

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N^{os} 2000998, 2003031, 2003260

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

FONDATION OVE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Desseix
Rapporteur

Le tribunal administratif de Dijon

M. Blacher
Rapporteur public

(3^{ème} chambre)

Audience du 11 janvier 2024
Décision du 25 janvier 2024

Vu la procédure suivante :

I - Par une requête et des mémoires enregistrés le 2 avril 2020, le 23 avril 2020, le 1^{er} juillet 2020 et le 2 mars 2021 sous le n° 2000998, ainsi qu'un mémoire récapitulatif produit en application de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative le 12 juin 2023, la Fondation Ove, représentée par Me Cocquebert, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) 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 ;

2°) 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 » ;

3°) de mettre à la charge de l'ARS de Bourgogne Franche-Comté le versement d'une somme de 15 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La Fondation Ove soutient que :

- la lettre d'injonction du 21 août 2019 est entachée d'incompétence de son signataire ;
- la procédure est irrégulière dès lors qu'aucune décision de réaliser l'inspection de l'EAM « La Ferme du Sillon » n'a été formalisée par une lettre de mission ;

- les injonctions ont été prononcées avant la fin de la procédure contradictoire, dès lors qu'aucun rapport d'inspection définitif ne lui a été notifié ;
- les injonctions ne sont pas motivées ;
- les pharmaciens inspecteurs de santé publique qui ont réalisé l'inspection ont outrepassé leurs compétences ;
- elle n'a pas disposé d'un délai suffisant pour présenter ses observations sur le rapport ;
- elle n'a pas disposé d'un délai suffisant pour se conformer aux injonctions prononcées par la lettre du 21 août 2019 ;
- l'arrêté portant nomination d'un administrateur provisoire a été pris sans que l'ARS se soit assurée de l'inexécution des injonctions par la mise en œuvre d'un nouveau contrôle ;
- l'injonction n° 3 est illégale en ce qu'elle procède d'une analyse erronée de l'administration des médicaments en « si besoin » au regard de l'article L. 313-26 du code de l'action sociale et des familles ;
- les pharmaciens inspecteurs de santé publique ont opéré une confusion entre EAM/FAM et EHPAD pour l'appréciation de la conformité de la convention passée avec l'officine de pharmacie qui fournit les médicaments des résidents ;
- les pharmaciens inspecteurs de santé publique ont qualifié à tort de délit de tromperie l'altération du contenu des piluliers ;
- l'injonction relative à la gestion de la vie sexuelle des résidents repose sur des faits qui ne peuvent être regardés comme fautifs ;
- l'injonction relative à l'absence de consultation de l'équipe pluridisciplinaire et de prescription médicale pour le rasage du pubis d'une résidente repose sur des faits qui ne peuvent être regardés comme fautifs ;
- l'injonction relative aux mesures d'isolement repose sur une confusion opérée par les inspecteurs entre le secteur sanitaire psychiatrique et le secteur médico-social et sur une erreur d'appréciation ;
- l'injonction relative aux événements indésirables graves repose sur une erreur de droit et sur une erreur de fait ;
- l'injonction relative au circuit du médicament repose sur des griefs qui sont imputables au seul médecin attaché à l'établissement et résulte d'une analyse biaisée des circonstances de fait ;
- les trois injonctions maintenues par l'agence dans sa lettre du 25 septembre 2019 n'étant pas fondées, « la mission de l'administrateur provisoire qui a été nommé est dépourvue de toute substance ».

Par un mémoire enregistré le 27 mai 2020, M. Denis Noally, en sa qualité d'administrateur provisoire de l'EAM « La Ferme du Sillon », représenté par Me Peries, conclut à sa mise hors de cause, au rejet de la requête de la Fondation Ove, et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- il n'est pas l'auteur de la décision contestée et a simplement la qualité d'observateur ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 23 décembre 2020, l'ARS de Bourgogne Franche-Comté conclut au rejet de la requête.

