

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 24LY00802

FONDATION OVE

M. Henri Stillmunkes
Président-rapporteur

Mme Cécile Cottier
Rapporteuse publique

Audience du 3 mars 2025
Décision du 20 mars 2025

04-03-01-05
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

6^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

1°) Sous le n° 2000998, la fondation OVE a demandé au tribunal administratif de Dijon d'annuler l'arrêté du 25 septembre 2019 par lequel le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) de Bourgogne-Franche-Comté a désigné un administrateur provisoire pour l'établissement d'accueil médicalisé (EAM) « La Ferme du Sillon » situé à Chaux-des-Crotenay, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé contre cet arrêté le 2 décembre 2019, ainsi que d'annuler les lettres du 21 août 2019 et du 25 septembre 2019 par lesquelles le directeur général de l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté lui a notifié des injonctions concernant l'EAM « La Ferme du Sillon ».

2°) Sous le n° 2003031, la fondation OVE a demandé au même tribunal d'annuler la lettre du 4 septembre 2020 par laquelle le directeur général de l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté lui a notifié des injonctions concernant l'EAM « La Ferme du Sillon ».

3°) Sous le n° 2003260, la fondation OVE a demandé au même tribunal d'annuler l'arrêté du 2 novembre 2020 par lequel le directeur général de l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté et le président du conseil départemental du Jura ont décidé la cessation d'activité de l'EAM « La ferme du Sillon », d'annuler l'arrêté du même jour par lequel le directeur général de l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté et le président du conseil départemental du Jura ont autorisé le

transfert de l'autorisation délivrée à la fondation OVE pour le fonctionnement de l'EAM « La ferme du Sillon » à l'association Ages Adapei et, enfin, d'annuler l'arrêté du même jour par lequel le directeur général de l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté et le président du conseil départemental du Jura ont prolongé la mission de l'administrateur provisoire de l'EAM.

Par un jugement n° 2000998-2003031-2003260 du 25 janvier 2024, le tribunal administratif de Dijon a rejeté ces demandes.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 23 mars 2024, ensemble des mémoires complémentaires enregistrés les 15 octobre et 16 novembre 2024, la fondation OVE, représentée par Me Cocquebert, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 2000998-2003031-2003260 du 25 janvier 2024 du tribunal administratif de Dijon ;

2°) d'annuler l'arrêté du 25 septembre 2019 par lequel le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) de Bourgogne-Franche-Comté a désigné un administrateur provisoire pour l'établissement d'accueil médicalisé (EAM) « La Ferme du Sillon » situé à Chaux-des-Crotenay, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

3°) d'annuler la décision du 4 septembre 2020 par laquelle le directeur général de l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté lui a adressé une injonction concernant l'EAM « La Ferme du Sillon » ;

4°) d'annuler l'arrêté du 2 novembre 2020 par lequel le directeur général de l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté et le président du conseil départemental du Jura ont décidé la cessation d'activité de l'EAM « La ferme du Sillon » ;

5°) d'annuler l'arrêté du 2 novembre 2020 par lequel le directeur général de l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté et le président du conseil départemental du Jura ont autorisé le transfert de l'autorisation délivrée à la fondation OVE pour le fonctionnement de l'EAM « La ferme du Sillon », à l'association Ages Adapei ;

6°) d'annuler l'arrêté du 2 novembre 2020 par lequel le directeur général de l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté et le président du conseil départemental du Jura ont prolongé la mission de l'administrateur provisoire de l'EAM « La ferme du Sillon » ;

7°) de mettre à la charge de l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté et du département du Jura une somme de 15 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La fondation OVE soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- sa requête d'appel, qui est suffisamment motivée, est recevable ;

*En ce qui concerne la désignation d'un administrateur provisoire :

- l'inspection dont elle a fait l'objet et qui justifie la désignation d'un administrateur provisoire, ne pouvait être régulièrement réalisée par des pharmaciens inspecteurs de santé

publique au-delà des seules compétences définies par les articles L. 1421-1, L. 1421-3 et R. 1421-13 du code de la santé publique ;

- cette désignation méconnaît l'article L. 313-14 du code de l'action sociale et des familles ainsi que les articles L. 121-1 et L. 211-2, 1° du code des relations entre le public et l'administration en l'absence de procédure contradictoire ;

- cette désignation ne peut se fonder sur des injonctions qui ne fixent aucun délai en méconnaissance de l'article L. 313-14, I du code de l'action sociale et des familles ;

- cette désignation ne peut être décidée concomitamment à la notification des injonctions ;

- cette désignation ne peut se fonder sur l'injonction n°3 qui méconnaît l'article L. 313-26 du code de l'action sociale et des familles qui déroge aux règles de compétence médicale fixées par l'article R. 4311-4 du code de la santé publique ;

- En outre, l'injonction n° 3 ne pouvait pas lui être opposée sans nouvelle inspection de vérification, son non-respect n'étant pas matériellement établi ;

- l'injonction n° 5 ne peut pas fonder la désignation dès lors que la pratique de rasage du pubis des patientes n'est pas irrégulière ;

- l'injonction n° 6 qui fonde la désignation ne peut pas légalement se fonder sur l'article L 3222-5-1 du code de la santé publique qui ne concerne que les établissements psychiatriques ;

- l'injonction n° 6 ne porte pas sur l'usage d'une « salle d'apaisement » ;

