

08/04/2019

COMITÉ DE DÉONTOLOGIE

Note d'analyse juridique 2019-2 préparatoire
à la rédaction du projet de charte des valeurs
définitive de France Assos Santé (FAS)

10 Villa Bosquet, 167 rue de l'Université, 75007 Paris
deontologie@france-assos-sante.org

Dominique Thouvenin, Présidente du Comité

Daniel Benamouzig, membre du Comité

Sabine Bresson, membre du Comité

Marie-Solange Julia, membre du Comité

Dominique Latournerie, membre du Comité

Jean-Yves Mener, membre du Comité

Marc Resche, membre du Comité

Dans son Préambule, l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé met l'accent sur le fait que cette Union « traduit la volonté des associations adhérentes d'être rassemblées pour renforcer la place des usagers dans le système de santé et leur légitimité à être associées au fonctionnement et aux décisions relatives à celui-ci »¹. Chargée de porter officiellement la parole de ces derniers, l'Union a pour mission de défendre leurs intérêts communs en exprimant leurs conceptions et leur vision d'un système de santé qui réponde à leurs besoins.

Toutefois, si toutes les associations qui en sont membres représentent les intérêts d'usagers du système de santé, il n'en demeure pas moins que ceux qu'ils défendent sont la plupart du temps déterminés par les spécificités de tous les secteurs concernés.

Habituellement une Union d'associations rassemble en son sein des associations ayant le même objet et défendant les mêmes intérêts. Or, si la création de l'UNAASS visait le regroupement d'associations d'usagers de santé, celles-ci n'ont ni le même objet, ni nécessairement les mêmes conceptions concernant les modalités de défense des revendications de « leurs » adhérents. Aussi les règles la régissant traduisent-elles un compromis entre l'objectif poursuivi de faire de l'UNAASS « un interlocuteur incontournable pour les pouvoirs publics »² dont son logo « La Voix des usagers » est l'expression et la nécessité de veiller à ce qu'elle « ne gomme pas la singularité de ses membres et [n'agisse pas] à leur place dans leurs champs d'interventions »³.

Comme le proclame le Préambule de ses statuts, « Elle soutient les associations adhérentes qui, en retour, contribuent activement aux travaux de l'union »⁴. Le projet que l'UNAASS devienne le vecteur d'une voix unifiée de défense des droits individuels et collectifs des usagers du système de santé en vue d'améliorer la démocratie sanitaire est donc fondé sur un engagement réciproque. À ce sujet, on relèvera avec intérêt que le projet de décret constitutif de l'UNAASS prévoyait dès son second article qu'« il est institué un comité de déontologie chargé d'élaborer une charte des valeurs que les associations agréées au niveau national et dans leur représentation régionale s'engagent à respecter dans le cadre d'une démarche d'adhésion à l'UNAASS »⁵. Il est vraisemblable que ce choix traduisait la volonté de considérer la charte des valeurs de l'UNAASS comme l'outil édictant les principes fondamentaux de ce groupe.

¹ 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, Préambule, § 6.

² E. Couty, *Concertation pour la création et la mise en place d'une union nationale des associations agréées des usagers du système de santé. Rapport de mission d'Edouard Couty*, 6 juil. 2016, p. 8, http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_edouard_couty_v10.pdf

³ Arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts, préc., Préambule, § 13.

⁴ *Ibid.*, § 13.

⁵ Projet de décret en conseil d'Etat sur l'UNAASS, art. R. 1114-19 al. 4 : E. Couty, *Concertation pour la création et la mise en place d'une union nationale des associations agréées des usagers du système de santé. Rapport de mission d'Edouard Couty*, préc., p. 27.

Dans l'attente de sa finalisation par le Comité de déontologie de l'UNAASS, les statuts ont prévu que s'appliquerait une charte provisoire des valeurs dont le texte figure 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* »⁶.

Cette charte comprend deux parties différentes : 1° les principes exigeant l'indépendance des associations pour leur adhésion et une fois qu'elles en sont devenues membres ; 2° l'exigence de participer à l'élaboration de la stratégie nationale de l'Union, de coopérer et d'échanger avec les autres membres ainsi que la production de plaidoyers ou de documents relatifs à la défense des usagers et de leurs intérêts.