L'ARS soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

II - Par une requête et des mémoires enregistrés le 4 novembre 2020 et le 18 mai 2021 sous le n° 2003031, ainsi qu'un mémoire récapitulatif produit en application de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative le 12 juin 2023, la Fondation Ove, représentée par Me Cocquebert, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) 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 » ;

2°) de mettre à la charge de l'ARS de Bourgogne Franche-Comté le versement d'une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La Fondation Ove soutient que :

- la lettre d'injonctions est entachée d'un vice d'incompétence en ce qu'elle n'a pas été prise conjointement par le directeur général de l'ARS et par le président du conseil départemental du Jura ;
- les dispositions du V de l'article L. 313-14 du code de l'action sociale et des familles fait interdiction à l'autorité administrative de formuler des injonctions à l'issue d'une période d'administration provisoire ;
- du fait de l'administration provisoire, elle n'était plus en mesure d'intervenir dans la gestion de l'établissement afin de mettre en œuvre les injonctions initialement notifiées ;
- aucune procédure contradictoire n'a été mise en œuvre préalablement à l'édiction de la lettre d'injonctions ;
- la procédure d'inspection, l'arrêté du 25 septembre 2020 portant nomination de l'administrateur provisoire et l'arrêté du 31 juillet 2020 portant prolongation de la mission de l'administrateur provisoire étant illégaux, la lettre d'injonctions du 4 septembre 2020 l'est également, par voie de conséquence ;
- les griefs justifiant l'injonction reposent sur des faits matériellement inexacts et n'étaient pas de nature à justifier l'injonction prononcée ;
- ces griefs n'étaient pas de nature à compromettre la prise en charge des personnes accueillies ou accompagnées ou le respect de leurs droits, au sens de l'article L. 313-14 du code de l'action sociale et des familles ;
- l'ARS ne pouvait envisager la cessation d'activité de l'établissement dans les conditions prévues par les articles L.313-17 et L.313-18 du code de l'action sociale et des familles alors que la santé, la sécurité, ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies ou accompagnées n'étaient en rien menacés ou compromis, et qu'elle a satisfait aux injonctions.

Par un mémoire en défense enregistré le 16 avril 2021, l'ARS de Bourgogne Franche-Comté conclut au rejet de la requête.

L'ARS soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

III - Par une requête et des mémoires enregistrés le 26 novembre 2020, le 25 mars 2021 et le 11 août 2021 sous le n° 2003260, la Fondation Ove, représentée par Me Cocquebert, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 2 novembre 2020 par lequel le directeur général de l'agence régionale de santé 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 » situé à Chaux des Crotenay ;

2°) d'annuler l'arrêté du même jour par lequel le directeur général de l'agence régionale de santé 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 ;

3°) d'annuler l'arrêté du même jour par lequel le directeur général de l'agence régionale de santé de Bourgogne Franche-Comté et le président du conseil départemental du Jura ont prolongé la mission de l'administrateur provisoire de l'EAM ;

4°) de mettre à la charge de l'ARS de Bourgogne Franche-Comté et du département du Jura la somme de 6 000 euros, conjointement, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La Fondation Ove soutient que :

- les décisions sont insuffisamment motivées en méconnaissance de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

- la procédure est entachée d'irrégularité, dès lors qu'elle n'a pas pu présenter ses observations sur l'ensemble des griefs qui ont fondé la cessation d'activité, en méconnaissance du principe du contradictoire ;

- la décision de transfert d'activité a été édictée en méconnaissance des droits de la défense, l'autorité administrative l'ayant en réalité prise dès le printemps 2020, vidant ainsi de toute portée utile la procédure contradictoire engagée ultérieurement ;

- le rapport de l'administrateur provisoire en date du 23 juillet 2020 ne constituait pas le rapport définitif, qui n'a jamais été communiqué, il ne saurait donc fonder une décision de cessation d'activité et de transfert d'autorisation ;

