

Chambre disciplinaire nationale de l'Ordre des sages-femmes

168 rue de Grenelle - 75007 PARIS

☎ 01 45 51 82 50 - 📠 01 44 18 96 75

contact@ordre-sages-femmes.fr

Dossier n° 21-01

Conseil c/Mme

Audience publique du 19 décembre 2013

Décision affichée le 27 janvier 2014

La chambre disciplinaire nationale de l'Ordre des sages-femmes,

Vu la requête d'appel présentée par Mme, sage-femme, Présidente du conseil interrégional de l'Ordre des sages-femmes du, enregistrée au greffe de la chambre disciplinaire nationale de l'Ordre des sages-femmes, le 23 avril 2013 ;

Mme ... demande à la chambre disciplinaire nationale d'annuler la décision en date du 28 mars 2013 par laquelle la chambre disciplinaire de première instance du conseil interrégional de l'Ordre des sages-femmes du secteur ..., statuant sur la plainte du Conseil, a prononcé à son encontre la sanction de radiation du tableau ;

Elle soutient que la chambre disciplinaire de 1ère instance a méconnu les dispositions de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dès lors que le Conseil national a déposé plainte avant même d'avoir en sa possession les éléments permettant d'apprécier d'éventuels manquements ; qu'elle a bien communiqué au Conseil l'état financier du conseil interrégional de l'exercice 2010 à partir du formulaire requis et dans les délais exigés par le règlement de trésorerie du Conseil national du 27 novembre 2007 ; que, compte tenu de son état de santé, elle n'était pas en mesure de donner suite aux demandes d'explication du Conseil; qu'elle était remplacée dans ses fonctions de Présidente durant son congé maladie par Mme ... ; que la situation financière du conseil interrégional s'est dégradée en raison du déménagement de son siège à ...; que le Conseil n'a pas pris en compte les spécificités liées au fonctionnement du conseil interrégional du secteur ... ; que le bilan de l'exercice 2010 a été approuvé par le conseil interrégional et quitus a été donné à la trésorière ; qu'au demeurant, on ne saurait lui reprocher que les documents comptables aient été désorganisés lorsqu'elle était en congé maladie ; que, dès lors, il ne peut lui être reproché d'avoir commis des fautes dans la gestion du conseil interrégional, d'autant que celui-ci présentait un solde positif de 14.357 € aux termes de l'exercice 2011 ; qu'en qualité de Présidente du conseil interrégional, elle devait effectuer de nombreux déplacements qui s'inscrivaient dans le cadre de ses missions ordinaires ; que, conformément au règlement intérieur du conseil interrégional, pour tous ses déplacements, elle communiquait des justificatifs accompagnés des factures correspondantes ; que les indemnités qui lui ont été versées reposaient d'une part sur des décisions régulièrement adoptées par le conseil interrégional et d'autre part sur le règlement intérieur de ce dernier ; que, si la chambre disciplinaire de 1ère instance n'a

pu établir une valeur probante des trois versions du règlement intérieur produites, c'est en raison de ce que Mme ..., au cours de sa suppléance, a modifié certains procès-verbaux du conseil interrégional ; que l'indemnité de missions de 306 € versée pour sa participation aux réunions du conseil interrégional, laquelle avait pour objet de compenser ses pertes de ressources engendrées par l'exercice de ses missions ordinaires, n'était pas élevée au regard de celles allouées aux membres d'autres organisations professionnelles ; qu'avant le décret n° 2010-451 du 3 mai 2010, elle était en droit de cumuler les indemnités mensuelles d'un montant de 300 € allouées aux membres du bureau du conseil interrégional avec ses indemnités de mission ; que la procédure engagée par le Conseil national s'inscrit dans le prolongement du harcèlement auquel il se livre à son encontre pour la pousser à quitter ses fonctions à la tête du conseil interrégional ;

Vu le mémoire en réponse, enregistré comme ci-dessus, présenté par le Conseil et tendant au rejet de la requête de Mme ... ;

