



CENTRE DE GESTION
de la fonction publique territoriale

➔ Atelier : délégations et clarification des rôles et missions des gestionnaires (élus-directeurs) d'EHPAD publics territoriaux

Territoriales de Bretagne,
le 1^{er} décembre 2017





Propos introductifs



Les objectifs de cet atelier

- **Restituer les travaux du groupe départemental dédié aux problématiques liées aux rôles élus-directeurs au sein des CCAS-EHPAD**
 - Sensibiliser les élus et directeurs aux enjeux d'un travail sur la clarification des rôles et responsabilités de chacun
 - Présenter le cadre juridique des délégations
 - Présenter les productions du groupe de travail
- **Proposer un temps d'information et d'échanges sur la mise en œuvre des CPOM et EPRD en EHPAD ainsi que sur la réforme de la convergence tarifaire**



Les intervenants de cet atelier

- **Brigitte Costard** : Vice-Présidente du CCAS de Plérin, membre du Conseil d'Administration du CDG 22 (référente du réseau des EHPAD pour le CDG 22), Présidente de l'UDCCAS 22
- **Isabelle Plessis** : Directrice de l'EHPAD de Lanvallay
- **Philippe Botherel** : Directeur du CCAS et de l'EHPAD de Chatelaudren
- **Anne Simon** : Cheffe du Service Planification et Tarification des établissements et services PA/PH/ASE, Conseil Départemental des Côtes d'Armor
- **Laëtitia Laugeau** : Chargée de mission réseaux professionnels, CDG 22



Déroulé de l'atelier : 14h00 – 16h30

- **Propos introductifs (10')**
- **Partie 1 : Les travaux du groupe départemental dédié (45'-60')**
 - Rappel du cadre juridique des délégations en EHPAD public territorial
 - Les outils proposés
 - ➔ Temps d'échanges avec la salle
- **Partie 2 : Retours d'expériences (30'-45')**
 - Les EHPAD de Lanvallay et de Chatelaudren
 - ➔ Temps d'échanges avec la salle
- **Partie 3 : Intervention du Conseil Départemental 22 (30')**
 - Point d'étape sur la mise en œuvre des CPOM et EPRD
 - Éléments d'information sur la réforme de la convergence tarifaire
- **Conclusion de l'atelier**



1/ Les travaux du groupe départemental dédié



Les membres du groupe de travail (2016-2017)

- **Corinne ANTOINE GUILLAUME**, Directrice, EHPAD de GUINGAMP
- **Anaëlle BARON**, Stagiaire, EHPAD de CHATELAUDREN
- **Philippe BOTHEREL**, Directeur, CCAS-EHPAD de CHATELAUDREN
- **Nathalie CLERET**, Directrice, EHPAD de LOUDEAC
- **Brigitte COSTARD**, Vice-Présidente, CCAS de PLERIN
- **Morwena DOUVILLEZ GROSSET**, Directrice, CCAS de PLERIN
- **Marie-Françoise DUPLENNE**, Adjointe développement social et solidarités, CCAS de PLOUFRAGAN
- **Erwan GUILLO**, Conseiller en organisation, CDG 22
- **Béatrice HERMENT**, Directrice, EHPAD de BROONS
- **Michel LANCIEN**, Elu, CCAS de POMMERIT LE VICOMTE
- **Laëtitia LAURGEAU**, Chargée de mission réseaux professionnels, CDG 22
- **Laëtitia MACE**, Chargée de mission, Agence régionale de santé – DT 22
- **Catherine PENVEN**, Directrice, EHPAD de POMMERIT LE VICOMTE
- **Isabelle PLESSIS**, Directrice, EHPAD de LANVALLAY
- **Elisabeth PUILLANDRE**, Directrice, CCAS de GUINGAMP
- **Armelle RENAULT**, Directrice, EHPAD de MAEL-CARHAIX
- **Anne SIMON**, Cheffe du Service Planification et Tarification des établissements et services PA/PH/ASE, Conseil Départemental 22
- **Annie TOUBLANC**, Directrice, EHPAD de PLERIN
- **Françoise TREMEL**, Directrice, EHPAD de PLEUDIHEN SUR RANCE



Historique des travaux

- **Dès le début des années 2010 : réflexion amorcée à l'échelle départementale pour les raisons suivantes**
 - Des zones de flou impactant la gestion et le fonctionnement des structures
 - Demande des gestionnaires (élus et directeurs) d'établissements de se réunir pour construire un modèle de document unique de délégations (DUD)