- l'administrateur provisoire n'avait pas compétence pour procéder à des constats fondant le retrait de l'autorisation ; il n'était pas investi de prérogatives de contrôles dès lors que l'article L. 313-13 IV du code de l'action sociale et des familles prévoit que le contrôle relève de personnels placés sous l'autorité du directeur général de l'ARS ou d'agents départementaux ;

- la décision est entachée de détournement de pouvoir dès lors qu'une collusion s'est établie, à l'effet de l'évincer, entre l'administrateur provisoire et le directeur de l'établissement ;

- le transfert de l'autorisation est intervenu dans des conditions opaques faisant douter de l'impartialité des autorités de contrôle et de l'administrateur provisoire ; l'administrateur provisoire a été le directeur général de l'Adapei de Haute-Saône qui appartient à la même fédération que l'Adapei de Côte-d'Or.

- les décisions attaquées sont entachées d'inexactitude matérielle des faits ; l'ARS se fonde seulement sur le rapport intermédiaire de l'administrateur provisoire, lequel ne contient que des considérations d'ordre très général sans valeur probante ; le reproche d'un manque d'investissement pendant la période d'administration provisoire manque en fait ;

- à les supposer établis, les dysfonctionnements allégués sont largement imputables au médecin attaché à l'établissement ;

- les décisions en litige sont entachées d'une erreur d'appréciation au regard de l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles dès lors que les faits reprochés ne constituent pas des menaces pour la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies ou accompagnées ;

- ces décisions sont entachées d'une erreur d'appréciation au regard de l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles dès lors que le plan élaboré répond parfaitement aux termes de l'injonction du 4 septembre 2020 ; ainsi :

- s'agissant de la première injonction, l'ARS ne peut lui reprocher de ne pas faire référence aux actions entreprises par l'administrateur provisoire alors que celui-ci n'a produit aucun rapport de fin de mission établissant précisément la nature de ces actions ;

- s'agissant de la deuxième injonction, l'absence de soutien du siège de la fondation au directeur ne repose sur aucun constat porté à sa connaissance ; en outre, il est inexact de prétendre qu'elle aurait laissé l'établissement sans soutien pour faire face à la crise sanitaire ; enfin, le prétendu isolement de l'établissement résulte de l'attitude et des manœuvres de l'administrateur provisoire ;

- s'agissant de la présence du médecin dans l'organisation générale et des garanties apportées au respect du circuit du médicament, le plan d'action donne au docteur Simao une place centrale et définit un ensemble de procédures de nature à garantir l'atteinte des objectifs.

Par un mémoire en défense enregistré le 18 février 2021, le département du Jura, représenté par la SELARL Itinéraires Avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la Fondation Ove au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les dépens de l'instance.

Il soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

La fondation Ove a présenté, le 12 juin 2023, un mémoire qui, dépourvu d'éléments nouveaux, n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de la santé publique ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 Mme Desseix,
- les conclusions de M. Blacher,
- les observations de Me Cocquebert, représentant la Fondation Ove, de Me Tabarly, représentant le département du Jura, et de M. Zilio, représentant l'ARS de Bourgogne Franche-Comté.

Considérant ce qui suit :