Plusieurs points nécessitent d'être examinés préalablement à la rédaction de la charte définitive des valeurs : 1° la portée de cette charte ; 2° les significations du terme « valeur » et le rôle des valeurs ; 3° l'élaboration et l'adoption de la charte.

I. La portée de la charte définitive des valeurs

Le terme « *charte* » est issu du « *latin chartula "petit écrit", en bas latin et latin médiéval "acte, document" dérivé du latin classique charta « feuille de papyrus préparée pour recevoir l'écriture » d'où « "écrit" et "lettre", spécialement en bas latin (plur.)" écrits, actes authentiques ; pièces d'archives" ; en lat. médiév. "acte dispositif" »⁷. Il s'agit d'un acte juridique, ce terme désignant plus spécialement un ensemble de lois constitutionnelles octroyées par un souverain⁸. À l'époque contemporaine, une charte est constituée par l'ensemble des règles et des principes fondamentaux d'une institution⁹.*

Depuis les années 1990, on a constaté le développement de nombreuses chartes dites éthiques dans des domaines variés, tels que, par exemple, celui des entreprises¹⁰, des administrations¹¹, des associations¹², etc. La question centrale qui s'est posée à leur sujet est

⁶ Arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts : art. 41 al. 1.

⁷ <http://www.cnrtl.fr/definition/charte>

⁸ Par exemple, la Grande Charte d'Angleterre (Magna Carta) qui est la base des libertés anglaises, signée en 1215 par Jean sans terre et confirmée en 1264 par son fils Henri III. On peut également citer la nouvelle constitution du Royaume français rédigée par Louis XVIII à qui fut donné le nom de Charte constitutionnelle du 4 juin 1814.

⁹ Tel est le cas de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000.

¹⁰ Par exemple, Engie, https://documents.engie.com/publications/VF/Charte_ethique.pdf ; L'Oréal, <https://loreal-dam-front-corp-fr-cdn.damdy.com/ressources/afile/2731-e8c1d-resource-valeurs-et-principes.html> ; EDF, <https://www.edf-renouvelables.com/engagements/valeurs/> ; Vinci, <https://www.vinci.com/publi/manifeste/ETH-2017-12-FR.pdf> ; Renault, <https://group.renault.com/wp-content/uploads/2014/06/charte-ethique.pdf>, etc.

¹¹ Charte de l'éthique et de la responsabilité des directeurs de la fonction publique hospitalière du 2 juin 2017, <http://www.smpsante.fr/wp-content/uploads/2017/09/Charte-de-l-Ethique-et-de-la-responsabilit%C3%A9.pdf> ; Charte de respect des valeurs de la République et de la laïcité, <http://www.indre-et-loire.gouv.fr/content/download/14402/106254/file/Charte%20de%20la%20la%C3%AFcité%20Pr%C3%A9fecture%20VF.pdf>

celle de leur caractère normatif ou non, afin de savoir si elles sont opposables ou pas aux salariés d'une entreprise et si l'organisme est lié ou non par sa charte vis-à-vis des tiers. Lorsqu'une telle charte est incluse dans le règlement intérieur d'une entreprise ou bien lorsqu'elle est explicitement visée dans le contrat qui lie l'organisme à son partenaire, son non-respect constitue une violation du contrat.

Pour ce qui concerne la charte des valeurs de l'UNAASS, aussi bien l'actuelle qui est provisoire, que la nouvelle, son caractère normatif ne fait aucun doute. D'une part, la charte des valeurs est instaurée par un décret pris pour l'application de l'article 1er de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, le décret n° 2017-90 du 26 janvier 2017 relatif à l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé qui précise que « *les associations agréées au niveau national et, le cas échéant, dans leur représentation régionale s'engagent à respecter* » la charte des valeurs¹³. D'autre part, le comité de déontologie est « *chargé de veiller au respect des valeurs inscrites dans la charte de l'Union nationale par ses adhérents* »¹⁴.

Ce décret renvoie à ses statuts pour en expliciter plus en détails les conditions. C'est ainsi qu'il est fait obligation aux « *associations adhérentes [de prendre] l'engagement de respecter la charte des valeurs* »¹⁵, sachant que le comité de déontologie en « *contrôle le respect* »¹⁶, la sanction dans l'hypothèse « *de [...] manquement à la charte des valeurs* » étant la perte de la qualité de membre¹⁷.