- la matérialité de la méconnaissance de l'injonction n° 6 n'est pas établie ;

*En ce qui concerne l'injonction du 4 septembre 2020 :

- cette injonction est illégale en conséquence de l'illégalité de la désignation d'un administrateur provisoire ;

- elle n'a pas refusé de travailler avec le médecin de l'établissement ;

- elle n'a pas recouru de façon excessive à l'intérim ;

- elle n'est responsable d'aucune défaillance dans la sécurité des accompagnements ;

- l'utilisation du logiciel OGYRIS n'a aucune incidence négative pour l'établissement ;

- elle n'est pas responsable d'un mauvais fonctionnement du circuit du médicament ;

- il n'y a aucun problème de communication entre elle et l'EAM « La ferme du Sillon » ;

- elle ne méconnaît pas les particularités du public accueilli ;

- l'administrateur provisoire l'a empêchée de conserver des liens avec l'établissement ;

- aucune injonction ne pouvait lui être adressée dès lors que l'établissement était sous administration provisoire ;

*En ce qui concerne la cessation d'activité :

- elle est illégale en conséquence de l'illégalité de la désignation de l'administrateur provisoire et de l'injonction du 4 septembre 2020 ;

- elle ne peut pas se fonder sur l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles en l'absence de risque établi pour la santé, la sécurité et le bien-être des personnes accueillies, et alors en outre qu'elle n'a pas méconnu l'injonction du 4 septembre 2020 ;

- les manquements allégués ne sont pas établis et leur actualité à la date de la décision n'est en tout état de cause pas établie ;

- l'injonction n'était pas suffisamment précise ;

- son plan d'action était suffisant ;

- elle s'est appropriée les actions entreprises durant l'administration provisoire et ne méconnaît pas les particularités de l'établissement et du public accueilli ;

- des contacts existent entre son siège et l'établissement ;

- il y a un médecin et un circuit du médicament ;

- l'administrateur provisoire et le directeur de l'établissement l'ont empêchée de conserver des liens avec l'établissement ;

- la procédure contradictoire était irrégulière dès lors que le principe de la décision était déjà acquis ;

*En ce qui concerne le transfert d'autorisation :

- il est illégal en conséquence de l'illégalité de la désignation de l'administrateur provisoire et de l'injonction du 4 septembre 2020 ;

- il a été décidé avant l'achèvement de la procédure contradictoire engagée au titre de la cessation d'activité ;

*En ce qui concerne la prolongation du mandat de l'administrateur provisoire :

- elle est illégale en conséquence de l'illégalité de la désignation de l'administrateur provisoire et de l'injonction du 4 septembre 2020.

Par un mémoire en défense enregistré le 27 mai 2024, ensemble un mémoire complémentaire enregistré le 15 novembre 2024, le département du Jura, représenté par la SELARL Itinéraires Avocats agissant par Me Rey, conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la fondation OVE sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le département du Jura soutient que :

- la requête, qui ne critique pas le jugement et ne contient pas de moyen d'appel, est dès lors irrecevable ;

- subsidiairement, les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 15 octobre 2024, l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la fondation OVE sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'ARS de Bourgogne-France-Comté soutient que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Un mémoire complémentaire, présenté pour la fondation OVE et enregistré le 18 décembre 2024, n'a pas été communiqué en l'absence d'éléments nouveaux.

Par ordonnance du 16 septembre 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 16 octobre 2024 à 16h30. Par ordonnance du 15 octobre 2024, la clôture d'instruction a été reportée au 18 novembre 2024 à 16h30. Par ordonnance du 19 novembre 2024, l'instruction a été rouverte et close au 19 décembre 2024 à 16h30.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la santé publique ;
- le décret n° 92-1432 du 30 décembre 1992 relatif au statut particulier des pharmaciens inspecteurs de santé publique ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Stillmunkes, président-rapporteur,
- les conclusions de Mme Cottier, rapporteure publique,
- les observations de Me Cocquebert, représentant la fondation OVE,
- les observations de Mme Bellanger, représentant l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté,
- et les observations de Me Rey représentant le département du Jura.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 31 décembre 2018, le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) de Bourgogne-Franche-Comté et le président du conseil départemental du Jura ont transféré à la fondation OVE l'autorisation d'exploiter, pour une durée de quinze ans calculée à compter du 17 mai 2006, l'établissement d'accueil médicalisé (EAM) « La Ferme du Sillon » de Chaux-en-Crotenay, qui est un établissement de trente-et-une places, dont vingt-neuf en internat, ayant pour objet l'accueil et l'accompagnement médicalisé de personnes handicapées relevant du spectre de l'autisme. A la suite d'une inspection diligentée en août 2019, le directeur général de l'ARS a désigné un administrateur provisoire pour une durée de six mois par un arrêté du 25 septembre 2019. Dans le contexte de la crise sanitaire du Covid-19, cette désignation a été prolongée jusqu'au 4 novembre 2020 par arrêté du 31 juillet 2020. Par une décision du 4 septembre 2020, le directeur général de l'ARS, après avoir invité la fondation à présenter des observations sur un rapport dressé par l'administrateur provisoire, lui a enjoint de transmettre un plan d'actions permettant le retour à un fonctionnement normal, sauf à ce qu'il soit mis fin à l'activité de l'établissement. Par un arrêté du 2 novembre 2020, le directeur général de l'ARS et le président du conseil départemental ont mis fin à l'activité de l'EAM « La Ferme du Sillon » avec effet au 5 décembre 2020. Par un arrêté du même jour, ils ont transféré l'autorisation d'exploiter l'établissement à l'association AGES-ADAPEI de Dijon à compter du 6 décembre 2020. Enfin, par un troisième arrêté du même jour, ils ont prolongé le mandat de l'administrateur provisoire jusqu'au 5 décembre 2020.