1. La Fondation Ove a repris, à compter du 31 décembre 2018, la gestion de l'établissement d'accueil médicalisé (EAM) dénommé « La ferme du Sillon » situé à Chaux-des-Crotenay dans le département du Jura, qui accueille des personnes atteintes de formes lourdes d'autisme. A la suite d'un signalement effectué par un médecin exerçant au sein de la structure, cette dernière a fait l'objet, le 8 août 2019, d'une inspection administrative conduite par deux pharmaciens-inspecteurs de santé publique. Par un courrier en date du 21 août 2019, l'agence régionale de santé (ARS) de Bourgogne Franche-Comté a adressé le rapport d'inspection à la Fondation Ove, lui a enjoint de remédier aux dysfonctionnements constatés et de communiquer, dans un délai de quinze jours, ses observations sur le rapport ainsi que tous les éléments concernant les moyens mis en œuvre pour répondre aux injonctions notifiées. Par courrier du 9 septembre 2019, la Fondation Ove a produit un plan d'actions indiquant les mesures prévues pour remédier aux dysfonctionnements constatés. L'ARS ayant estimé que les réponses apportées ne permettaient pas de considérer que l'ensemble des injonctions avait fait l'objet de mesures correctrices adéquates, elle a informé la Fondation Ove, par un courrier 25 septembre 2019, du maintien de trois des sept injonctions initiales. Par un arrêté du même jour, elle a nommé un administrateur provisoire pour une durée de six mois à compter du 3 octobre 2019. Le 2 décembre 2019, la Fondation Ove a formé contre cet arrêté un recours gracieux qui a été implicitement rejeté par l'ARS. Par sa requête enregistrée sous le n° 2000998, la Fondation Ove demande au tribunal d'annuler la lettre d'injonctions du 21 août 2019, la lettre du 25 septembre 2019 maintenant trois injonctions, l'arrêté du 25 septembre 2019 nommant un administrateur provisoire et la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

2. L'administration provisoire ayant été prolongée jusqu'au 3 août 2020 compte tenu de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, l'administrateur provisoire a établi un rapport pour rendre compte de sa mission le 23 juillet 2020. Par un arrêté du 31 juillet 2020, l'ARS a prolongé l'administration provisoire pour une durée de trois mois, jusqu'au 4 novembre 2020. Son directeur général a ensuite, par un courrier du 4 septembre 2020, enjoint à la fondation OVE de produire, dans un délai de quinze jours, un plan d'action pour remédier aux carences constatées par l'administrateur provisoire. Par sa requête enregistrée sous le n° 2003031, la Fondation Ove demande au tribunal d'annuler la mesure contenue dans ce courrier.

3. La Fondation Ove a transmis son plan d'actions le 21 septembre 2020. Par un courrier du 14 octobre 2020, l'ARS de Bourgogne Franche-Comté et le département du Jura ont informé la fondation de leur commune intention de prononcer la cessation d'activité de l'EAM « La Ferme du Sillon », sur le fondement de l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles, et invité l'intéressée à présenter ses observations dans un délai de huit jours. Par trois arrêtés du 2 novembre 2020, ces autorités, agissant conjointement, ont prononcé la cessation d'activité de l'EAM « La Ferme du Sillon », le transfert à l'association Ages Adapei, à compter du 6 décembre 2020, de l'autorisation de gestion dont la Fondation Ove était titulaire, et la prolongation de l'administration provisoire jusqu'au 5 décembre 2020. Par sa requête enregistrée sous le n° 2003260, la Fondation Ove demande au tribunal d'annuler ces trois arrêtés du 2 novembre 2020.

4. Les requêtes n°s 2000998, 2003031 et 2003260 opposent les mêmes parties, concernent la situation du même établissement d'accueil médicalisé et ont fait l'objet d'une

instruction commune. En conséquence, il y a lieu de les joindre afin qu'il y soit statué par un seul jugement.

Sur la requête n° 2000998 :

5. 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. Elle en informe le conseil de la vie sociale quand il existe et, le cas échéant, le représentant de l'Etat dans le département, ainsi que le procureur de la République dans le cas des établissements et services accueillant des majeurs bénéficiant d'une mesure de protection juridique. L'autorité compétente peut également prévoir les conditions dans lesquelles le responsable de l'établissement, du service ou du lieu de vie et d'accueil assure l'affichage de l'injonction à l'entrée de ses locaux. (...) / 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. Il dispose à cette fin de tout ou partie des pouvoirs nécessaires à l'administration et à la direction de l'établissement, du service ou du lieu de vie et d'accueil, dans des conditions précisées par l'acte de désignation. (...) / 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. (...) ».

