



DIRECTEUR DE MAISONS DE REPOS PUBLIQUES MONOGRAPHIE DE FONCTION

La monographie a été établie au départ de la monographie rédigée par J.-M. Berger et publiée dans le Mouvement communal au milieu des années quatre-vingts. Elle a été discutée par la Commission "Grand âge" de la Fédération des CPAS. Sa rédaction a suscité une discussion sur la délégation au directeur en matière de signature. En annexe, figure une analyse juridique à ce sujet.

Compte tenu de la spécificité du cadre institutionnel des CPAS, elle ne peut s'appliquer qu'à eux dans son intégralité. Elle peut néanmoins inspirer le descriptif de fonction de directeurs œuvrant au sein d'un autre cadre public local (commune, intercommunale, asbl communale, association Chapitre XII,...)

En 2007, seuls 52 %¹ des directeurs wallons avaient une monographie de fonction. La faiblesse de ce pourcentage est assez interpellante eu égard à l'importance des responsabilités des directeurs.

1. INTERET D'UNE MONOGRAPHIE DE FONCTION

Une telle monographie est d'abord un levier d'efficacité car elle précise les capacités, compétences et responsabilités du directeur. A ce titre, elle favorise la bonne gouvernance. En particulier, elle rejoint une des propositions des économistes de langue française en matière de gouvernance des institutions publiques: "*Mieux séparer la décision stratégique (où le politique doit être aux commandes) et la mise en œuvre quotidienne (qui doit être 'professionnalisée')*"².

A ce titre, elle s'inscrit pleinement dans le cadre du Plan stratégique 2012 de l'Union des Villes et Communes de Wallonie qui prévoit notamment de: "*Promouvoir une gestion efficace des entités locales, en visant à ce que les décideurs locaux, par une professionnalisation en interne ou en synergie (...):*

- procèdent à l'amélioration continue de la gestion de leurs ressources humaines, en favorisant la délégation et la responsabilité et en pratiquant une gestion motivante des compétences".

C'est un outil de communication entre le politique, le secrétaire et le directeur.

Enfin, dans la mesure où elle signifie une reconnaissance du travail du directeur, elle peut contribuer à accroître l'attractivité de la fonction.

¹ Jean-Marc Rombeaux, Maisons de repos et maisons de repos et de soins - Radioscopie du secteur public 2007.

² Wallonie et Bruxelles: Défis et opportunités économiques. Recommandations formulées à l'occasion du 17^e Congrès des Economistes Belges de Langue française 21-22 Novembre 2007.

2. REGLEMENTATION ACTUELLE

Dans l'état actuel de la réglementation, les responsabilités et capacités du directeur ne sont pas définies de manière détaillée. Dans une circulaire de la Région wallonne de 2002, son rôle est néanmoins cadré de manière générale:

"Représentant le conseil de l'aide sociale, le ou la directeur(rice) organise le travail administratif et la direction générale des services de la maison de repos. Il est responsable de la sécurité et dirige le personnel de la maison de repos sous l'autorité du secrétaire. Il est également responsable des dépenses de son établissement".

La monographie

Le directeur est chargé de la gestion journalière de l'établissement. Il est, dans la réalité des choses, la seule personne disposant d'une compétence générale et de la responsabilité de la bonne marche de l'entreprise qu'est la maison de repos, en se conformant à toutes les réglementations en vigueur.

a. Organe administratif représentant le conseil de l'action sociale, le directeur est chargé de:

1. l'exécution des décisions et des directives du conseil;
2. faire rapport au conseil, par voie hiérarchique, de tout élément concernant l'administration générale susceptible d'apporter une amélioration à l'organisation de l'établissement qu'il gère;
3. veiller à l'observance des prescriptions notifiées par le conseil et/ou bureau permanent.

b. Gestionnaire de l'établissement:

Le directeur doit tendre tous ses efforts pour que les personnes qui lui sont confiées trouvent une atmosphère aussi conviviale et chaleureuse que possible, qu'elles se sentent entourées d'affection et vivent dans un milieu propre, sain et gai.