2. La fondation OVE, par trois demandes, a saisi le tribunal administratif de Dijon de conclusions à fin d'annulation, respectivement, de l'arrêté de désignation de l'administrateur provisoire du 25 septembre 2019 et de la décision tacite rejetant son recours gracieux, de l'injonction du 4 septembre 2020 et, enfin, des trois arrêtés du 2 novembre 2020 portant cessation d'activité, transfert d'autorisation et prorogation du mandat de l'administrateur provisoire. Par le jugement attaqué du 25 janvier 2024, le tribunal, après avoir joint ces demandes, les a rejetées.

Sur la désignation d'un administrateur provisoire :

3. Aux termes de l'article L. 313-14 du code de l'action sociale et des familles : « *I.- Lorsque les conditions d'installation, d'organisation ou de fonctionnement de l'établissement, du service ou du lieu de vie et d'accueil méconnaissent les dispositions du présent code ou présentent des risques susceptibles d'affecter la prise en charge des personnes accueillies ou accompagnées ou le respect de leurs droits, l'autorité compétente en vertu de l'article L. 313-13 peut enjoindre au gestionnaire d'y remédier, dans un délai qu'elle fixe. Ce délai doit être raisonnable et adapté à l'objectif recherché (...) / V.-S'il n'est pas satisfait à l'injonction dans le délai fixé, l'autorité compétente peut alternativement ou consécutivement à l'application des II, III et IV précédents désigner un administrateur provisoire 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 du gestionnaire, les actes d'administration urgents ou nécessaires pour mettre fin aux difficultés constatées (...) / VI.-Dans le cas des établissements, services et lieux de vie et d'accueil soumis à autorisation conjointe, les procédures prévues au présent article peuvent être engagées et mises en œuvre à l'initiative de l'une des autorités compétentes, qui en informe les autres sans délai. (...)* ».

4. L'ARS a été alertée par des signalements sur l'existence de dysfonctionnements dans le circuit des médicaments de l'EAM « La Ferme du Sillon ». Par un courrier daté du 28 juillet 2019, la fondation OVE, que l'ARS a interrogée, a admis l'existence de plusieurs incidents en indiquant qu'elle était vigilante. L'ARS a diligenté une inspection, réalisée le 8 août 2019 par deux pharmaciens inspecteurs de santé publique. Leur rapport relève plusieurs manquements dans la gestion des médicaments, dont des manquements qualifiés de « critiques » portant sur des psychotropes prescrits en dehors de toute intervention médicale et des modifications de composition de piluliers par le personnel non médical. Il fait par ailleurs état du constat de pratiques de maltraitance potentielle concernant la gestion des pratiques sexuelles inappropriées des résidents, des rasages pubiens, ainsi que des mises forcées à l'isolement de personnes accueillies. L'ARS a enjoint à la fondation OVE de rétablir un fonctionnement régulier de l'établissement. Estimant que cette injonction n'avait pas été respectée, l'ARS a désigné un administrateur provisoire par décision du 25 septembre 2019.

En ce qui concerne le rapport d'inspection au vu duquel la désignation d'un administrateur provisoire a été décidée :

5. Aux termes de l'article L. 1421-1 du code de la santé publique : « *Les pharmaciens inspecteurs de santé publique, les médecins inspecteurs de santé publique, les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, les ingénieurs du génie sanitaire, les ingénieurs d'études sanitaires et les techniciens sanitaires contrôlent, dans le cadre de leurs compétences respectives, l'application des dispositions du présent code et, sauf dispositions spéciales contraires, des autres dispositions législatives et réglementaires relatives à la santé publique (...)* ». Aux termes de l'article L. 61161 du même code : « *L'exécution des lois et règlements qui se rapportent à la santé publique est contrôlée, à l'intérieur des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, par les agents mentionnés aux articles L. 1421-1 et L. 1435-7 et les membres de l'inspection générale des affaires sociales. (...)* ».

6. La fondation OVE soutient que l'ARS ne pouvait légalement, pour désigner un administrateur provisoire, se fonder sur les informations issues du rapport d'inspection qui vient d'être évoqué, au motif qu'il serait irrégulier dès lors que les pharmaciens inspecteurs de santé auraient excédé leurs compétences.

7. D'une part, ainsi qu'il a été dit, l'ARS a été alertée par des professionnels de santé sur l'existence de dysfonctionnements dans les conditions de réalisation d'actes médicaux et infirmiers ainsi que dans le circuit du médicament de l'EAM « La Ferme du Sillon ». La fondation OVE qui gère cet établissement, interrogée par l'ARS, a par ailleurs elle-même admis, dans un courrier daté du 16 juillet 2019, avoir constaté plusieurs incidents concernant les médicaments, sous la forme de la disparition de médicaments dans les piluliers, de la disparition de boîtes d'antalgiques, ainsi que d'une erreur dans l'administration d'un traitement par un personnel non médical ayant nécessité l'intervention du SAMU. Elle a par ailleurs admis l'existence d'un manque important de personnel médical. La gravité et la répétition de ces incidents pouvaient justifier qu'une inspection soit spécialement diligentée. Eu égard à la nature des difficultés, c'est sans irrégularité que l'ARS a désigné une mission d'inspection composée de deux pharmaciens inspecteurs de santé publique.