En ce qui concerne de la régularité des opérations de contrôle :

6. Il ressort des termes de l'arrêté contesté que, pour prononcer la nomination d'un administrateur provisoire, le directeur général de l'ARS de Bourgogne Franche-Comté s'est fondé sur plusieurs manquements constatés au cours d'une inspection diligentée par l'ARS et menée par deux pharmaciens-inspecteurs de santé publique, lesquels ont effectué un contrôle sur place de l'établissement le 8 août 2019 et en ont établi le rapport définitif le 14 août suivant. La fondation requérante peut ainsi utilement invoquer l'irrégularité de ce contrôle à l'appui de ses conclusions à fin d'annulation de l'arrêté contesté.

7. Aux termes de l'article L. 313-13 du code de l'action sociale et des familles :
« I. - L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation contrôle l'application des dispositions du présent code par les établissements et services sociaux et médico-sociaux et lieux de vie et d'accueil mentionnés à l'article L. 312-1 et par les autres services de leurs organismes gestionnaires qui concourent, dans le cadre de l'autorisation, à la gestion desdits établissements, services et lieux de vie et d'accueil. Cette même autorité ainsi que, pour le compte de l'Etat, les services ou les établissements publics désignés par voie réglementaire contrôlent également l'application des dispositions du présent code par toute personne morale qui exerce un contrôle, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, sur une personne mentionnée au premier alinéa du présent I. (...) / III. - Pour les établissements, services et lieux de vie et d'accueil relevant de la compétence du directeur général de

l'agence régionale de santé, les contrôles prévus à la présente section sont effectués par les personnels des agences régionales de santé mentionnés aux articles L. 1421-1 et L. 1435-7 du code de la santé publique et les autres personnes susceptibles de les assister. / IV. - Pour les établissements, services et lieux de vie et d'accueil relevant de la compétence du président du conseil départemental, les contrôles prévus à la présente section sont effectués par les agents départementaux mentionnés à l'article L. 133-2 du présent code dans les conditions définies par la présente section. / V. - Pour les établissements, services et lieux de vie et d'accueil relevant d'une autorisation conjointe, les contrôles prévus à la présente section sont effectués de façon séparée ou conjointe par les agents mentionnés aux II à IV du présent article, dans la limite de leurs compétences respectives. (...) ».

8. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que, par une lettre de mission datée du 7 août 2019, le directeur général de l'ARS de Bourgogne Franche Comté a désigné M. Loïc Philippe et M. Philippe Panouillot, pharmaciens inspecteurs de santé publique, pour réaliser une inspection au sein de l'EAM « La Ferme du Sillon » et apprécier si d'éventuelles infractions aux lois et règlements ou des dysfonctionnements dans la gestion ou l'organisation de la prise en charge médicamenteuse étaient susceptibles d'affecter la prise en charge ou l'accompagnement des usagers ou le respect de leurs droits. Aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait la communication de cette lettre de mission à la Fondation Ove, chargée de la gestion de l'établissement contrôlé, avant le début du contrôle ou en annexe du rapport d'inspection. En particulier, la fondation requérante ne peut utilement se prévaloir ni de la norme ISO 19011, qui ne s'impose pas aux autorités administratives, ni des recommandations figurant dans le guide de contrôle des structures sociales et médico-sociales édité par l'inspection générale des affaires sociales, lequel contient seulement des recommandations méthodologiques et n'a, en tout état de cause, fait l'objet d'aucune publication dans les conditions prévues à l'article L. 312-2 du code des relations entre l'administration et le public. Au surplus, à supposer même que la lettre de mission désignant les pharmaciens inspecteurs de santé publique chargés de l'inspection serait entachée d'irrégularité, une telle circonstance n'est par elle-même pas de nature à vicier la procédure de contrôle. Les moyens tirés de l'absence de lettre de mission, de l'irrégularité de cette lettre ou de l'absence de notification d'une telle lettre doivent, par suite, être écartés.