Il veille à l'élaboration, la concrétisation et l'évaluation du projet de vie et, en maison de repos et de soins, du programme relatif à la qualité. Il informe le conseil de l'action sociale à ce sujet.

Avec ses chefs de service et le soutien de son secrétaire, il favorise un climat de travail positif dans son établissement.

Administration

1. Sous l'autorité du secrétaire, il est seul habilité à représenter le conseil de l'action sociale dans la maison de repos qu'il dirige.
2. Il organise le travail administratif:
 - accueil et installation des résidents en collaboration directe avec le service social.
 - tenue des dossiers individuels des résidents.
 - relations avec le public, les organes extérieurs; intermédiaire entre les résidents et le conseil de l'action sociale.
3. Il veille à la parfaite marche du service soins en relation avec l'équipe du personnel de soins, toutes qualifications confondues, les prestataires de soins externes (médecin, ...) et le médecin coordinateur. Il porte la responsabilité de l'hygiène générale et de la propreté de l'établissement.
4. Il organise la parfaite marche des services d'hébergement: cuisine, service aux tables, économat, buanderie, entretien, ...
5. Il est responsable de la sécurité générale.

6. Via le comité pour la prévention et la protection au travail, il porte à la connaissance du conseil, sur base d'un rapport, toute proposition d'amélioration à la sécurité ou l'hygiène.
7. Il veille aux réparations et à l'entretien du matériel et assure la surveillance des travaux de réparations et d'entretien. Il ne peut modifier la structure ou la destination des locaux sans autorisation de l'organe compétent.
8. Il émet un avis technique sur les achats à réaliser et fait des propositions sur les clauses techniques et les critères d'attribution des marchés. Il communique, en temps utile, au secrétaire, la liste des fournisseurs susceptibles d'être contactés pour les fournitures périodiques. Il participe à l'analyse des offres.
9. Il participe avec voix consultative aux réunions du comité spécial de la maison de repos si celui-ci existe et pour les dossiers concernant sa maison de repos.

Direction du personnel

1. Il assume l'autorité patronale sur l'ensemble du personnel dont il a la surveillance et sa gestion journalière, par délégation du secrétaire. Il est la seule voie entre le personnel et le secrétaire.
2. Il détermine l'horaire du personnel dans le respect du droit du travail.
3. Il représente le secrétaire du CPAS vis-à-vis du personnel.
4. Il participe à la procédure d'évaluation du personnel de la maison de repos. Il veille à rencontrer les besoins de formations convenues lors de l'évaluation de l'agent.
5. Il fait également rapport, au secrétaire, quand il le jugera nécessaire des actes ou attitudes préjudiciables au bon fonctionnement de l'établissement qu'il dirige ou à la réputation du CPAS.
6. Il accorde au personnel les congés de vacances annuelles, les congés compensatoires³ et les jours de compensation⁴ découlant de la mesure fin de carrière en veillant à fournir, dans chaque service, le personnel indispensable au bon fonctionnement. Il donne son avis sur l'octroi des autres⁵ congés.
7. Il participe au processus de recrutement du personnel de la maison de repos. Il est impliqué dans le processus de désignation des chefs de service de son établissement.
8. Il appelle au travail, dans les limites dictées par le conseil, les personnes nécessaires à la continuité des services.
9. Il communique au secrétaire les besoins de personnel nécessaire au respect des normes d'agrément et de financement et au bon fonctionnement de son établissement.
10. Il identifie les besoins et les obligations de formation du personnel. Il veille à les rencontrer par des propositions de formation.
11. Il veille à l'actualisation de ses connaissances et à l'amélioration de ses compétences.

Gestion

1. Dans le respect de la législation en vigueur et des prérogatives du secrétaire et du conseil, il gère son établissement en bon père de famille, évitant tout gaspillage et double emploi. Il veille notamment à optimiser le taux d'occupation de son établissement.
2. Tout en ne disposant pas de fonds propres, il veille au respect des crédits budgétaires relatifs à des dépenses ordinaires affectées à son établissement. A cette fin, les éléments actualisés de la comptabilité budgétaire de son établissement ainsi que les outils de son exploitation lui sont accessibles.

