

Bénédicte DARDE

Stagiaire

Centre de droit JuriSanté, CNEH

Loi HPST – La délégation de signature

La récente publication du décret n°2009-1765 du 30 décembre 2009 relatif au directeur et aux membres du directoire des établissements publics de santé et portant application de la loi du 21 juillet 2009 – dite « loi Hôpital, patients, santé et territoires » – réforme les modalités de mise en œuvre de la compétence du directeur.

Dans l'absolu, deux techniques permettent de déléguer l'exercice d'une compétence administrative: la délégation de pouvoir et la délégation de signature.

La délégation de signature est un acte par lequel «une autorité administrative autorise un ou plusieurs fonctionnaires nommément désignés, qui lui sont subordonnés, à signer certaines décisions en son nom, mais sous son contrôle et sa responsabilité»^{1..}

La délégation de pouvoir, également appelée «délégation de compétence », consiste à transférer des compétences d'une autorité administrative à une autorité désignée, ès qualités. Conformément aux principes du droit administratif, l'exercice délégué d'une compétence n'est possible que lorsqu'elle est prévue par un texte.

À l'hôpital, c'est l'article L. 6143-7 du code de la santé publique (CSP) qui, donnant la liste des compétences du directeur, prévoit la possibilité de déléguer sa signature. La délégation de compétence n'est donc pas possible. Cette disposition introduite par la loi du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière est mise en œuvre par voie réglementaire. Le décret du 30 décembre 2009, vient moderniser ce dispositif.

I. Ouverture à l'ensemble du personnel hospitalier

Le périmètre élargi de la délégation de signature est le principal apport du décret. Dans l'ancienne version de l'article D.6143-33 du CSP, seuls certains agents pouvaient en bénéficier:

- les membres du corps de direction des hôpitaux;
- les fonctionnaires appartenant à un corps ou occupant un emploi classé en catégories A ou B;
- les pharmaciens des hôpitaux;
- dans certains cas les responsables de pôles.

Cependant, ce cadre restreint s'est rapidement révélé inadapté aux nécessités organisationnelles des établissements publics de santé.

En particulier, les contractuels ne pouvaient pas être titulaires d'une délégation de signature. Par exemple, un directeur des services informatiques contractuel n'était pas en mesure d'exercer seul les prérogatives de sa charge. Il devait, à peine de nullité des actes pris par lui, faire signer un

¹ Les Fonctions publiques de A à Z. Dictionnaire commenté, Berger-Levrault, janvier 1999

fonctionnaire dûment habilité!

En application du nouveau décret, tout personnel de l'établissement public de santé peut disposer d'une délégation de signature si le directeur en voit l'utilité pour l'organisation du pouvoir décisionnaire dans son établissement.

Par ailleurs, les exceptions à la délégation de signature liées à la gestion des personnels médicaux statutaires sont supprimées. Ainsi, les décisions d'affectation du praticien hospitalier à temps plein visées à l'article R. 6152-11 et de nomination des praticiens hospitaliers à temps partiel visés à l'article R. 6152-209 peuvent désormais faire l'objet d'une délégation de signature.

Enfin, la délégation de signature doit, plus que jamais, être envisagée au bénéfice des chefs de pôle à l'occasion de la conclusion des contrats de pôle.

En effet, dans le cadre de la contractualisation interne, afin de réaliser les objectifs du pôle d'activité, l'ancien article L. 6143-16 alinéa 1 issu de l'ordonnance du 2 mai 2005 disposait de l'utilisation de la délégation de gestion. La loi Hôpital, patients, santé et territoires ne fait plus mention de ce mécanisme: désormais, l'article L. 6146-1 alinéa 8 du CSP fait simplement référence à la signature d'un contrat de pôle sans plus de précisions sur les moyens de sa réalisation.

C'est donc au droit commun de la délégation de signature qu'il faut à présent se référer. La souplesse de ce mécanisme permet d'accorder une plus large marge de manœuvre au délégataire. Il devient donc l'outil privilégié de réussite du contrat de pôle.

II. Des conditions de forme simplifiées

Le décret de 2009 vient simplifier les obligations de publicité. En vertu du nouvel article D. 6143-35, les délégations de signature doivent être «*notifiées aux intéressés et publiées par tout moyen les rendant consultables*».

La notification aux intéressés

L'obligation de notification, rendue obligatoire par l'ancien texte, est conservée.

Le nouvel article D. 6143-35 du CSP prévoit cependant un régime autonome de publicité des actes de délégation. Classiquement, la délégation doit faire l'objet d'une notification «*aux intéressés*».

Par ailleurs, aucune disposition expresse ne précise les procédés de notification. La notification peut donc se faire par tout moyen portant à la connaissance personnelle du ou des intéressés l'acte administratif.

Dans cette perspective, deux procédés de notification peuvent être envisagés sans risques:

- la communication directe à l'intéressé, avec apposition par lui d'une mention indiquant qu'il a pris connaissance du texte;
- la lettre recommandée avec accusé de réception.

Il en résulte que la notification de la délégation de signature doit s'assortir d'une communication directe.

L'obligation de publicité

Le décret du 30 décembre 2009 conserve également l'obligation de publicité: la délégation de signature ne peut produire d'effet que si elle a été publiée «*par tout moyen [la] rendant consultable*».

Toutefois, la publicité ne prend plus nécessairement la forme d'un affichage au sein de l'établissement et d'une publication au bulletin des actes administratifs de la préfecture comme l'imposait auparavant l'article R. 6143-38 du CSP.