8. D'autre part, le rapport d'inspection porte sur le circuit du médicament et les conditions du fonctionnement médical et infirmier de l'établissement. Il conclut à l'existence de manquements critiques concernant les conditions de prescription, de gestion et d'administration des médicaments psychotropes, ainsi que l'altération de la composition des piluliers par le personnel non médical. Il conclut également à des manquements majeurs concernant l'administration de médicaments par des personnels non médicaux, l'absence de traçabilité sécurisée de l'administration des médicaments et l'absence de déclaration des EIG (événements indésirables graves). La mission d'inspection a ainsi régulièrement rempli son office. Il était par ailleurs loisible à la mission d'inspection de signaler toute autre circonstance alarmante dont elle a pu avoir connaissance à l'occasion de ce contrôle. Elle n'a dès lors pas commis d'irrégularité en relevant avoir eu connaissance, dans le cadre de la réalisation du contrôle, d'actes de maltraitance potentielle concernant la gestion d'actes sexuels inappropriés des résidents, des rasages pubiens et des mises à l'isolement de résidents.

9. Enfin et en tout état de cause, le rapport d'inspection n'est pas un élément de la procédure de désignation d'un administrateur provisoire prévue par les dispositions précitées de l'article L. 313-14 du code de l'action sociale et des familles, ni ne constitue un acte juridique dont la fondation OVE pourrait utilement exciper de la prétendue illégalité au soutien de conclusions dirigées contre la désignation d'un administrateur provisoire. Le moyen tiré de l'irrégularité du rapport d'inspection est dès lors inopérant. Il appartenait au demeurant à l'ARS de tirer toutes conséquences utiles des informations préoccupantes dont elle pouvait disposer sur les conditions de fonctionnement de l'EAM « La Ferme du Sillon » sans qu'ait d'incidence par elle-même la régularité de l'inspection, dès lors que la matérialité des faits était établie.

En ce qui concerne les injonctions dont la méconnaissance fonde la désignation d'un administrateur provisoire :

10. Par un premier courrier en date du 21 août 2019, l'ARS a adressé à la fondation OVE six injonctions portant sur : la mise à disposition des veilleurs de nuit de médicaments psychotropes à utiliser « si besoin » sans contrôle médical ; la prescription téléphonique de médicaments psychotropes par la directrice et la directrice adjointe sans contrôle médical ; l'administration de médicaments psychotropes non prescrits par des veilleurs de nuit ; l'altération frauduleuse de la composition de piluliers par des personnels non médicaux ; la gestion des pratiques sexuelles inappropriées des résidents et les rasages pubiens injustifiés ; la mise à l'isolement de résidents. Un délai de quinze jours était imparti à la fondation pour présenter des observations et mettre en œuvre ces injonctions. Par un courrier du 25 septembre 2019, au vu des

observations présentées par la fondation OVE le 9 septembre 2019, l'ARS lui a indiqué qu'elle estimait que les injonctions n'avaient pas été satisfaites concernant l'administration de médicaments « si besoin », la pratique des rasages pubiens et les mises à l'isolement. Sur ce fondement, par arrêté du même jour, l'ARS a désigné un administrateur provisoire.

11. En premier lieu, le courrier du 21 août 2019 impartit clairement à la fondation OVE un délai de quinze jours pour satisfaire aux injonctions qui lui sont adressées. Le moyen tiré de ce qu'aucun délai n'aurait été défini manque donc en fait. Ce délai apparaît par ailleurs en l'espèce, compte tenu notamment de la situation d'urgence à mettre fin aux manquements en cause, raisonnable et adapté à l'objectif recherché au sens de l'article L. 313-14, I du code de l'action sociale et des familles, la fondation ayant d'ailleurs été en mesure de présenter utilement des observations avant qu'une décision ne soit prise.

12. En deuxième lieu, le courrier du 25 septembre 2019 n'a pas pour objet de définir de nouvelles injonctions, mais constitue manifestement un courrier explicatif exposant à la fondation OVE, au terme de la procédure, les manquements définitivement retenus. La circonstance que ce courrier soit concomitant à l'arrêté de désignation d'un administrateur provisoire, dont il constitue l'accompagnement, est ainsi sans incidence utile.

13. En troisième lieu, le rapport de la mission d'inspection a relevé que des médicaments relevant des substances vénéneuses étaient laissés à la disposition des personnels non médicaux et notamment des veilleurs de nuit pour être administrés, à leur initiative et leur appréciation sous réserve de consulter un cadre d'astreinte non médecin et non infirmier, « si besoin » en cas d'urgence ou d'insomnie. Le rapport relevait les risques liés à cette pratique, qui a d'ailleurs notamment conduit en juillet 2019 à un incident médical grave concernant une personne accueillie. Dans son courrier du 28 juillet 2019, la fondation OVE fait pour sa part état d'un incident survenu dans la nuit du 10 au 11 juillet 2019 ayant nécessité l'intervention du SAMU, ce qui corrobore la gravité des manquements relevés dans la gestion de l'administration de médicaments. Le médecin de l'établissement a par ailleurs indiqué avoir constaté l'administration sous couvert d'un « besoin » de médicaments non prescrits et le rapport d'inspection souligne la répétition de telles pratiques et le danger associé aux substances en cause. Par jugements des 23 septembre et 31 janvier 2020, la chambre disciplinaire de première instance de l'Ordre des infirmiers de Bourgogne-Franche-Comté a au demeurant sanctionné deux personnels de l'EAM « La Ferme du Sillon » pour exercice illégal de la médecine en relevant notamment des faits d'administration de médicaments en dehors de toute prescription médicale.

