

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN**

N°1406868

Association APEI Espoir

Mme Messe
Rapporteuse

M. Rhée
Rapporteur public

Audience du 10 décembre 2014
Lecture du 18 décembre 2014

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Melun

(9ème chambre)

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 25 juillet 2014 et 19 septembre 2014, présentés pour l'association APEI Espoir, dont le siège est au 19 rue du Maréchal Lyautey à Le Perreux-sur-Marne (94170), par le cabinet Pierre Naitali ; l'association APEI Espoir demande au tribunal :

- d'annuler la décision du 11 février 2014 faisant injonction de mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport provisoire ;

- d'annuler la décision du 15 mai 2014 désignant M. Perriot en qualité d'administrateur provisoire ;

- d'annuler l'arrêté en date du 15 juillet 2014 par lequel le délégué territorial de l'Agence régionale de santé Ile de France (ARS) a décidé de mettre en place une administration provisoire sur l'ESAT ESPOIR à compter du 18 juillet 2014 ;

- de mettre à la charge de l'ARS une somme de 5000 euros au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative ;

La requérante soutient que :

1) s'agissant de l'injonction :

- les injonctions ont été décidées sans procédure contradictoire préalable ;
- l'association n'a jamais eu connaissance des fondements juridiques de l'injonction ;
- l'auteur de l'acte est incompétent ;
- l'ARS est allée au-delà de son pouvoir de contrôle ;
- les recommandations ont été mises en œuvre, y compris celles sans fondement légal ;
- les conditions de l'inspection du 5 mai 2014 sont choquantes, aucune lettre de mission n'est remise au gestionnaire, la mission exerce des pressions ;

2) s'agissant de la décision du 15 mai 2014 de placement sous administrateur provisoire :

- l'association n'a pas été informée des fondements juridiques ;
- aucune procédure contradictoire n'a été mise en œuvre ;
- le motif fondant l'administration provisoire est illégal ;

3) s'agissant de l'arrêté du 15 juillet 2014 nommant un administrateur provisoire :

- l'auteur de l'arrêté est incompétent ;
- la procédure contradictoire n'a pas été respectée ;
- le périmètre de la mission de l'administrateur provisoire est illégal car contraire aux dispositions de l'article L 313-14 du code de l'action sociale et des familles (casf);
- la décision est fondée sur une injonction illégale ; les recommandations faites par l'ARS ont été mises en œuvre, en particulier s'agissant du prétendu irrespect par la directrice du niveau de diplôme prévu par le Casf ; l'association dispose de la liberté de recruter le salarié qu'elle souhaite ;
- l'ensemble des injonctions ont été mis en œuvre ;
- les motifs de l'arrêté sont illégaux tant sur le niveau de qualification requis par le directeur que sur l'absence d'actualisation des contrats de soutien et d'aide par le travail des travailleurs handicapés, l'absence de mise en place d'une supervision des pratiques professionnelles et des fiches de postes ;

Vu la décision attaquée ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 21 octobre 2014, présenté par l'agence régionale de santé d'Ile-de-France qui conclut au rejet de la requête;

Le directeur fait valoir:

- que la requête est irrecevable à l'encontre du courrier du 15 mai 2014 car il s'agit d'un document de nature informative en vue de l'acte suivant, l'arrêté du 15 juillet 2014;
- que s'agissant des autres décisions attaquées, l'ensemble des moyens n'est pas fondé;

Vu le mémoire en réplique, enregistré le 8 novembre 2014, par lequel l'association APEI Espoir qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Elle maintient ses conclusions à fin d'annulation de la décision du 15 mai 2014 qui présente un caractère décisive ; que les bonnes pratiques de l'ANESM sont des recommandations et ne constituent pas un ensemble coercitif s'imposant aux gestionnaires d'établissements sociaux et médico-sociaux et ne sauraient constituer le fondement juridique d'une injonction ; que l'illégalité de l'injonction entraîne nécessairement l'illégalité de la désignation d'un administrateur provisoire ;

En outre, elle conclut à ce qu'il soit mis à la charge de l'ARS la somme de 8000 euros au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en réplique, enregistré le 5 décembre 2014, présenté par l'agence régionale de santé d'Ile-de-France qui conclut au rejet de la requête ;

L'Agence fait valoir en outre que :

- s'agissant de la prétendue illégalité de l'injonction du 11 février 2014, le planning indiqué par la requérante n'est pas celui prévu par le code de la santé publique ; que la décision n'est pas défavorable et ne constitue pas une sanction mais elle protège les droits des usagers et n'emporte pas atteinte aux droits des usagers ; compte tenu des multiples dysfonctionnements repris dans le rapport d'inspection ayant affecté et pouvant encore affecter la prise en charge des personnes vulnérables et nécessitant d'intervenir rapidement afin de sécuriser les prises en charge et les conditions d'organisation et de fonctionnement, elle a enjoint de mettre en œuvre les actions préconisées par la mission d'inspection ; les circonstances exceptionnelles ont conduit l'agence à enjoindre l'association à redresser rapidement le fonctionnement de l'établissement ;