➔ **Production de plusieurs supports (cf. diapositives suivantes)**
- **2016-2017 : mise à jour des supports d'aide à la clarification des rôles**
 - Des difficultés persistantes recensées notamment dans le cadre des évaluations externes et /ou par les partenaires institutionnels
 - Besoins réaffirmés par des élus et directeurs d'EHPAD d'apporter des réponses aux problématiques et difficultés rencontrées



Les objectifs de la démarche départementale

- **Apporter une aide aux gestionnaires d'établissements ayant la volonté de clarifier les rôles de chacun au sein de leur structure :**
 - en émettant des préconisations sur les possibilités de mise en place de différents types de délégations
 - en proposant un DUD « à la carte » permettant aux collectivités de définir les lignes de partage des compétences de chacun et des responsabilités qui en découlent
 - En proposant d'autres outils adaptés aux spécificités des établissements publics territoriaux (outils de clarification des rôles)



1/ Document unique de délégations

- Définition
- Contenu



Cadre juridique du Document Unique de Délégations (DUD)

- Initialement, la mise en place de DUD est une obligation imposée aux établissements du secteur privé avec des thèmes imposés (*art. D.312-176-5 CASF*)
- Les textes de référence pour les établissements publics territoriaux :
 - ***Art. R.123-23 et D.312-176-10 CASF***
 - ***Circulaire NDGAS/ATTAS/4D n°2007-179 du 30 avril 2007, relative à la qualification des professionnels chargés de la direction***

La mise en place d'un DUD est demandée aux établissements publics territoriaux dans le cadre d'une « transparence de l'organisation » sous réserve des particularismes des CCAS



Vocation du Document Unique de Délégations

- Le DUD tend à clarifier les champs d'intervention et les responsabilités entre les membres des Conseils d'administration, les Présidents, les Vices-Présidents, les Directeurs de CIAS ou de CCAS
- Le DUD est par essence un document contractuel, engageant les différentes parties signataires



Les domaines abordés dans le DUD

- Le décret n°2007-221 du 19 février 2007 impose que 4 domaines soient abordés dans le document unique :
 - **Conduite de la définition et de la mise en oeuvre du projet d'établissement ou de service ;**
 - **Gestion et animation des ressources humaines ;**
 - **Gestion budgétaire, financière et comptable ;**
 - **Coordination avec les institutions et intervenants extérieurs.**



2/ Rappels juridiques sur la notion de délégation



Précisions réglementaires sur la délégation

- **Principe** : en droit public, le titulaire d'une compétence doit l'exercer personnellement

→ Impossibilité pour une autorité de prendre des mesures en-dehors du champ d'application des compétences qui lui ont été dévolues

Pourtant, la délégation fait exception à ce principe



Les principales sources juridiques

- Les articles R123-20 et suivants du CASF règlent les relations entre :
 - le conseil d'administration et le président ou vice-président (R123-21)
 - ➔ **Délégation de pouvoirs**
 - le président et le directeur de CCAS-CIAS ou un vice-président (R123-23)
 - ➔ **Délégation de signature ou de fonctions**



1.1/ Les délégations existantes au sein des établissements (1/3)

La délégation de signature : **quelles finalités ?**

→ mieux répartir le travail et les responsabilités



1.1/ Les délégations existantes au sein des établissements (2/3)

La délégation de signature : quelles modalités ?

- **Des conditions de fond** : porter sur une matière délégable prévue par un texte et nécessairement partiel, ne réalisant pas un transfert total de compétence
- **Des conditions de forme** : l'acte doit être signé, écrit, comporter le nom du délégataire et ses attributions, et être affiché

RAPPEL des configurations possibles :

Entre le Président et le Vice Président du CCAS

ou entre le Président et le Directeur de CCAS



1.1/ Les délégations existantes au sein des établissements (3/3)

La délégation de signature : quel régime de responsabilité ?

Responsabilité administrative et financière

➔ Le délégant reste titulaire de la responsabilité de ses attributions

Responsabilité pénale

➔ Le juge pénal s'attache à déterminer l'exercice réel des compétences (délégant ou délégataire)



Les délégations existantes au sein des établissements (1/3)

La délégation de fonctions : quelles finalités ?

→ La délégation de fonction est une **forme intermédiaire de délégation** comprise entre la délégation de pouvoir et la délégation de signature

→ La délégation de fonction implique à la fois la gestion d'un ou plusieurs domaines d'intervention et le droit de signer les documents y afférents



Les délégations existantes au sein des établissements (2/3)

La délégation de fonctions : quelles modalités ?