14. D'une part, aux termes de l'article L. 313-26 du code de l'action sociale et des familles : *« Au sein des établissements et services mentionnés à l'article L. 312-1, lorsque les personnes ne disposent pas d'une autonomie suffisante pour prendre seules le traitement prescrit par un médecin à l'exclusion de tout autre, l'aide à la prise de ce traitement constitue une modalité d'accompagnement de la personne dans les actes de sa vie courante. / L'aide à la prise des médicaments peut, à ce titre, être assurée par toute personne chargée de l'aide aux actes de la vie courante dès lors que, compte tenu de la nature du médicament, le mode de prise ne présente ni difficulté d'administration ni d'apprentissage particulier. / Le libellé de la prescription médicale permet, selon qu'il est fait ou non référence à la nécessité de l'intervention d'auxiliaires médicaux, de distinguer s'il s'agit ou non d'un acte de la vie courante. / Des protocoles de soins sont élaborés avec l'équipe soignante afin que les personnes chargées de l'aide à la prise des médicaments soient informées des doses prescrites et du moment de la prise »*. Si ces dispositions permettent, dans un souci de simplification et d'efficacité de l'organisation du suivi des traitements, que les personnes chargées de l'aide aux actes de la vie courante puissent aider les personnes accueillies ne disposant pas d'une autonomie suffisante à prendre leurs traitements, elles ne le permettent que si

l'administration de ces traitements ne présente pas de difficulté et relève des simples actes de la vie courante. Elles n'ont en revanche ni pour objet ni pour effet de permettre aux personnels non médicaux de ces établissements de se substituer aux médecins en prescrivant et en administrant de leur seule initiative et sous leur seule appréciation des médicaments potentiellement dangereux, au seul vu d'une notion imprécise de « besoin ». C'est dès lors à juste titre que l'ARS a estimé que cette pratique, qui ne repose sur aucune base légale et fait courir aux personnes accueillies des risques, constituait un manquement critique.

15. D'autre part, il ressort des observations présentées par la fondation OVE sur le rapport d'inspection qu'elle estime que la pratique de prescription et d'administration de médicaments psychotropes par des personnels non médicaux sur la seule notion de « besoin » doit être maintenue, dès lors qu'elle n'estime pas matériellement possible la mise en place d'une astreinte infirmière. Compte tenu de cette position, l'ARS a pu estimer que la matérialité du manquement demeurait et que l'injonction n'était pas satisfaite.

16. Enfin, contrairement à ce que soutient la fondation OVE, l'ARS n'était pas tenue de diligenter une nouvelle inspection pour retenir ce manquement, qui suffit à lui seul, compte tenu de la gravité des conséquences qu'il peut entraîner pour les personnes accueillies, à fonder la mesure de désignation d'un administrateur provisoire.

17. En quatrième lieu et en outre, le rapport d'inspection a relevé des pratiques de rasage du pubis des résidentes au motif de « faciliter la toilette ». A supposer que cette pratique, qui peut être dégradante si elle est réalisée de façon contrainte, puisse trouver une justification, l'ARS a relevé sans être contredite que ces actes sont réalisés sans concertation en équipe pluridisciplinaire et avec utilisation d'un gaz sédatif en dehors de toute prescription et de tout contrôle médical. Une telle pratique ne peut ainsi être regardée comme régulière, contrairement à ce que soutient la fondation OVE. C'est dès lors à bon droit que l'ARS a pu retenir ce manquement pour fonder la mesure de désignation d'un administrateur provisoire. Par jugement du 31 janvier 2020, la chambre disciplinaire de première instance de l'Ordre des infirmiers de Bourgogne-Franche-Comté a au demeurant sanctionné un personnel de l'EAM « La Ferme du Sillon » pour des rasages pubiens opérés en utilisant un gaz analgésique et sédatif à usage médical en dehors de toute prescription médicale.

18. En cinquième lieu, le rapport d'inspection a relevé l'existence de pratiques de mises à l'isolement, pouvant aller jusqu'à plusieurs heures, sous la forme d'un enfermement à clef dans un local exigu. Aucune base légale ne permet toutefois à l'établissement de recourir à de telles pratiques privatives de liberté et dégradantes, dont l'incidence sur les personnes autistes fragiles accueillies n'est pas évaluée. En admettant que les dispositions de l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique invoquées par l'ARS, qui ne concernent que le cas des établissements de santé chargés d'assurer les soins psychiatriques sans consentement, ne soient pas applicables, ces dispositions font apparaître que, même dans ce cas extrême d'hospitalisation sous contrainte, le législateur n'a admis la mise à l'isolement que comme « pratiques de dernier recours », « sur décision motivée d'un psychiatre », avec évaluation médicale préalable et surveillance médicale « stricte, somatique et psychiatrique », en prévoyant que ces pratiques « ne peuvent concerner que des patients en hospitalisation complète sans consentement », de telle sorte que la fondation OVE ne saurait sérieusement prétendre en déduire que ses personnels non médecins pourraient librement recourir à une mise à l'isolement s'ils l'estiment utile. Par ailleurs, dans ses observations sur le rapport d'inspection, la fondation OVE se borne à évoquer une « suspension » de « protocoles médicaux de mise en chambres fermées », sans apporter aucun élément de nature à établir que les pratiques constatées auraient été prohibées et seraient rendues impossibles, alors que l'ARS a relevé leur persistance. Enfin, la seule circonstance que la fondation OVE entend qualifier la salle