Le Conseil soutient que la délibération par laquelle, dans sa séance du 7 février 2012, il a été décidé de l'engagement des poursuites, ne constituant pas une décision de nature juridictionnelle, le moyen tiré d'une infraction à l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'homme est inopérant ; que Mme ... en sa qualité de présidente connaissait le règlement de trésorerie du Conseil national du 27 novembre 2007 qui lui imposait d'envoyer, chaque année, les états financiers du conseil interrégional ; que le conseil interrégional du Secteur ..., qu'elle présidait depuis le 18 janvier 2007, n'a jamais communiqué au Conseil national les informations financières nécessaires ; que la circonstance qu'elle ait été en congé de maladie depuis le 4 août 2011 ne suffit pas à justifier l'absence délibérée de satisfaire à ses obligations ; qu'après avoir envoyé les éléments financiers de l'exercice 2010, elle n'a jamais donné suite aux demandes d'explications du Conseil national ; que la localisation à du siège du conseil interrégional, prévue par l'arrêté du 21 décembre 2007, ne justifie pas la situation financière dégradée présentée fin 2010 ; que le niveau des indemnités allouées aux membres d'une organisation professionnelle dépend des moyens financiers dont elle dispose ; que, par leurs seules indemnités et remboursements de frais, Mmes ... et ... ont grevé les finances du conseil interrégional et mis en péril son existence même ; que ces faits démontrent de graves déficiences dans la gestion du conseil interrégional ; que, de janvier à juillet 2010, elle a perçu indûment des indemnités mensuelles d'un montant de 300 €, lesquelles n'ont résulté d'aucune délibération du conseil interrégional, ni de son règlement intérieur ; que les remboursements de frais kilométriques qui lui ont été accordés sont dénués de toute justification ; qu'alors que, depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2010-451 du 5 mai 2010, il est interdit de cumuler les indemnités mensuelles et les indemnités de mission, un tel cumul d'indemnités a perduré jusqu'en juillet 2010 ; qu'à partir d'août 2010, Mme ... a fait le choix, en accord avec la trésorière du conseil interrégional, mais sans aucune base légale, de continuer à percevoir des indemnités de mission lors de ses déplacements pour ce conseil ; qu'il est constant que ses indemnités de mission étaient d'un montant de 306 € alors qu'il avait été fixé par le conseil interrégional le 19 janvier 2008 à 204 € ; que l'existence de plusieurs versions du règlement intérieur du conseil interrégional du 22 avril 2008 démontre une volonté de falsification pour justifier les montants perçus ; que ses déplacements au siège du conseil interrégional ne sont pas justifiés au regard des missions de ce conseil ; qu'enfin, le montant total de ses indemnités s'est élevé à sept fois le niveau moyen des indemnités

allouées aux Présidentes des autres conseils interrégionaux ; qu'ainsi, l'ensemble des faits reprochés à Mme sont contraires à la probité et déconsidèrent la profession de sage-femme en méconnaissance des articles R. 4127-308 et R. 4127-322 du code de la santé publique ; que, compte tenu des responsabilités qui lui incombent, il revenait à la Présidente du Conseil ... dans l'exercice de sa mission de faire connaître aux membres du conseil interrégional les difficultés rencontrées ainsi que la procédure en cours ;

Vu le mémoire en réplique, enregistré le 12 septembre 2013, présenté par Madame et qui tend aux mêmes fins que son précédent mémoire par les mêmes moyens et par les moyens qu'en outre, la chambre disciplinaire de première instance ne lui a pas permis de communiquer son mémoire dans les délais procéduraux, violant ainsi l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, notamment, son article 6 ;

Vu le code de la santé publique, notamment les articles L.4122-2, L.4124-11, L.4125-3-1, D.4125-8, D.4125-9, R.4126-12 et le code de déontologie des sages-femmes figurant aux articles R.4127-301 à R.4127-367 ;

Vu le code de justice administrative, notamment l'article R.613-2 ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu en séance publique :

- Mme LE MASSON, en la lecture de son rapport ;
- Maître ..., avocat à la Cour, en ses observations pour Mme ... ;
- Maître ..., avocat à la Cour, en ses observations pour le Conseil ;
- Le Conseil national de l'Ordre des sages-femmes, en ses explications ;
- Mme ..., en ses explications ;
- Mme ..., en ses explications ;

Mme ayant été invitée à reprendre la parole en dernier.