³ La terminologie de "congés de vacances annuelles" et "de congés compensatoires" est reprise du modèle de statut administratif et pécuniaire du personnel local de l'UVCW.

⁴ C'est la terminologie employée pour la mesure fin de carrière.

⁵ Eu égard à la multiplicité des autres formes de congé possible et de l'évolution de cette matière, il nous a paru préférable d'utiliser un terme générique.

3. Il communique, en temps utile, au secrétaire, ses prévisions et modifications budgétaires, afin de permettre de respecter les délais d'introduction auprès du conseil et des autorités de tutelle.
4. Il signe les bons de commande pour les dépenses ordinaires de son établissement, par délégation du Conseil et dans le respect de ses décisions. La commande des travaux ou fournitures extraordinaires ne relève pas de sa compétence.
5. Il transmet les bons de livraison et les factures, sans délai et conformément aux procédures internes, au service Finances.
6. Il organise la réception des marchandises. Il rejette toute marchandise suspecte et non conforme.
7. Il porte à la connaissance du président et du secrétaire les économies diverses à réaliser dans tous les domaines dont il porte la responsabilité.
8. Il veille à tenir, pour chaque résidant, un compte individuel indiquant tout le détail des recettes et dépenses ainsi que des fournitures et services prestés en sa faveur.
9. Il cosigne avec le président et le secrétaire les documents découlant de la réglementation Inami. Par délégation du conseil, il signe seul ces documents lorsque la seule signature du directeur est requise par la réglementation Inami.
10. Par délégation du conseil, il signe les conventions d'hébergement.
11. Il est responsable de la facturation aux résidants et à l'Inami.

4. ANNEXE - PROBLEMATIQUE DE LA SIGNATURE DES DOCUMENTS PAR LE DIRECTEUR EN CPAS

La présente analyse a été réalisée après que trois problèmes relatifs à la signature des documents par le directeur aient été évoqués au sein de la Commission Grand Age de la Fédération des CPAS.

1. Aux termes de la loi organique, qui peut engager juridiquement le CPAS?
2. Comment concilier le prescrit de la loi organique avec la demande de l'Inami qui stipule, dans ses documents types, que le responsable de l'institution signe la demande d'octroi de l'allocation pour soins et assistance dans les actes de la vie journalière et la note de frais récapitulative?
3. Enfin, pour pouvoir gérer efficacement, il convient que le directeur voit les courriers sortants concernant son établissement.

La présente note analyse une série de points de repère en la matière et s'inspire de l'ouvrage *Le Fonctionnement des CPAS* de Monsieur Ernotte et Madame Lodefier. Nous remercions vivement Madame Lodefier pour sa contribution à sa rédaction.

4.1 Principe général

Conformément à l'article 28, par. 2 de la loi organique, les délibérations du conseil, du bureau permanent et des comités spéciaux, les publications, les actes et la correspondance du centre sont signés par le président et le secrétaire. Ainsi, le secrétaire signe les décisions des organes mais également les "actes authentiques ou sous seing privé qui sont liés à la gestion du centre"⁶.

Le courrier du CPAS signé par le président et le secrétaire lui donne un caractère authentique. Il est donc nécessaire que les courriers importants soient signés par le président et le secrétaire. Dans le cadre d'une gestion efficace, il faut cependant admettre que certains courriers puissent être envoyés sans cette double signature. Il peut par exemple en être ainsi des courriers nécessaires pour mener à bien l'enquête sociale.

La signature du secrétaire n'exprime pas son approbation mais sa prise de connaissance des documents qui engagent le centre⁷.

4.2 Délégation

Le président peut déléguer par écrit la signature de certains documents à un ou plusieurs membres du conseil de l'action sociale. Il peut révoquer cette délégation à tout moment. La mention de la délégation doit précéder la signature, le nom et la qualité du membre ou des membres titulaires de la délégation sur tous les documents qu'ils signent⁸.