de mise à l'isolement de « salle d'apaisement » est par elle-même sans portée utile. C'est dès lors à bon droit que l'ARS a pu retenir ce manquement pour fonder la mesure de désignation d'un administrateur provisoire. Par jugement du 31 janvier 2020, la chambre disciplinaire de première instance de l'Ordre des infirmiers de Bourgogne-Franche-Comté a au demeurant sanctionné un personnel de l'EAM « La Ferme du Sillon » pour des mesures de placement à l'isolement de trois résidents en dehors de toute prescription médicale et de toute surveillance médicale adaptée.

En ce qui concerne la procédure de désignation d'un administrateur provisoire :

19. Les dispositions précitées de l'article L. 313-14 du code de l'action sociale et des familles fixent entièrement la procédure de désignation d'un administrateur provisoire. Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions générales des articles L. 121-1 et L. 211-2, 1° du code des relations entre le public et l'administration doit dès lors être écarté comme inopérant. Par ailleurs, les dispositions spéciales applicables de l'article L. 31314 impliquent, avant que soit désigné un administrateur provisoire, qu'une ou plusieurs injonctions soient adressées et qu'un délai soit laissé à l'organisme pour les mettre en œuvre et s'expliquer en tant que de besoin, sans prévoir en outre une autre forme additionnelle de procédure contradictoire. L'exigence procédurale tenant à la notification d'injonctions, avec un délai qui a permis à la fondation OVE de présenter utilement des observations, a été respectée. Le moyen tiré de l'absence d'une procédure contradictoire additionnelle doit dès lors être écarté.

Sur l'injonction du 4 septembre 2020 :

20. L'administrateur provisoire a établi le 23 juillet 2020 un rapport « de diagnostic et préconisations », dans lequel il rend compte de son administration, expose les résultats d'un audit spécialement diligenté, décrit la situation et indique ses préconisations sur la gestion de l'EAM « La Ferme du Sillon » au terme de l'administration provisoire. A ce titre, il souligne en particulier que l'administration provisoire a été décidée dans une situation marquée par des dysfonctionnements graves, alors qu'aucun personnel infirmier n'était en situation de travail, que le taux d'absentéisme était de 19 %, que des postes en CDI n'étaient pas pourvus, que le nombre de démissions et de ruptures conventionnelles était anormalement élevé, que le recours à l'intérim était particulièrement important, dans une proportion évaluée à 30 % des effectifs, avec un effet de déstabilisation lié au turn-over significatif, 79 intérimaires s'étant succédés en 2019, que la coordination entre les prises en charge administrative et médicale était défaillante, que les protocoles n'étaient pas respectés et que les personnes accueillies étaient en errance durant la journée. L'ARS a transmis ce rapport à la fondation OVE et l'a invitée à présenter ses observations, invitation à laquelle la fondation n'a pas donné suite. Par une décision du 4 septembre 2020, l'ARS a enjoint à la fondation OVE de lui présenter un plan d'actions de nature à remédier aux dysfonctionnements, insuffisances et défaillances qui ont été relevées, faute de quoi une décision de cessation d'activité pourrait être adoptée en application des articles L. 313-17 et L. 313-18 du code de l'action sociale et des familles.

21. En premier lieu, il résulte de ce qui vient d'être dit sur la légalité de la désignation d'un administrateur provisoire que la fondation OVE n'est en tout état de cause pas fondée à exciper de son illégalité.

22. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles : « *I.-Lorsque la santé, la sécurité, ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies ou accompagnées sont menacés ou compromis, et s'il n'y a pas été remédié dans le*

délai fixé par l'injonction prévue à l'article L. 313-14 ou pendant la durée de l'administration provisoire, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation peut décider la suspension ou la cessation de tout ou partie des activités de l'établissement, du service ou du lieu de vie et d'accueil dans les conditions prévues aux articles L. 313-17 et L. 313-18 (...) ». Il résulte de ces dispositions que la circonstance qu'un établissement a été placé sous administration provisoire n'interdit pas aux autorités de tutelle de l'établissement de se fonder sur une injonction qui n'a pas été satisfaite pour prendre toute mesure rendue nécessaire pour la sauvegarde des intérêts des personnes accueillies.

23. En l'espèce, la décision du 4 septembre 2020 a pour objet d'exiger de la fondation OVE qu'elle expose le plan d'actions qu'elle entend adopter dans l'hypothèse où la gestion de l'EAM « La Ferme du Sillon » lui serait restituée au terme de l'administration provisoire. Ainsi, cette injonction ne lui impose pas la réalisation immédiate d'actions d'administration en méconnaissance de la situation d'administration provisoire, mais vise à déterminer les conditions dans lesquelles elle envisage de remédier structurellement aux dysfonctionnements affectant l'EAM, au terme de l'administration provisoire. Le moyen tiré de ce que l'injonction méconnaîtrait le régime d'administration provisoire doit en conséquence être écarté.