→ Le délégataire n'agit pas en son nom mais au nom du délégant.

→ Le délégant détermine librement les fonctions qu'il souhaite déléguer à la condition qu'il fixe **les contours exacts de chaque délégation et en détermine avec précision le contenu. Il ne peut, en effet, déléguer la totalité de ses prérogatives.**

RAPPEL des configurations possibles :

- Entre le Président et le Vice-Président
- Entre le Président et le Directeur de CCAS



Les délégations existantes au sein des établissements (3/3)

La délégation de fonctions : quel régime de responsabilité ?

➔ Le délégataire n'agit pas en son nom mais au nom du délégant, qui est tenu de contrôler la manière dont sont exécutées les fonctions déléguées et qui peut toujours intervenir dans le domaine qu'il a délégué.

➔ La délégation se fait sous la surveillance et la responsabilité de l'exécutif.



Les délégations existantes au sein des établissements (1/3)

La délégation de pouvoir : quelles finalités ?

La délégation de pouvoir consiste à se **dessaisir** volontairement d'une partie de ses pouvoirs pour en confier l'exercice à une autorité qui lui est subordonnée et qui est désignée en raison des fonctions qu'elle exerce.

→ **L'autorité délégante ne pourra plus exercer les pouvoirs qu'elle a délégués tant qu'elle n'aura pas mis fin à la délégation**^[1].

^[1] Si elle prend des actes dans la matière déléguée, ils seront entachés d'incompétence. CE n°65 065 du 20.05.1994



Les délégations existantes au sein des établissements (2/3)

La délégation de pouvoir : quelles modalités ?

- Le délégant doit disposer du pouvoir qu'il délègue.
- La délégation doit respecter les exigences de :
 - compétence,
 - d'autorité,
 - et de moyens

RAPPEL des configurations possibles :

- Entre le Conseil d'Administration et le Président
- Entre le Conseil d'Administration et le Vice-Président



Les délégations existantes au sein des établissements (3/3)

La délégation de pouvoir : quel régime de responsabilité ?

Le délégataire assume la responsabilité des décisions qu'il prend en vertu de la délégation.

→ Transfert juridique de compétences et de responsabilité.

Le délégant peut seulement lui adresser des instructions.

→ La décision prise sur délégation de pouvoir prend dans la hiérarchie des normes la place d'une décision prise par le délégataire en son propre nom.



Les délégations existantes au sein des établissements

Le régime de responsabilité commun aux trois types de délégations précités

➔ **Possibilité pour le juge pénal d'interpréter et apprécier la légalité des délégations de pouvoir, fonctions et de signature au sein d'une personne morale de droit public.**

Les trois types de délégations peuvent ainsi engendrer une responsabilité pénale mais aussi financière pour le délégataire et le délégant



Règles de délégations fixées par le CASF

- Les dispositions du CGCT (art L5211-9) définissant les conditions dans lesquelles les exécutifs des communes et intercommunalités ne peuvent déléguer leurs fonctions et signatures seulement qu'au « *directeur général adjoint, au directeur général et au directeur des services techniques* » **ne s'appliquent pas aux EHPAD**

➔ Les EHPAD, en raison de la nature de leurs activités, sont des services publics régis en matière de délégations par les dispositions du CASF et non par celles du CGCT



Ce qu'il faut retenir

- **Délégation de signature =**
 - forme de délégation la plus légère/la moins engageante
 - le délégant conserve ses responsabilités
- **Délégation de fonction =**
 - forme de délégation intermédiaire
 - le délégant conserve ses responsabilités
- **Délégation de pouvoir =**
 - forme de délégation la plus engageante
 - le délégataire prend de nouvelles responsabilités

- **Le juge administratif prend en compte les délégations consenties**
- **Le juge pénal analyse les faits : appréciation au cas par cas**



3/ La situation particulière des EHPAD publics territoriaux



2 possibilités = 2 régimes juridiques différents

- **Lorsqu'un CCAS ou un CIAS décide de créer un EHPAD, il peut décider de lui conférer la personnalité juridique ou non (articles L. 315-1 et L. 315-7 al. 3 du CASF)**
 - L' article L. 315-7 du CASF impose que les EHPAD soient érigés en établissements publics dès lors qu'ils sont créés par une personne publique. Cependant son alinéa 3 prévoit une exception pour les EHPAD créés ou gérés par un CCAS ou un CIAS.