Et, tant que le comité de déontologie n'a pas encore rédigé la nouvelle charte, les statuts de l'Union prévoient que : « *Dans l'attente de la charte des valeurs élaborée par le comité de déontologie [...], 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* »¹⁸.

¹² Par ex. Charte de la vie associative de la Ville d'Avignon,

http://www.avignon.fr/fileadmin/Documents/pdf/Association/charte_assos_bis.pdf

¹³ Aussi bien quand elles présentent leur demande d'adhésion, qu'une fois membre de l'Union.

¹⁴ Art. R. 1114-27 al. 3 CSP.

¹⁵ *Ibid.*, art. 13 al. 2 de l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts.

¹⁶ *Ibid.*, art. 28 de l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts.

¹⁷ Entraînant l'exclusion définitive ou temporaire, conformément à l'article 12 de l'arrêté du 24 avril 2017.

¹⁸ Arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts, art. 41 al.1.

II. Les significations du terme « valeur » et le rôle des valeurs

Il faut tout d'abord relever que le terme « valeur » est utilisé pour plusieurs emplois¹⁹ : en économie, en mathématiques, en linguistique, en morale, en philosophie, etc. Toutefois, on peut mettre en évidence un trait commun dans les différentes utilisations de ce terme qui permet de définir la notion de valeur comme étant, selon Nathalie Heinich, « la résultante de l'ensemble des opérations par lesquelles une qualité est affectée à un objet »²⁰. En suivant cette auteure, on fera nôtre les trois sens du mot « valeur » qu'elle retient, à savoir la « valeur-grandeur », la « valeur-objet » et la « valeur-principe », en tenant compte du fait que la première signification l'utilise au singulier, tandis que les deux autres le sont au singulier, mais aussi au pluriel.

La « valeur-grandeur » renvoie au caractère mesurable prêté à un objet qui peut être apprécié positivement comme négativement : c'est la valeur intrinsèque d'un objet quelconque, par exemple celle d'un bijou, d'un terrain, ces objets pouvant être estimés au-dessus ou en-dessous de leur valeur.

La « valeur-objet » : dans cette deuxième signification une « valeur » est « un objet crédité d'une appréciation positive ... »²¹. Dans le monde économique, une « valeur » est une lettre de change, une action ou une obligation, un billet de banque, plus généralement un bien ; c'est une valeur concrète. Mais il existe aussi des valeurs abstraites telles que la famille, le travail, la religion, l'art qui sont « des entités auxquelles on accorde de l'importance, du prix »²² qui, quant à elles, ressortissent du champ social et politique.

La « valeur-principe » renvoie « non plus à une appréciation comme la première, ni à un objet concret ou abstrait, comme la deuxième, mais au principe sous-tendant une évaluation »²³ : « la valeur prise en ce sens est ce qui **cause** l'évaluation, alors que la valeur-grandeur ou la valeur-objet **résultent** de l'évaluation »²⁴. Elles sont multiples : la liberté, l'égalité, la fraternité, la beauté, l'authenticité, la dignité, l'honnêteté, la solidarité, etc. Ces valeurs de référence constituent autant de principes communs impersonnels s'appliquant à tous. Et c'est sur le fondement de ces dernières que notre tradition démocratique a fait figurer des déclarations de droits en tête des constitutions qui se sont succédé²⁵. Ces règles sont des applications d'un certain nombre de valeurs morales de référence²⁶, lesquelles justifient leur création.

¹⁹ Cf. <http://www.cnrtl.fr/definition/valeur>

²⁰ N. Heinich, *Dix propositions sur les valeurs*, Questions de communication [En ligne], 31|2017, 291-313.

²¹ *Ibid.*, p. 297.

²² *Ibid.*, p. 298.

²³ *Ibid.*, p. 298.

²⁴ *Ibid.*, p. 299.

²⁵ Ou des préambules des constitutions.

²⁶ Qui varient selon les sociétés.