APRES EN AVOIR DELIBERE

Sur l'irrégularité de procédure :

Considérant que le Conseil national de l'Ordre des sages-femmes n'a pas le caractère d'une juridiction ; que si, par une délibération du 7 février 2012, il a décidé de poursuivre Mme ... devant les instances disciplinaires en raison de faits qu'il considère comme contraires à ses obligations déontologiques, une telle décision, qui ne présente aucun caractère juridictionnel, n'est pas assimilable à une sanction disciplinaire ; que par suite, Mme ne peut utilement alléguer qu'en intentant ces poursuites, le Conseil national de l'Ordre aurait violé l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Sur les manquements au code de déontologie :

En ce qui concerne les obstacles au contrôle du Conseil

Considérant qu'aux termes de l'article L. 4122-2 du code de la santé publique, le Conseil national de l'Ordre des sages-femmes « *valide et contrôle la gestion des conseils régionaux ou interrégionaux ainsi que départementaux. Il reçoit de ces derniers leurs documents budgétaires et comptables. Le conseil national peut demander tout autre document qui lui semble nécessaire. / Les modalités de cette validation et de ce contrôle sont fixées par le règlement de trésorerie élaboré par le conseil national et applicables à l'ensemble des instances ordinales* » ;

Considérant que le règlement de trésorerie adopté le 27 novembre 2007 par le Conseil ... et diffusé à l'ensemble des instances ordinales prévoit la date et les modalités de communication des documents nécessaires au Conseil pour remplir la mission définie par cet article ; qu'il résulte de l'instruction qu'entre les exercices 2007 et 2010, le Conseil interrégional du secteur..., présidé par Mme ... bien que tenu informé de ces règles, n'avait pas envoyé les documents requis ; qu'après avoir reçu l'état financier du conseil interrégional relatif à l'exercice 2010, le Conseil ...'est alarmé de la situation fortement déficitaire révélée par ce document ; qu'il a alors réclamé des explications complémentaires pour envisager de proposer des mesures de redressement ; qu'après des demandes répétées, intervenues les 6 juillet, 5 septembre, 26 septembre, 12 octobre et 19 octobre 2011, des justificatifs de frais et des documents comptables complémentaires ont été transmis au Conseille 16 novembre 2011 ;

Considérant que pour se justifier du retard mis à faire parvenir les réponses demandées par le Conseil ..., Mme ... allègue que pendant cette période, étant gravement malade, elle se trouvait dans l'incapacité d'y satisfaire ; que toutefois, il résulte de l'instruction qu'en dépit de cet empêchement, elle n'a pas envisagé de déléguer ses fonctions à Mme ..., Secrétaire générale du conseil interrégional, mais s'est bornée à accorder une simple délégation de signature à Mme ... qui, en outre, n'était pas membre du bureau du conseil ; que ce faisant et faute d'avoir pris les dispositions nécessaires pour permettre à Mme ... de répondre en ses lieux et place aux demandes du conseil elle ne peut se prévaloir de son indisponibilité pour justifier le retard pris par le conseil qu'elle préside à informer le Conseil ... sur sa gestion ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces circonstances que le Conseil a été mis pendant plusieurs mois, du fait de l'abstention de Mme, dans l'impossibilité de remplir sa mission de contrôle, alors même que la situation financière du conseil interrégional rendait nécessaire qu'il puisse examiner rapidement les réponses à ses demandes complémentaires ; que par suite c'est à bon droit que la chambre disciplinaire

de première instance a jugé que ces retards ont empêché le Conseild'exercer pleinement son contrôle ;

En ce qui concerne la gestion financière du conseil interrégional du secteur ...

Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que pour l'année 2010, les documents comptables font ressortir un solde négatif de 27.466 € alors que le montant des recettes, issues essentiellement des versements de cotisations assurés par les conseils départementaux situés dans le même secteur, était de 43.832 € ; que les éléments complémentaires produits en novembre 2011 ont démontré que les comptes courants de l'organisme, dans lesquels figuraient, au 31 janvier 2009, des disponibilités d'un montant de 46.939 €, n'étaient plus créditeurs que de 125 € au 31 juillet 2011 ; que les postes budgétaires relatifs aux indemnités et remboursements de frais versés à la présidente et à la trésorière du conseil interrégional s'élevaient à 35.700 € au titre des dépenses prévisionnelles, et qu'alors même que cette somme représentait déjà plus de 80 % des recettes prévisionnelles, les deux élues ont finalement perçu à ce titre des sommes dépassant de plus de 20 % ces prévisions et représentant au final 99 % du montant des recettes ; que compte tenu, en outre, de l'existence des frais incompressibles de 19.460 € pour le loyer et des frais de fonctionnement du greffe et du conseil interrégional, l'attribution de ces sommes au profit des deux dirigeantes du conseil, largement plus élevées d'ailleurs que celles attribuées aux élus des autres conseils interrégionaux et aboutissant nécessairement à un déficit important, démontrent une gestion fautive, de nature à mettre en péril le fonctionnement même du conseil interrégional ; que par suite c'est à bon droit que la chambre disciplinaire de première instance a jugé que les dysfonctionnements du conseil et sa mauvaise situation financière sont imputables pour l'essentiel à la gestion fautive de sa présidente et de sa trésorière ;

En ce qui concerne la régularité du versement des indemnités et des remboursements de frais

Considérant que Mme ... fait valoir que si elle a irrégulièrement cumulé des indemnités mensuelles avec des indemnités de mission entre mai et juillet 2010, ce n'est que faute d'avoir eu connaissance plus tôt de l'interdiction de ce cumul ; qu'il est constant en effet que l'interdiction d'un tel cumul n'a été édictée que par le décret n°2010-451 du 3 mai 2010 ; que toutefois avant même la parution du décret susmentionné, une délibération du conseil interrégional ou une disposition d'un règlement intérieur adopté par cette même instance était nécessaire pour prévoir les conditions d'attribution ou le barème de ces indemnités ; que trois versions successives d'un règlement intérieur contenant sur ce point des dispositions différentes ont été fournies ; que le montant apparaissant sur l'un des documents produits fait état d'un montant pour les indemnités de mission de 204 €, inférieur à celui effectivement perçu par Mme ... qui s'élevait à 306 € ; que si l'exemplaire de règlement intérieur produit en dernier lieu comporte bien le montant des indemnités de mission telles qu'elles ont été perçues par Mme ..., l'existence de ces versions dont divers éléments sont contradictoires, ainsi que la production très tardive du document dont Mme ... entend se prévaloir, interdisent de retenir cette pièce à titre de justificatif, en dépit des affirmations non démontrées de ... selon lesquelles certains d'entre eux auraient été falsifiés par Mme ... ;

Considérant en outre que les documents comptables, s'ils retracent les dates des missions pour lesquelles Mme ... a perçu des indemnités de mission et des indemnités kilométriques, sont insuffisants pour établir l'objet précis et l'utilité des très nombreux déplacements effectués ; que si Mme ... fait valoir qu'elle devait se rendre au siège du conseil interrégional situé à Paris, les motifs allégués pour justifier ces déplacements, outre qu'ils ne correspondent pas à des réunions du Conseil, ni pour certains d'entre eux ne correspondent à l'accomplissement de ses missions ; qu'en effet ni la mission de représentation et de coordination entre les conseils départementaux attribuée par l'article L. 4124-11 au conseil interrégional, ni l'élaboration de réponses à des demandes de l'Agence régionale de santé dont elle soutient qu'elles exigeaient des recherches jurisprudentielles, ne suffisent à expliquer que Mme ... ait eu besoin, pour le seul premier semestre 2010, d'effectuer 37 déplacements au siège parisien du conseil ; qu'en l'absence d'éléments précis de nature à démontrer le bien-fondé des déplacements indemnisés au titre de l'année 2010, c'est à bon droit que la chambre disciplinaire de première instance a jugé que Mme ... n'apportait pas d'éléments suffisants pour permettre au juge d'établir que les versements d'indemnités regardées comme injustifiées par le Conseil national auraient correspondu en réalité aux nécessités de sa mission ;