La publication par tout moyen permet de choisir le recueil pertinent pour une meilleure efficacité de la publicité. En cas de contentieux, le juge appréciera son effectivité, c'est-à-dire à la fois son contenu et la diffusion effective de l'information par le moyen choisi.

Il n'en demeure pas moins que le support le plus adapté à la publication des délégations de signature reste le recueil des actes administratifs de la préfecture. La pratique sur ce point ne devrait pas évoluer.

Enfin, le nouveau texte précise, s'il en était besoin, que les modifications apportées à l'acte de délégation doivent respecter un formalisme symétrique.

III. Des conditions de fond inchangées

En premier lieu, la délégation de signature n'a pas pour objet de modifier la compétence du directeur. Deux conséquences sont alors à distinguer:

- Le directeur peut à tout moment « reprendre » la décision déléguée, c'est-à-dire décider aux lieu et place du délégataire. Ce point était explicitement prévu dans l'ancien décret puisque l'article D. 6143-35 disposait que « *toute délégation de signature peut être retirée à tout moment* ». Cette précision, inutile car se déduisant du régime général de la délégation en droit administratif, n'a pas été reprise dans le nouveau texte ;
- Les décisions prises par le délégataire sont réputées prises par le délégant – le directeur – qui en assume la responsabilité (art. D. 6143-33, CSP).

En second lieu, l'acte doit indiquer les circonstances précises de la délégation de signature (art. D. 6143-34, CSP). Ces mentions concernent:

- le titulaire (« *nom et fonction de l'agent* »). En conséquence, la subdélégation de signature n'est pas autorisée. C'est-à-dire que toutes les décisions de délégation de signature d'un établissement doivent être édictées par le directeur général en personne et qu'un changement de directeur ou de délégataire impose un renouvellement de ces actes. La conservation de cette interdiction se justifie aisément: la subdélégation rend plus difficile le contrôle par le délégant de l'exercice de la délégation;
- le contenu (« *nature des actes délégués* »), ainsi que les limites de la délégation (« *conditions ou réserves dont le directeur juge opportun d'assortir la délégation* »). Ainsi, la délégation de signature doit toujours être circonscrite, ce qui revient à exclure les délégations de signature générales. En pratique, la délégation de signature concernera un domaine particulier (la délégation concédée au directeur des services économiques pour les marchés de fournitures courantes...) ou une période de temps limitée (la délégation concédée à un directeur de garde pendant le week-end...).

Pas d'exonération de la responsabilité pénale

Aux yeux du juge pénal, l'existence d'une délégation de signature a valeur – sous certaines conditions – de cause exonératoire de responsabilité. Selon une jurisprudence constante dite de la « délégation de pouvoirs du chef d'entreprise » (Crim. 19 janvier 1988), une délégation régulière en sa forme, et conférant au délégataire les compétences, le pouvoir, les moyens et l'autonomie suffisante pour prévenir la commission d'une infraction, est de nature à exonérer le délégant de sa responsabilité pénale.

Cependant, même si elle trouve certaines applications en matière administrative (Crim. 4 septembre 2007, *JOAN* 22 février 2005 n°43068), cette exonération ne nous semble pas

transposable à l'hôpital. En effet, dans le cadre des établissements publics de santé, la seule délégation possible est une délégation de signature qui, contrairement à la délégation de compétence, n'emporte pas transfert de responsabilité. D'où l'importance pour un directeur d'établissement de ne pas négliger de surveiller les conditions dans lesquelles la délégation est exercée.

IV. L'organisation hospitalière

La loi du 21 juillet 2009 pose un principe simple: le directeur dirige l'établissement assisté d'un directoire. À cet égard, l'article L. 6143-7 du CSP prévoit qu'un certain nombre de décisions sont prises par le directeur «après concertation avec le directoire ». Il s'agit notamment des décisions relatives :

- au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens;
- à la politique d'amélioration continue de la qualité et de la sécurité des soins, ainsi que des conditions d'accueil et de prise en charge des usagers ;
- au bilan social et aux modalités d'une politique d'intéressement ;
- au programme d'investissement ;
- à l'état des prévisions de recettes et de dépenses, au plan global de financement pluriannuel et aux propositions de tarifs de prestations non couvertes par un régime d'assurance maladie;
- au compte financier;
- à l'organisation interne de l'établissement et à la signature des contrats de pôle d'activité ;
- à la coopération;
- aux acquisitions, aliénations, échanges d'immeubles et leur affectation ainsi que les baux de plus de dix-huit ans ; » aux baux emphytéotiques hospitaliers et contrats de partenariat ;
- au projet d'établissement ;
- aux délégations de service public ;
- au règlement intérieur de l'établissement;
- à l'organisation de travail et des temps de repos, à défaut d'un accord sur l'organisation du travail avec les organisations syndicales représentant le personnel de l'établissement; » au plan de redressement.

D'un point de vue pratique, la mise en place d'une délégation de signature portant sur ces matières semble difficile à mettre en œuvre, puisque la loi impose la concertation avec une instance présidée par... le directeur lui-même!

A retenir

- Les modalités de mise en œuvre de la délégation de signature sont, au premier abord, peu affectées par la réforme.
- La principale modification réside dans la souplesse accordée au choix des bénéficiaires de la délégation de signature. Cette caractéristique se retrouve également dans la forme de l'acte au travers de la publicité par tout moyen.
- Sur le fond, la procédure reste inchangée.
- Malgré l'assouplissement du régime, le formalisme de la délégation de signature doit être scrupuleusement respecté à peine de nullité des actes subséquents

Pour tout renseignement :

Nadia HASSANI

nadia.hassani@cneh.fr

01 41 17 15 43