Les valeurs ne peuvent donc pas être assimilées aux normes. Si les valeurs servent à les fonder²⁷, « *elles ne sont ni une norme, ni une règle, ni une loi : celles-ci sont des applications de valeurs...* » ; aussi, la première conséquence de cette particularité est que « *pour qu'une valeur puisse fonctionner comme telle, il faut qu'elle puisse être comprise et utilisable par tous : autant on peut ne pas connaître l'existence d'une loi ou d'un règlement, autant tout adulte engagé dans la vie sociale sait ce qu'est l'"honnêteté", la "solidarité" ou la "bonté". [...] Autrement dit, elle ne joue son rôle de valeur qu'à condition d'être à peu près commune à tous les participants d'une même culture* »²⁸.

Il apparaît donc que la charte des valeurs de l'UNAASS ne correspond pas à ces dernières caractéristiques. En effet, son processus de création vise bien la rédaction d'une charte des valeurs à caractère normatif confiée au Comité de déontologie. Ce caractère est confirmé doublement : par l'obligation faite à chaque association souhaitant adhérer à l'Union de s'engager à la respecter et par les sanctions prévues en cas de son non-respect.

III. L'élaboration et l'adoption de la charte des valeurs

Deux étapes sont distinguées par les textes relatifs à cette charte : sa rédaction, puis son adoption.

1° L'élaboration de la charte des valeurs est confiée au comité de déontologie

Le décret du 26 janvier 2017 relatif à l'UNAASS précise qu'« *Il est institué un comité de déontologie chargé d'élaborer une charte des valeurs* »²⁹ ce qui constitue la première compétence attribuée au comité. Ce terme est à nouveau utilisé dans les statuts³⁰ qui prévoient l'engagement des membres de l'UNAASS de respecter « *la charte des valeurs élaborée par le comité de déontologie* ».

Si, par une formulation maladroite, l'arrêté dispose que le comité « *propose la rédaction de la charte des valeurs de l'UNAASS [...]* »³¹, le décret³² précise bien que c'est au comité de déontologie qu'il revient de la rédiger³³. Toutefois, ce dernier a estimé nécessaire de vérifier

²⁷ Cf. notamment J-M Ferry, *Valeurs et normes. La question de l'éthique*, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. Philosophie et société, 2002.

²⁸ N. Heinich, *Dix propositions sur les valeurs*, préc., p. 303. J-M Ferry partage cette analyse qu'il exprime de manière cursive : « *j'accepte des normes, j'adhère à des valeurs* », préc., p. 47.

²⁹ Art. R. 1114-27 al. 1 CSP.

³⁰ Arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts, art. 13 al. 2.

³¹ *Ibid.*, art. 28 al. 2.

³² Art. R. 1114-27 al. 1 CSP.

³³ En outre dans un délai fixé au 31 mars 2018 au plus tard, délai que le comité de déontologie n'a pas pu tenir pour les raisons dont il s'est expliqué : Comité de déontologie, *Rapport d'activité 2017*, 15 janvier 2018, p. 7 et s. : celui-ci qui s'est réuni pour la première fois début juillet 2017 n'a vraiment commencé à assumer ses missions qu'à partir de septembre 2017, alors qu'il a dû en priorité rédiger de nouveaux formulaires de déclaration d'indépendance

auprès des associations membres de l'UNAASS les catégories de valeurs qui leur semblaient les plus importantes. Pour les consulter et recueillir leur opinion, il a choisi la voie d'un questionnaire qu'il a construit et présenté au conseil d'administration de l'UNAASS le 13 décembre 2018. A la suite des remarques et suggestions qui lui ont été faites, ce questionnaire a été amendé. Le questionnaire a été diffusé *via SurveyMonkey*³⁴ le 20 décembre 2018 ; la fin du sondage a été fixée au 20 janvier 2019. Ses résultats ont été analysés et présentés au conseil d'administration du 29 mars 2019 dans un rapport qui lui est consacré³⁵.

2° L'adoption de la charte des valeurs est dévolue à l'assemblée générale de l'UNAASS

Une fois rédigée par le comité de déontologie, la charte des valeurs est, conformément au décret du 26 janvier 2017 relatif à l'UNAASS « ... **adoptée par l'assemblée générale de l'Union** »³⁶. Et, en application de ce décret, l'article 29 des statuts relatif à la charte des valeurs et à celle du représentant des usagers prévoit qu'elle est « **présentée par le conseil d'administration pour adoption par l'assemblée générale ordinaire** ». La charte des valeurs ne relève pas des pouvoirs du conseil d'administration³⁷. Notons que traditionnellement ceux qui lui sont reconnus concernent l'administration de l'association en vue de prendre des décisions de gestion.