Sur la sanction :

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme ... a commis des négligences fautives dans la gestion financière du conseil interrégional de l'ordre des sages-femmes du secteur ... et a occasionné des retards dommageables dans le contrôle du Conseil sur cette gestion ; qu'elle a perçu des indemnités qui n'étaient justifiées ni au regard des décisions du conseil interrégional ni au regard des nécessités de sa mission ni depuis la publication des textes réglementaires ; qu'en agissant ainsi, elle n'a pas utilisé les cotisations versées par les sages-femmes au mieux de l'intérêt de celles-ci et a fait courir à l'instance dont elle est présidente des risques financiers anormaux ; que ces faits constituent des manquements aux obligations déontologiques qui s'imposent aux sages-femmes ainsi qu'à leurs élues ;

Considérant toutefois que ces fautes résultent autant des dysfonctionnements existants dans le conseil interrégional du secteur ... que des agissements et de la négligence personnels de Mme ... ; qu'il n'est pas établi qu'elle aurait volontairement entendu nuire à l'instance qu'elle préside ; que les témoignages de ses collègues et des membres de son conseil font valoir son dévouement à ses missions en dépit des anomalies relevées ; que par suite la chambre disciplinaire de première instance en prononçant à l'encontre de Mme la sanction de radiation, lui a infligé une sanction trop sévère au vu de l'ensemble des éléments du dossier ;

Considérant qu'au regard de l'ensemble des circonstances de l'affaire et des manquements aux obligations déontologiques relevées dans la présente décision, il y a lieu de prononcer à l'encontre de la sanction d'interdiction temporaire d'exercer pendant un an assortie d'un sursis de huit mois ;

DECIDE

Article 1er : La décision en date du 28 mars 2013 de la chambre disciplinaire de première instance du conseil interrégional de l'Ordre des sages-femmes du secteur ... est réformée en ce qu'elle a de contraire à la présente décision.

Article 2 : La sanction d'interdiction temporaire d'exercer d'un an assortie d'un sursis de huit mois est prononcée à l'encontre de Mme ...

Article 3 : La partie ferme de la sanction d'interdiction d'exercer prendra effet le 1^{er} avril 2014 pour cesser d'avoir effet le 31 juillet 2014 à minuit.

Article 4 : Les dépens de la présente instance s'élevant à 266,67 euros seront supportés par Mme ... et devront être réglés dans le délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 5 : La présente décision sera notifiée :

- à Mme ...,
- à Maître ..., intervenant dans les intérêts de Mme ...,
- au Conseil national de l'Ordre des sages-femmes,
- à Maître ..., intervenant dans les intérêts du Conseil ...
- au conseil départemental de l'Ordre des sages-femmes du ...,
- au conseil départemental de l'Ordre des sages-femmes ...,
- au Préfet du ..,
- au Préfet du ..,
- au Directeur général de l'Agence régionale de santé du Centre,
- au Procureur de la République près le Tribunal de grande instance ..,
- au Procureur de la République près le Tribunal de grande instance de ..,
- à la chambre disciplinaire de première instance du secteur ...,
- au Ministre des affaires sociales et de la santé.

Délibéré dans la même composition qu'à l'audience du 19 décembre 2013 où siégeaient Mme CHEMLA, Conseiller d'Etat, présidente, Mme LE MASSON et Mme ZIMMERMANN, membres, en présence de Mme BOUGAULT, greffière adjointe de la chambre disciplinaire nationale.

Lu en audience publique le 19 décembre 2013

La présidente de la Chambre
disciplinaire nationale de l'Ordre des
sages-femmes

E. CHEMLA

Conseiller d'Etat

La greffière de la
Chambre disciplinaire nationale
de l'Ordre des sages-femmes

A. BOUGAULT