2 possibilités = 2 régimes juridiques différents (suites)

- **Selon que le choix aura été fait en faveur d'une personnalité juridique autonome ou non, des dispositions différentes s'appliqueront**
 - en cas de personnalité juridique de l'EHPAD : articles D. 315 67 et suivants du CASF → établissements dits « autonomes »
 - en cas d'absence de personnalité juridique de l'EHPAD : article R. 123-23 du CASF → établissements dits « services non personnalisés »

➔ !!! Le choix d'attribuer ou non la personnalité juridique à l'EHPAD a des impacts majeurs sur les possibilités de délégations



EHPAD non dotés de la personnalité juridique

- **Dits « services non personnalisés »**
 - la majorité des établissements du département concernés
- **L'organisation des délégations est la suivante**
 - l'article R 123-23 CASF s'applique : le Président du CCAS-CIAS peut organiser la mise en place d'une délégation de signature et/ou de fonction vers le Directeur de CCAS ou de CIAS
 - Importance de la désignation d'un directeur de CCAS/CIAS
 - Dans ce cas, l'élaboration d'un document unique de délégations est obligatoire pour leur mise en œuvre



EHPAD non dotés de la personnalité juridique

- **L'organisation des délégations (suites) :**
 - Pour les directeurs d'EHPAD qui ne sont pas directeurs de CCAS-CIAS, aucun texte ne prévoit de « subdélégations »
 - Solution : élaborer un document d'aide à la clarification des responsabilités et des missions dans le pilotage de l'EHPAD sans valeur contractuelle
 - ➔ Outil d'aide à l'élaboration de la fiche de poste du Directeur et qui facilite la gestion quotidienne de la structure



Les enjeux de la clarification des rôles en EHPAD

Au regard de ces spécificités, un travail de clarification des rôles semble nécessaire pour :

- **(Re)donner la juste place aux différents acteurs :**
 - Élus, Directeurs de CIAS-CCAS / Directeurs d'EHPAD
 - Voire même encadrants intermédiaires (ex : IDEC)
- **Permettre aux gestionnaires (élus-directeurs) d'identifier les champs et contours de leurs rôles et responsabilités respectifs**
- **Disposer d'outils formalisés / supports de référence facilitant l'organisation, la gestion quotidienne de la structure et garantir une continuité de service**
 - Document de clarification
 - Fiches de postes, etc.



4/ Les supports proposés



1/ Le Document Unique de Délégations

- **Document de cadrage et de sécurisation juridique des modes de délégations** (signatures, fonctions et pouvoirs)
 - à transmettre aux autorités concernées seulement si volonté de conférer une valeur contractuelle au document
 - **support à compléter en concertation** : élus et directeurs de CIAS-CCAS
- Travail pouvant être complété par la mise en place d'un document (complémentaire) de clarification des compétences et missions
- **!!! Document non mis à jour depuis 2012**



2/ Le document de clarification des compétences et missions de chacun

- **Support d'aide à la gestion quotidienne des EHPAD (services) et à la définition des compétences et missions précises de chacun**
 - éléments d'ordre organisationnel
 - aide au repositionnement des directeurs, encadrants intermédiaires, etc
 - répartition des missions de chacun au sein de l'établissement
- **Support d'aide à la définition des fiches de poste des directeurs (CCAS-CIAS /EHPAD)**
- Support mis à jour en 2017 (groupe de travail dédié)
 - Les éléments relatifs aux problématiques de contentieux sont à compléter



3/ Le tableau de « préconisations »

- Un tableau (format Excel) récapitulant **les préconisations du groupe de travail départemental dédié**
 - à consulter uniquement pour le remplissage du document d'aide à la clarification des compétences et missions de chacun
- **Mis à jour en 2017**



Conclusion

- **Le travail sur le DUD et/ou la clarification des compétences et missions amène à réinterroger plusieurs notions**
 - rendre visible le champ des responsabilités de chacun et tout particulièrement celles du professionnel chargé de la direction
- **Il permet, en outre, de travailler sur les différents outils qui permettent d'organiser les pouvoirs et responsabilités au sein de l'établissement au quotidien**



 **Le Centre de Gestion,
à la disposition des collectivités
et des territoires.**

Centre de Gestion
Eleusis 2



1, rue Pierre et Marie Curie
BP 417 - 22194 Plérin Cedex



Tél. 02 96 58 64 00
Site : www.cdg22.fr