Le conseil ou le bureau permanent peut autoriser le secrétaire à déléguer le contreseing de certains documents à un ou plusieurs fonctionnaires du centre. Il s'agit d'une simple autorisation de signer certains actes aux noms, lieu et place de l'autorité délégante. Cette délégation de signature se fait par écrit et peut à tout moment être révoquée.

⁶ *Manuel de droit communal*, tome 2, p. 141.

⁷ Circ. de l'Etablissement 26.2.1992 concernant la délivrance du courrier dans les CPAS.

⁸ L.O., art. 28, par. 2, al. 2.

S'il y a délégation, c'est avec l'autorisation préalable du conseil - ou du bureau permanent - et il appartiendra donc à l'un ou l'autre de ces organes d'éventuellement supprimer l'autorisation. Le secrétaire déléguant qui reste responsable in fine peut également mettre fin à la délégation. Tant qu'il n'y a pas de révocation, il appartiendra au délégué de signer les actes dans les limites de la délégation.

En conséquence, pour que le directeur signe des documents engageant le CPAS, il faut qu'il y ait une délégation du conseil de l'action sociale. Cela vaut en particulier pour les demandes d'octroi de l'allocation pour soins et assistance dans les actes de la vie journalière et les notes de frais récapitulatives.

Conformément à l'article 45, par. 1^{er}, al. 5, de la loi organique, suite à la décision d'ordonnancement ou de recouvrement, le secrétaire est responsable de l'établissement des mandats de paiement ou des recouvrements. Les mandats ordonnancés et les états de recouvrement sont signés par le président et le secrétaire. Cet article ne fait pas l'objet de commentaires particuliers et le "*fait que le secrétaire agisse dans l'exercice de ses missions sous sa responsabilité propre n'implique pas qu'il ne puisse en faire assurer l'exécution matérielle par les membres du personnel du centre*"⁹. Selon nous, ces actes peuvent donc également faire l'objet de délégation pour autant que les conditions de l'article 28 susmentionnées soient réunies.

4.3 Bons de commande

4.3.1 Dépenses ordinaires

Le paragraphe 1^{er} de l'**article 84 de la loi organique** précise qu'"en matière de **dépenses ordinaires**, dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget, le **conseil de l'action sociale** choisit le mode de passation des marchés de travaux, de fournitures et de services, en fixe les conditions, engage la procédure et attribue le marché.

Il peut déléguer ces pouvoirs au bureau permanent, aux comités spéciaux, au secrétaire ou à un autre fonctionnaire. La délégation au secrétaire ou à un autre fonctionnaire est limitée aux marchés inférieurs à 2.000 euros".

4.3.2 Dépenses extraordinaires

Conformément au paragraphe 2 de l'article 84 de la loi organique, "*en matière de **dépenses extraordinaires**, le conseil de l'action sociale peut **déléguer les pouvoirs**, dont question au paragraphe 1^{er}, **au bureau permanent** pour les marchés dont la valeur est inférieure à:*

- a) 15.000 euros dans le centre public d'action sociale d'une commune de moins de quinze mille habitants;
- b) 30.000 euros dans le centre public d'action sociale d'une commune de quinze mille à quarante-neuf mille neuf cent nonante-neuf habitants;
- c) 60.000 euros dans le centre public d'action sociale d'une commune de cinquante mille habitants et plus".

4.3.3. "*En cas d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles, le bureau permanent peut d'initiative exercer les pouvoirs du conseil de l'action sociale visés aux paragraphes précédents. Sa décision est communiquée au conseil de l'action sociale qui en prend acte lors de sa prochaine séance*"¹⁰.

⁹ Ibidem p. 140.

¹⁰ L.O., art. 84, par. 3.

4.3.4. L'article 84 de la loi organique doit être lu à la lumière, notamment, des articles 53 et 56 de l'arrêté du 5 juillet 2007 du Gouvernement wallon portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (M.B. 22.8.2007). Il s'applique à partir du 1^{er} janvier 2008.