24. En troisième lieu, ainsi qu'il a été exposé aux points 11 à 19, la désignation d'un administrateur provisoire se fonde sur la méconnaissance de trois injonctions. Le rapport de l'administrateur provisoire relève par ailleurs des difficultés majeures d'organisation et de gouvernance, en soulignant qu'elles lui paraissent faire obstacle à ce que la fondation OVE puisse reprendre l'administration de l'EAM « La Ferme du Sillon ». La matérialité des défaillances d'organisation exposées au point 20 est établie par les pièces du dossier. L'injonction adressée le 4 septembre 2020 doit ainsi être regardée comme exigeant de la fondation OVE qu'elle expose les modalités d'administration qu'elle entend retenir afin de mettre un terme définitif aux manquements graves et cumulés qui ont été constatés. Compte tenu de ce qui a été dit aux points 10 à 18, l'existence de manquements sur les points ayant justifié un placement sous administration provisoire doit être regardée comme établie. Ces seuls éléments suffisent à fonder l'exigence d'une définition par la fondation OVE d'un plan d'actions pertinent. Les moyens tirés de ce que certains des reproches adressés par l'administrateur provisoire seraient inexacts et partiels sont à ce stade sans portée utile, dès lors que l'injonction vise à exiger la présentation d'un plan d'actions dans lequel la fondation sera le cas échéant en mesure d'exposer en quoi elle pourrait reprendre la gestion de l'EAM « La Ferme du Sillon » en assurant son fonctionnement régulier, aucune décision définitive sur ce point n'étant prise à ce stade.

Sur la cessation d'activité :

25. Aux termes de l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles : « I.- Lorsque la santé, la sécurité, ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies ou accompagnées sont menacés ou compromis, et s'il n'y a pas été remédié dans le délai fixé par l'injonction prévue à l'article L. 313-14 ou pendant la durée de l'administration provisoire, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation peut décider la suspension ou la cessation de tout ou partie des activités de l'établissement, du service ou du lieu de vie et d'accueil dans les conditions prévues aux articles L. 313-17 et L. 313-18 (...) / III.- Lorsque l'établissement, le service ou le lieu de vie et d'accueil relève d'une autorisation conjointe, les décisions prévues au I sont prises conjointement par les autorités compétentes (...) ».

26. En premier lieu, il résulte de ce qui a été dit sur la légalité de la désignation d'un administrateur provisoire que la fondation OVE n'est en tout état de cause pas fondée à exciper de son illégalité. Il résulte par ailleurs de ce qui vient d'être dit sur la légalité de l'injonction du 4 septembre 2020 que la fondation OVE n'est pas davantage fondée à exciper de son illégalité.

27. En deuxième lieu, la décision, ainsi qu'elle le précise expressément, est prise sur le fondement des injonctions précitées en date des 21 août 2019 et 4 septembre 2020. D'une part, les injonctions adressées le 21 août 2019 sont parfaitement claires et précises. D'autre part, l'injonction adressée le 4 septembre 2020 de présenter un plan d'actions établissant la capacité de la fondation OVE à reprendre la gestion de l'EAM « La Ferme du Sillon » à l'issue de l'administration provisoire, dans des conditions garantissant l'absence des dysfonctionnements graves qui ont été constatées, était également claire et précise, la fondation ayant au demeurant été en mesure de présenter un plan d'actions. Le moyen tiré de ce que la mesure de cessation d'activité ne pouvait être prononcée sur le fondement d'injonctions insuffisamment déterminées doit en conséquence être écarté.

28. En troisième lieu, il résulte de ce qui a été exposé dans les points 10 à 18 et 20 à 24 que la matérialité des manquements aux conditions d'accueil des personnes autistes dans l'EAM « La Ferme du Sillon » est établie et que la gravité de la situation de l'établissement ne permet pas de regarder cette situation comme purement conjoncturelle. Le plan d'actions présenté par la fondation OVE le 21 septembre 2020 admet d'ailleurs l'existence de dysfonctionnements « et globalement une situation problématique ». Si ce plan prévoit de nombreux aménagements institutionnels, et notamment des instances de concertation, des plans et indicateurs, ainsi que la création de divers référents, il ne contient pas d'éléments précis de nature à garantir l'absence de renouvellement des manquements graves qui ont conduit à l'intervention des autorités de tutelle. Ce plan d'actions ne peut dès lors être regardé comme suffisant pour permettre de regarder les injonctions adressées comme entièrement mises en œuvre. Enfin, eu égard à la nature et à la gravité particulière des manquements en cause, ils doivent être regardés comme susceptibles de compromettre la santé, la sécurité et le bien-être physique et moral des personnes accueillies au sens des dispositions précitées de l'article L. 313-16, I du code de l'action sociale et des familles. Les moyens tirés de ce que le plan d'action serait suffisant, que la persistance de manquements ne serait pas établie et que les conditions de mise en œuvre de l'article L. 313-16, I ne seraient pas réunies doivent, en conséquence, être écartés, sans que la fondation OVE puisse utilement faire valoir les actions entreprises par l'administrateur provisoire ni la partialité alléguée de celui-ci et du directeur de l'établissement.