- s'agissant de la mise sous administration provisoire, la procédure contradictoire a été observée avec l'examen des réponses de l'association des 22 mai et 18 juin 2014 ; le gestionnaire a tenté de faire obstacle à la mission de l'administrateur qui a constaté l'irrégularité d'opérations financières ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

Vu le code de justice administrative ;

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 10 décembre 2014 ;

- le rapport de Mme Messe ;

- les conclusions de M. Rhée, rapporteur public ;

- et les observations de Me Naitali, représentant l'association APEI Espoir et Me Francia, représentant l'agence régionale de santé d'Ile-de-France ;

1. Considérant que l'APEI Espoir, association loi de 1901, gère l'établissement et service d'aide par le travail (ESAT) autorisé par un arrêté du préfet de la région Ile de France le 3 mai 1978 au Perreux-sur-Marne (94) à accueillir 45 travailleurs handicapés mentaux; qu'une mission d'inspection de l'Agence régionale de santé Ile de France (ARS) a mené un contrôle de l'établissement en octobre 2013 ; que par une première décision du 11 février 2014, le délégué territorial de l'ARS a fait injonction à l'ESAT de mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport provisoire notifié le même jour ; que par un second acte du 15 mai 2014, ledit délégué a désigné M. A... en qualité d'administrateur provisoire et envisagé la mise sous administration provisoire de l'ESAT et qu'enfin par un arrêté en date du 15 juillet 2014, il a été décidé la mise en place d'une administration provisoire à compter du 18 juillet 2014 ; que l'association requérante demande l'annulation de l'ensemble de ces actes ;

Sur l'acte du 15 mai 2014 :

2. Considérant que l'ARS soulève une fin de non recevoir en faisant valoir que l'acte du 15 mai 2014 est un document de procédure de nature purement informative qui ne peut être contesté devant le juge de l'excès de pouvoir ; qu'il ressort de la lecture de ce courrier que d'une part, le délégué de l'ARS transmet le rapport de la mission de contrôle du 14 mai 2014 qui fait suite au contrôle intervenu pour constater l'état de réalisation des différentes actions demandées par la décision du 11 février 2014 précité, et d'autre part, décide, « *de placer l'ESAT sous administration provisoire début juin 2014. [Il] informe que M A... est pressenti pour remplir la mission... [Il] demande de suspendre la procédure de recrutement du directeur annoncée le 12 mai dernier. Dans le cadre du respect du contradictoire, vous voudrez bien me faire savoir pour le vendredi 23 mai 2014 si cette désignation appelle des observations de votre part.* » ;

3. Considérant qu'il en résulte, d'une part, que la désignation de M A... ne présente pas de caractère décisoire et, d'autre part, que le principe même de mise sous administration provisoire de l'établissement n'a qu'un caractère futur puisqu'il interviendrait en juin 2014 ; qu'ainsi, l'acte du 15 mai 2014 ne présente aucun caractère décisoire mais un caractère préparatoire d'actes ultérieurs; que par suite, il y a lieu d'accueillir la fin de non recevoir ;

4. Considérant, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens à l'appui des conclusions de l'acte du 15 mai 2014, qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions tendant à l'annulation de cet acte ne peuvent qu'être rejetées ;

Sur la décision du 11 février 2014 portant injonction et l'arrêté du 15 juillet 2014:

5. Considérant qu'aux termes de l'article L313-13 du code de l'action sociale et des familles : « *Le contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des lieux de vie et d'accueil est exercé par l'autorité qui a délivré l'autorisation. (...) ; qu'aux termes de l'article L 313-14 du même code : « Dès que sont constatés dans l'établissement ou le service des infractions aux lois et règlements ou des dysfonctionnements dans la gestion ou l'organisation susceptibles d'affecter la prise en charge ou l'accompagnement des usagers ou le respect de leurs droits, l'autorité qui a délivré l'autorisation adresse au gestionnaire de l'établissement ou du service une injonction d'y remédier, dans un délai qu'elle fixe. Ce délai doit être raisonnable et adapté à l'objectif recherché. Elle en informe les représentants des usagers, des familles et du personnel et, le cas échéant, le représentant de l'Etat dans le département. /Cette injonction peut inclure des mesures de réorganisation et, le cas échéant, des mesures individuelles conservatoires, dans les conditions prévues par le code du travail ou par les accords collectifs. /S'il n'est pas satisfait à l'injonction, l'autorité compétente peut désigner un administrateur provisoire de l'établissement pour une durée qui ne peut être supérieure à six mois renouvelable une fois. Celui-ci accomplit, au nom de l'autorité compétente et pour le compte de l'établissement ou du service, les actes d'administration urgents ou nécessaires pour mettre fin aux dysfonctionnements ou irrégularités constatés. (...) »*