Conformément à l'article 53, "*le conseil de l'action sociale est seul habilité à procéder à des engagements sauf les exceptions visées à l'article 56.*

L'engagement procède d'une obligation résultant de la loi, d'une convention ou d'une décision unilatérale de l'autorité communale.

L'engagement réserve tout ou partie d'un crédit budgétaire à une fin exclusive de toute autre destination.

L'engagement mentionne:

1° le nom du créancier ou de l'ayant droit;

2° le montant présumé;

3° l'exercice et l'article budgétaire".

L'article 56, quant à lui, précise que: "*Lorsque les dépenses peuvent être justifiées par une simple facture acceptée, le service intéressé par la dépense effectue toute commande au moyen d'un bon de commande acté dans la comptabilité budgétaire et visé par le collège communal.*

Le créancier de la commune doit produire une facture, en double exemplaire, accompagnée du bon de commande et adressée au collège communal".

4.3.5. Il y a lieu de déduire de la lecture de ces différents articles qu'***avant de pouvoir déterminer qui signe le bon de commande, il y a lieu de déterminer qui de ces organes ou personne a le pouvoir d'engagement.***

S'il s'agit d'un des organes, le bon de commande devra être signé par le président et le secrétaire conformément à l'article 28, par. 2 de la loi organique étant donné que toute délibération du conseil, du bureau permanent ou d'un comité spécial doit revêtir la double signature. Si, par contre, la délégation de compétence a été donnée au secrétaire ou à un autre fonctionnaire, il leur appartiendra, in fine, de signer le bon de commande.

4.4. Empêchement du secrétaire

En cas d'empêchement, les fonctions ne cessent pas définitivement mais le secrétaire est dans une situation telle qu'une autre personne doit remplir son rôle ad intérim. En effet, ni le conseil ni le bureau permanent ne peuvent se réunir et délibérer valablement si le secrétaire ou son remplaçant n'est présent. L'empêchement peut être légal¹¹ ou de fait (maladie, voyage, ...).

Le secrétaire faisant fonction exerce la plénitude de la fonction.

En ce qui concerne des actes posés par le secrétaire temporaire mais qui n'ont pas été signés pendant la période de remplacement, ils devraient être signés par le secrétaire "en titre", celui-ci ayant repris la plénitude de ses fonctions. Remarquons que la signature ne cautionne pas le contenu du texte mais donne un caractère "authentique" à l'acte.

¹¹ A titre exemplatif, pour les mandataires, l'art. 19 de la L.O. prévoit deux causes d'empêchement: le service militaire et le congé parental.

4.5. Rôle du directeur et cosignature

C'est le conseil de l'action sociale qui définit la politique générale du CPAS.

Dans la loi organique, rien n'est dit quant au suivi des décisions dont l'exécution est placée sous la responsabilité du président du CPAS¹² qui a lui-même autorité sur le secrétaire quant à l'instruction des affaires et la direction de l'administration notamment.

Dans l'état actuel de la réglementation, les responsabilités et capacités du directeur ne sont pas définies de manière détaillée¹³. Dans une circulaire de la Région wallonne de 2002, son rôle est néanmoins cadré de manière générale.

"Représentant le conseil de l'action sociale, le ou la directeur(rice) organise le travail administratif et la direction générale des services de la maison de repos. Il est responsable de la sécurité et dirige le personnel de la maison de repos sous l'autorité du secrétaire. Il est également responsable des dépenses de son établissement."

On conçoit mal que le directeur assure ce rôle sans viser les courriers sortant la maison de repos concernant son établissement.

Nonobstant les éventuelles délégations de signature prévues par le Conseil, rien n'empêche que le directeur cosigne avec le président et secrétaire les courriers sortants ayant trait à sa maison de repos. Cette formule est la façon la plus évidente pour que le directeur prenne connaissance de la correspondance du CPAS relatif à sa maison de repos.

¹² L.O., art. 28, par. 1^{er}, al. 4.

¹³ C'est l'objet de la monographie de fonction proposée.