29. En quatrième lieu, le courrier d'injonction du 4 septembre 2020 laissait à la fondation OVE un délai de quinze jours pour présenter un plan d'actions. La fondation a été en mesure de présenter un tel plan le 21 septembre. Par un courrier du 14 octobre 2020, l'ARS et le département du Jura ont exposé à la fondation de façon circonstanciée que ce plan ne leur apparaissait pas suffisant, lui ont indiqué qu'ils envisageaient de prendre une mesure de cessation d'activité sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles et lui ont laissé un nouveau délai de huit jours pour présenter des observations. La fondation a été en mesure de présenter des observations détaillées par courrier du 26 octobre, la décision de cessation d'activité n'ayant elle-même été prise que le 2 novembre 2020. Le moyen tiré du vice de procédure en l'absence de procédure contradictoire doit, en conséquence, être écarté. Si la fondation OVE allègue que cette procédure serait irrégulière au motif que le principe de la décision aurait déjà été arrêté, elle a été en mesure de connaître le sens de la décision envisagée et les motifs qui la fondent et a pu exposer toutes observations qu'elle a estimé utiles, de telle sorte qu'aucun vice de procédure ne peut être caractérisé.

Sur le transfert d'autorisation :

30. Aux termes de l'article L. 313-18 du code de l'action sociale et des familles : « *La cessation définitive, volontaire ou résultant de l'application de l'article L. 313-16, de tout ou partie des activités du service, de l'établissement ou du lieu de vie et d'accueil donne lieu à l'abrogation concomitante, totale ou partielle, de l'autorisation prévue à l'article L. 313-1. / Par exception au premier alinéa, l'autorisation peut être transférée à l'initiative de l'autorité compétente pour la délivrer à une personne publique ou privée en vue de la poursuite de l'activité considérée. En cas d'autorisation conjointe, ce transfert est prononcé à l'initiative de l'une ou l'autre des autorités compétentes, pour ce qui la concerne, ou d'un accord commun* ».

31. En premier lieu, il résulte de ce qui a été dit sur la légalité de la décision portant désignation d'un administrateur provisoire et de l'injonction du 4 septembre 2020 que la fondation OVE n'est en tout état de cause pas fondée à exciper de leur illégalité.

32. En second lieu, la décision portant transfert d'autorisation à l'association AGES ADAPEI a été adoptée le 2 novembre 2020 et le moyen tiré de ce qu'elle aurait été adoptée avant l'achèvement du délai de la procédure contradictoire concernant la cessation d'activité manque ainsi en fait. La circonstance que les autorités de tutelle ont, préalablement à l'adoption des décisions de cessation d'activité et de transfert, dans le souci de garantir la poursuite de l'activité d'accueil de personnes autistes et de préparer la possibilité d'une reprise dans l'hypothèse où l'administration de l'EAM « La Ferme du Sillon » ne pourrait être redonnée à la fondation OVE, pris de simples contacts avec d'autres organismes susceptibles d'opérer une telle reprise et notamment l'association à laquelle l'autorisation a finalement été transférée, est à cet égard sans portée utile, dès lors que la cessation d'activité a été régulièrement décidée et que la décision de transfert n'a été prise qu'au vu de cette cessation d'activité et ne prend effet qu'après cette cessation.

Sur la prolongation du mandat de l'administrateur provisoire :

33. Aux termes de l'article L. 313-17 du code de l'action sociale et des familles : « *En cas de suspension ou de cessation définitive de l'activité d'un établissement, d'un service ou d'un lieu de vie et d'accueil, la ou les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation ou, en cas de carence, le représentant de l'Etat dans le département prennent en tant que de besoin les mesures nécessaires à la continuité de la prise en charge des personnes qui y étaient accueillies. / Elles peuvent désigner à cette fin un administrateur provisoire dans les conditions prévues au V de l'article L. 313-14, y compris dans l'hypothèse d'une cessation définitive de l'activité volontaire ou résultant de l'application de l'article L. 313-16. La date d'effet de la cessation définitive de l'activité est alors fixée par la ou les autorités compétentes au terme de l'administration provisoire* ».

34. Il résulte de ce qui a été dit sur la légalité de la décision portant désignation d'un administrateur provisoire que la fondation OVE n'est pas fondée à exciper de son illégalité. Il résulte de ce qui a été dit sur la légalité de l'injonction du 4 septembre 2020 que la fondation OVE n'est en tout état de cause pas fondée à exciper de son illégalité.

35. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en première instance et en appel, que la fondation OVE n'est pas fondée à

soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Dijon a rejeté ses demandes.

Sur les frais de l'instance :

36. La fondation OVE étant la partie perdante dans la présente instance, ses conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

37. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la fondation OVE, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme de 1 500 euros à verser à l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté et une somme de 1 500 euros à verser au département du Jura.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la fondation OVE est rejetée.

Article 2 : La fondation OVE versera, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme de 1 500 euros à l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté et une somme de 1 500 euros au département du Jura.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la fondation OVE, à la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles, au département du Jura, à l'association AGES-ADAPEI et à M. Denis Noally. Copie en sera adressée à l'agence régionale de santé de Bourgogne-Franche-Comté.

Délibéré après l'audience du 3 mars 2025, à laquelle siégeaient :

M. Stillmunkes, président de la formation de jugement,
M. Gros, premier conseiller,
Mme Vergnaud, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 mars 2025.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien,

H. Stillmunkes

B. Gros

La greffière,

N. Lecouey

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles, en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,