Le rôle du conseil d'administration est donc de l'adresser à l'assemblée générale ordinaire³⁸ parce que son examen relève des attributions de cette dernière, qui est « [...] **compétente pour délibérer sur : [...] ; Le règlement intérieur et la charte des valeurs** »³⁹.

« Délibérer » signifiant « *Examiner, peser tous les éléments d'une question avec d'autres personnes [...], avant de prendre une décision, pour arriver à une conclusion* »⁴⁰, le pouvoir d'adopter la nouvelle charte appartient à la seule assemblée générale ordinaire. En effet le décret du 26 janvier 2017 relatif à l'UNAASS⁴¹ ainsi que l'article 29 des statuts prévoient « **l'adoption** » par cette assemblée de la charte des valeurs rédigée par le comité : l'adoption est

(pour les associations) et d'intérêts (pour leurs représentants), ceux préexistants étant inadaptés aux exigences pesant sur ces derniers. Il a dû également rendre des avis et des alertes sur des points importants mettant en jeu le respect de principes fondamentaux ayant trait au fonctionnement des instances de l'UNAASS.

³⁴ *SurveyMonkey* est un outil de sondage en ligne : <https://fr.surveymonkey.com/>

³⁵ Analyse du Comité de déontologie des résultats du questionnaire portant sur les valeurs de l'UNAASS, 18 mars 2019.

³⁶ Art. R. 1114-27 al. 1 CSP.

³⁷ Arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts, art. 16-3 al. 2.

³⁸ Ce qui implique que la charte soit inscrite à son ordre du jour en application de l'article 15.2.1 al. 16 des statuts de l'UNAASS

³⁹ Arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts, art. 15.2.1 al. 6.

⁴⁰ <http://www.cnrtl.fr/definition/>

⁴¹ Art. R. 1114-27 al. 1 CSP.

l'outil juridique de validation de cette charte, moyen de lui reconnaître son caractère officiel et définitif.

Sans doute peut-on relever que l'article 41 relatif à la charte provisoire des valeurs a introduit une condition qui ne figure pas dans le décret du 26 janvier 2017, en l'occurrence le vote de cette charte par le conseil d'administration : « *Dans l'attente de la charte des valeurs élaborée par le comité de déontologie [...] et votée par le conseil d'administration, les associations membres de l'UNAASS s'engagent et signent une charte des valeurs provisoire [...]* ».

Cet ajout d'une condition non prévue par le décret du 26 janvier 2017 relatif à l'UNAASS, dont le texte très clair ne reconnaît au conseil d'administration que le seul pouvoir de présenter à l'assemblée générale ordinaire la charte rédigée par le Comité de déontologie, mais non celui de la voter, est illégal, le décret ayant une valeur juridique supérieure à celle d'un arrêté.

Ainsi qu'il l'a déjà été précisé supra, seule l'assemblée générale de l'UNAASS est compétente en la matière : « *L'assemblée générale ordinaire est **compétente pour délibérer sur** : [...] Le règlement intérieur et **la charte des valeurs** [...]* »⁴².

En conclusion, eu égard au principe de la hiérarchie des normes⁴³ qui implique que la norme de niveau supérieur s'impose à celle de niveau inférieur, en présence d'une contradiction entre l'article 41 de l'arrêté du 24 avril 2017 et le décret du 26 janvier 2017 relatif à l'UNAASS⁴⁴, c'est ce dernier qui doit être appliqué. Ainsi, le pouvoir du conseil d'administration est limité à la présentation de la charte à l'assemblée générale. La charte rédigée par le comité doit être présentée au conseil d'administration qui a l'obligation de la présenter ensuite à l'assemblée générale pour que celle-ci la vote. Le vote signifie que l'Assemblée générale peut soit accepter soit rejeter la Charte des valeurs mais non l'amender.

Fait à Paris, le 8 avril 2019



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

⁴² Arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts, art. 15.2.1 al. 6.

⁴³ Dans le système juridique d'un État de Droit, la hiérarchie des normes est un principe qui détermine l'importance et la place hiérarchique de l'ensemble des normes qui le gouvernement : lois, décrets, arrêtés, pour en garantir la cohérence juridique.

⁴⁴ Art. R. 1114-27 al. 1 CSP.