ? », Réf. : 17-065 AMC/TB/OZ.

³ En outre cette question a encore été posée dans le cadre de la saisine qui a donné lieu à l'Avis 2018-9 relatif aux effets juridiques des situations d'incompatibilité.

d'autre part, l'existence d'un lien de subordination entre le formateur salarié et la délégation régionale. Encore faut-il vérifier qu'ils soient pertinents.

1.1. Les délégations régionales sont-elles compétentes pour décider des formations ?

Aux termes de l'article 21.2.1 alinéa 1 des statuts de l'UNAASS : « *les délégations régionales (URAASS) ont un statut d'établissement sans personnalité juridique* »⁴. Étant dépourvues de personnalité morale⁵, les délégations régionales n'ont pas la capacité de se voir déléguer un pouvoir qui n'appartient qu'à l'UNAASS.

Les délégations régionales n'ont donc pas le pouvoir de décider d'une formation ; c'est le service formation de l'UNAASS, subordonné au directeur général⁶, qui attribue les formations⁷.

1.2. Existe-t-il un lien de subordination entre les formateurs salariés et les délégations régionales ?

Dans la mesure où seule l'UNAASS a la personnalité juridique alors que les délégations régionales en sont dépourvues⁸, les formateurs salariés ne peuvent être recrutés que par l'UNAASS. De ce fait, le lien de subordination est établi entre le salarié et l'UNAASS.

Par voie de conséquence, il n'existe pas de motif qui justifierait une incompatibilité entre les fonctions de membre d'un comité régional et de formateur salarié de l'UNAASS.

2. L'incompatibilité de la fonction de président d'une délégation régionale de l'UNAASS avec celle de formateur salarié de l'Union

En ce qui concerne les présidents des délégations régionales, la question se pose de savoir si, compte-tenu des pouvoirs qui leur sont délégués pour l'exercice de leur fonction, cette dernière est ou non compatible avec la qualité de formateur salarié de l'UNAASS.

⁴ Art. 21.2.1 al. 1 et 19 de l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'UNAASS.

⁵ À l'égard des tiers, les actes accomplis par un organisme qui ne serait pas doté de la personnalité morale sont, en principe, des actes nuls (ce qui est notamment le cas pour les associations non déclarées ou non publiées : L. du 1^{er} juill. 1901, art. 17 ; en ce sens, V. CAA Paris, 18 mai 1995, *min. des Affaires sociales c/Assoc. Espace Sport Insertion Jeunes*, req. n^{os} 94PA00876 et 94PA00971, *BAF* 1995, n^o 1, inf. 2, 1^{re} espèce ; Civ. 1^{re}, 14 mars 1984, n^o 82-16.888, *Juris assoc.* n^o 12/1984, p. 5 ; dans le même sens, Civ. 1^{re}, 4 juill. 1995, n^o 93-18.432, *BAF* 1995, n^o 1, inf. 2). La capacité juridique est également une condition nécessaire pour être doté d'un patrimoine (Civ. 3^e, 12 juin 2002, *JCP* 2003. II. 10005) et ester en justice (Loi du 1^{er} juill. 1901, art. 6 ; Civ. 2^e, 20 mars 1989, n^o 88-11.585, *Bull. civ.* II, n^o 76 ; *RTD com.* 1990. 601 ; Civ. 1^{re}, 2 nov. 1994, n^o 92-18.345, *Rev. sociétés* 1995. 83, note M. Jeantin ; *RTD com.* 1995. 808, obs. E. Alfandari ; *RJDA* 1995, n^o 40 ; Crim. 16 nov. 1999, n^o 96-85.723, *D.* 2001. 665, note L. Boré et J. de Salve de Bruneton).

⁶ Art. 16.3 al. 4 et 19 de l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'UNAASS.

⁷ *Ibid.*

⁸ Art. 21.2.1 al. 2 et 19 de l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'UNAASS.

2.1. Les pouvoirs délégués aux président·e·s des délégations régionales

Aux termes de l'article 18.2.2.1 des statuts de l'UNAASS, le président de l'UNAASS « *délègue aux présidents de délégation régionale le pouvoir de représenter l'Union ainsi que sa délégation de signature, conformément aux dispositions du règlement intérieur et selon la convention co-signée par lui-même et chaque président d'URAASS* ».