6. Considérant qu'aux termes de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 susvisée : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application des articles 1er et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. . Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. L'autorité*

administrative n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique. Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables : 1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ; 2° Lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ; 3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière. Les modalités d'application du présent article sont fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat » ;

7. Considérant que les mesures conservatoires prises en application de l'article L. 313-14 du code de l'action sociale et des familles précité, qui ne prévoit pour ce faire aucune procédure contradictoire particulière, constituent des mesures de police administrative qui doivent être motivées en application de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 ; que la mesure attaquée entre donc dans le champ de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, qui fait notamment obligation à l'autorité administrative, avant l'intervention d'une telle mesure, de mettre à même la personne intéressée de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales ;

8. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que par courrier du 11 février 2014, l'ARS a communiqué le rapport d'inspection de l'établissement qui avait démarré en octobre 2013 et pour lequel elle a demandé à l'association, dans le délai d'un mois, de produire ses observations ; que par le même courrier, qui constitue la décision attaquée, l'ARS enjoint de « mettre en œuvre dans les délais impartis l'ensemble des recommandations formulées dans le rapport d'inspection » ; que si l'administration fait valoir que des discussions avec l'association requérante ont eu lieu au cours de la procédure de contrôle, les observations de l'administration n'étaient, en tout état de cause, pas formalisées ; que ces dernières ne l'ont été que par la rédaction du pré rapport du 11 février 2014 communiqué à l'association le même jour que l'injonction en litige ; qu'il en résulte que l'association requérante n'a pas été mise à même de formuler ses observations sur les constats et préconisations faites par l'ARS avant de recevoir ladite injonction ; que par suite l'association requérante est fondée à soutenir que cette décision a été prise au terme d'une procédure qui n'a pas respecté le principe du contradictoire ; que si l'ARS soutient, dans le dernier état de ses écritures, que les nombreux dysfonctionnements repris dans le rapport d'inspection soumis au respect du contradictoire le 11 février 2014, tels que la multiplication des directions entre janvier 2013 et janvier 2014 à la suite au départ de l'ancien directeur en retraite, l'inoccupation des travailleurs handicapés, l'absence de rémunération de certains travailleurs handicapés nécessitaient l'intervention rapide afin de sécuriser les prises en charge et les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'établissement, il ressort des pièces du dossier que l'ARS n'ignorait pas les dysfonctionnements de l'établissement qui ressortent clairement des procès verbaux du conseil d'administration du 12 juin 2013 et du rapport d'activité de l'assemblée générale du 5 juillet 2013 dont elle a pris connaissance en novembre 2013 ; que le délai qui s'est écoulé entre le contrôle lui-même et la date de remise du pré rapport supprime toute urgence à la démarche de l'injonction ; qu'ainsi ni l'urgence ni les circonstances exceptionnelles n'existaient à la date de l'injonction du 11 février 2014 ; que, par suite, en enjoignant à l'association de mettre en œuvre les observations formulées dans le rapport soumis au contradictoire le 11 février 2014 sans soumettre les mesures d'injonction au respect des dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, l'ARS a méconnu ladite procédure ; que, dès lors, la décision attaquée du 11 février 2014 ne peut qu'être annulée ;

9. Considérant qu'en raison des effets qui s'y attachent, l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, emporte, lorsque le juge est saisi de conclusions recevables, l'annulation par voie de conséquence des décisions administratives consécutives qui n'auraient pu légalement être prises en l'absence de l'acte annulé ou qui sont en

l'espèce intervenues en raison de l'acte annulé ; qu'il en va ainsi, notamment, des décisions qui ont été prises en application de l'acte annulé et de celles dont l'acte annulé constitue la base légale ; qu'il incombe au juge de l'excès de pouvoir, lorsqu'il est saisi de conclusions recevables dirigées contre de telles décisions consécutives, de prononcer leur annulation par voie de conséquence, le cas échéant en relevant d'office un tel moyen qui découle de l'autorité absolue de chose jugée qui s'attache à l'annulation du premier acte ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la décision du 11 février 2014 est annulée en tant qu'elle a fait injonction à l'ESAT de mettre en œuvre les observations contenues dans le rapport provisoire notifié le même jour ; que cette décision constitue le fondement légal de l'arrêté du 15 juillet 2014 plaçant ledit établissement sous administration provisoire et nommant M A..., administrateur provisoire pour une durée de six mois à compter du 18 juillet 2014; que, par suite, cette dernière décision doit également être annulée par voie de conséquence ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative:

11. Considérant qu'aux termes de l'article L.761-1 du code de justice administrative : *«Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation »* ;

12. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'ARS, qui est, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que réclame l'APEI Espoir au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : La décision du 11 février 2014 enjoignant à l'ESAT Espoir de mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport d'inspection du même jour et l'arrêté du 15 juillet 2014 plaçant ledit établissement sous administration provisoire et nommant M A..., administrateur provisoire pour une durée de six mois à compter du 18 juillet 2014 sont annulés.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.