L'article 9.4.1 du règlement intérieur de l'UNAASS énonce que « *le Bureau délègue aux présidents des unions régionales le pouvoir de représenter l'Union nationale, conformément aux dispositions contenues dans les statuts, le règlement intérieur, [...] ainsi que la Charte des valeurs* ».

Sur le fondement de ces deux textes, le mandat type organisant les relations entre le président de l'UNAASS et les président·e·s de chaque délégation régionale stipule dans son préambule que « *le président de l'URAASS agit par délégation du président de l'UNAASS, signe les conventions avec l'Agence Régionale de Santé ou les collectivités territoriales ainsi que tout contrat nécessaire au fonctionnement de l'URAASS* ».

Il prévoit dans son article 1 que les président·e·s des délégations régionales ont le pouvoir de « *procéder à la signature de marchés, appels d'offre, contrats ou conventions (prestations services et achats, hors liste limitative) nécessaires au fonctionnement de ladite délégation régionale, dans le respect des procédures comptables et budgétaires applicables à l'engagement des dépenses en vigueur dans l'association* », ainsi que « *déposer toutes demandes de financement ou de subventions au niveau régional, départemental ou local pour la mise en œuvre des actions conduites au niveau régional et en conformité avec le budget prévisionnel et le plan stratégique* ».

L'article 2 précise que « *le présent mandat porte strictement sur les actes visés à l'article premier (hors les actes qui en restent exclus tels que listés en annexe du présent mandat) dans la limite d'un montant qui n'excède pas 5000 euros (cinq mille euros) par opération. Au-delà, tout engagement de dépenses ne pourra être valablement réalisé qu'avec l'accord du bureau de l'UNAASS et de son président* ». Par ailleurs, il est inscrit dans l'annexe du mandat que les contrats et conventions de formation doivent être préalablement validés par le service formation de l'UNAASS.

En conséquence, les président·e·s des délégations régionales, sur le fondement de leur délégation de pouvoir, sont en mesure de décider d'une formation ainsi que de rémunérer le·la formateur·rice.

2.2. L'incompatibilité de la fonction de président d'une délégation régionale avec celle de formateur salarié de l'UNAASS en raison de l'illégalité du cumul

L'article 432-12 alinéa 1 du code pénal prévoit que :

« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction. »⁹

Dans la mesure où le-la président-e de chaque délégation régionale, d'une part, dispose de pouvoirs qui lui sont délégués par le président de l'UNAASS, notamment en matière de formation et ou d'autre part, l'UNAASS est chargée d'une mission de service public¹⁰, le cumul des fonctions de président-e de délégation régionale et de formateur-riche salarié-e caractériserait cette infraction pénale.

Cette infraction est constituée qu'il s'agisse d'un intérêt patrimonial ou moral¹¹ ; la prise illégale d'intérêts est caractérisée par la simple participation à une délibération¹² sans même que le prévenu cherche à tirer profit de la situation¹³.

En l'espèce, le-la président-e d'une délégation régionale est chargé-e d'une mission de service public dans le cadre de laquelle il-elle peut proposer au service formation des contrats et conventions de formation¹⁴. Si un-e président-e de délégation régionale pouvait être simultanément formateur-riche salarié-e¹⁵, alors cette personne aurait systématiquement un intérêt patrimonial qui viendrait interférer avec sa mission de service public dans les cas où elle déciderait de réaliser elle-même des formations. Un-e président-e qui assumerait une formation rémunérée pourrait être poursuivi pour prise illégale d'intérêts.

Par voie de conséquence, les fonctions de président d'un comité régional et de formateur-riche salarié-e sont incompatibles.

⁹ Art. L. 432-12 al. 1 du code pénal.

¹⁰ Cf. Note 2018-5 du Comité de déontologie relative à la mission de service public déléguée à l'UNAASS.

¹¹ Cass. Crim. 20 février 1995, pourvoi n° N 94-81.186 ; Cass. Crim. 5 novembre 1998, Bull. n° 289 ; Cass. Crim. 29 septembre 1999, pourvoi n° 5683.

¹² Cass. Crim. 19 mai 1999, Bull. n° 101 ; Cass. Crim. 8 juin 1999, req. n° 2592.

¹³ Crim. 21 juin 2001 ; Bull. Crim. n°239 ; Crim. 27 novembre 2002, Bull. Crim. n°213.

¹⁴ Dès lors que ces derniers ne dépassent pas 5000 euros (cf. mandat prévu entre le président de l'UNAASS et les président-e-s de chaque délégation régionale).

¹⁵ Tel ne serait pas le cas d'un-e président-e intervenant dans une formation à titre gratuit.

3. L'incompatibilité de la fonction de trésorier d'une délégation régionale avec celle de formateur salarié de l'UNAASS

Pour le cas du de la trésorier-ère d'une délégation régionale, la question se pose de savoir si, au regard des pouvoirs spécifiques qui lui sont conférés pour l'exercice de sa fonction, cette dernière est ou non compatible avec la qualité de formateur salarié de l'UNAASS.

Le mandat type organisant les rapports entre le-la trésorier-ère de l'UNAASS et le-la trésorier-ère de chaque délégation régionale prévoit dans son article 1 que le-la trésorier-ère d'une délégation régionale peut « *procéder à la signature de marchés, appels d'offre, contrats ou conventions (prestations services et achats, hors liste limitative) nécessaires au fonctionnement de ladite délégation régionale, dans le respect des procédures comptables et budgétaires applicables à l'engagement des dépenses en vigueur dans l'Association* », ainsi que « *déposer toutes demandes de financement ou de subventions au niveau régional, départemental ou local pour la mise en œuvre des actions conduites au niveau régional et en conformité avec le budget prévisionnel et le plan stratégique* ». L'article 2 précise que « *le présent mandat porte strictement sur les actes visés à l'article premier (hors les actes qui en restent exclus tels que listés en annexe du présent mandat) dans la limite d'un montant qui n'excède pas 5000 euros (cinq mille euros) par opération. Au-delà, tout engagement de dépenses ne pourra être valablement réalisé qu'avec l'accord du bureau de l'UNAASS et de son président* ». Par ailleurs, il est inscrit dans l'annexe du mandat que les contrats et conventions de formation doivent être préalablement validés par le service formation.

Les pouvoirs de la personne en charge de la trésorerie dans la délégation régionale étant analogues à ceux du de la président-e, les fonctions de trésorier-ère d'un comité régional d'une délégation de l'UNAASS et de formateur-riche salarié-e sont pour les mêmes motifs incompatibles. À l'instar de la situation de président, le trésorier qui assumerait une formation rémunérée pourrait se voir reprocher l'infraction de prise illégale d'intérêt et serait passible des mêmes peines.

4. La compatibilité de la fonction de membre d'un comité régional d'une délégation de l'UNAASS avec la qualité de formateur non rémunéré

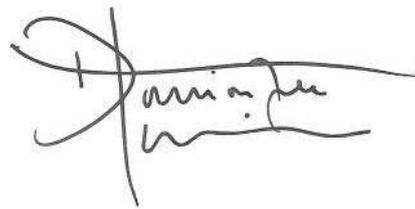
La situation d'un-e formateur-riche non rémunéré-e et par ailleurs membre d'un comité régional est analogue à celle d'un-e formateur-riche non rémunéré-e membre du Conseil d'administration¹⁶ : en l'absence d'intérêt patrimonial et de lien de subordination, il n'existe pas d'incompatibilité entre les fonctions de membre d'un comité régional et de formateur-riche non rémunéré-e de l'UNAASS.

¹⁶ Cf. Avis 2018-10 relatif à la compatibilité de la fonction de membre du Conseil d'administration (CA) de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAASS) avec la qualité de formateur-riche.

Conclusions

- Les fonctions de membre d'un comité régional d'une délégation de l'UNAASS et de formateur·rice salarié·e sont compatibles ;
- Les fonctions de président·e d'un comité régional d'une délégation de l'UNAASS et de formateur·rice salarié·e sont incompatibles ;
- Les fonctions de trésorier·ère d'un comité régional d'une délégation de l'UNAASS et de formateur·rice salarié·e sont incompatibles ;
- Les fonctions de membre d'un comité régional d'une délégation de l'UNAASS et de formateur·rice non rémunéré·e sont compatibles.

Fait à Paris, le 10 décembre 2018



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