9. En second lieu, 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. (...) »*. Aux termes de l'article L. 1421-3 du même code : *« Les agents mentionnés à l'article L. 1421-1 peuvent recueillir, sur place ou sur convocation, tout renseignement, toute justification ou tout document nécessaires aux contrôles. Ils peuvent exiger la communication et obtenir ou prendre copie, par tout moyen et sur tout support, ou procéder à la saisie des documents de toute nature, entre quelques mains qu'ils se trouvent, propres à faciliter l'accomplissement de leur mission et la mise à leur disposition des moyens indispensables pour effectuer leurs vérifications. (...) Les agents ayant la qualité de pharmacien ont accès à toutes données médicales individuelles nécessaires à l'accomplissement de leurs missions relatives à l'exercice de la pharmacie et aux produits mentionnés à l'article L. 5311-1 ou de celles relatives au contrôle du recueil des indicateurs de qualité et de sécurité des soins, dans le respect de l'article 226-13 du code pénal »*. Aux termes de l'article R. 1421-13 de ce code : *« Les pharmaciens inspecteurs de santé publique participent à la conception de la politique de santé publique et sont chargés, dans les agences régionales de santé, de la mise en œuvre,*

de l'exécution et du contrôle de cette politique dans le domaine de leur compétence. Ils contrôlent l'application des lois et règlements relatifs à l'exercice de la pharmacie et de la biologie médicale, aux professions de la pharmacie, aux activités et aux produits mentionnés à l'article L. 5311-1 et aux médicaments vétérinaires. (...) »

10. Les pharmaciens inspecteurs de santé publique appartiennent, en application de l'article 1^{er} du décret n°92-1432 du 30 décembre 1992 relatif au statut particulier des pharmaciens inspecteurs de santé publique, à un corps statutaire d'inspection relevant du ministère de la santé. En cette qualité, il leur appartient de relever et de signaler à l'ARS tout fait ou circonstance, relevé ou porté à leur connaissance à l'occasion de leurs missions de contrôle et d'inspection, susceptible d'éclairer l'autorité de contrôle sur le fonctionnement d'un établissement de santé. En revanche, ils n'ont compétence pour mener des investigations et constater des manquements aux dispositions du code de la santé publique, et plus généralement aux lois et règlements relatifs à la politique de santé publique, que dans le cadre de leur compétence relative à l'exercice de la pharmacie et de la biologie médicale.

11. Il ressort des pièces du dossier que les pharmaciens inspecteurs de santé publique ont relevé, à l'occasion du contrôle de l'établissement, des manquements relatifs à la gestion de la sexualité des résidents et à la mise à l'isolement. Ces griefs ne sont pas uniquement fondés sur des éléments portés à la connaissance des pharmaciens inspecteurs de santé publique dans le cadre de leur contrôle, mais ont fait l'objet d'investigations et sont qualifiés d'actes de maltraitance pour le premier, et d'exercice illégal de la médecine pour le second. Dans ces conditions, la fondation requérante observe à juste titre qu'en faisant porter leur contrôle sur ces faits, lesquels sont dépourvus de lien avec l'exercice de la pharmacie, en les qualifiant d'écarts critiques et en retenant des qualifications pénales potentielles, les pharmaciens inspecteurs de santé publique ont outrepassé leur compétence.

12. Toutefois, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

13. En l'espèce, si les pharmaciens inspecteurs de santé publique n'étaient pas compétents pour inventorier et qualifier les faits relatifs à la gestion de la sexualité des résidents et à la mise à l'isolement, il leur appartenait néanmoins de les signaler à l'autorité compétente, dès lors qu'ils avaient été portés à leur connaissance et qu'ils étaient susceptibles de révéler l'existence d'une situation de maltraitance. Il était ensuite loisible à l'ARS, indépendamment de l'appréciation portée par les pharmaciens inspecteurs de santé publique dans leur rapport, de qualifier ou non ces faits de manquements aux dispositions du code de l'action sociale et des familles. Dans ces conditions, la circonstance que le contrôle des pharmaciens inspecteurs de santé publique a dépassé le cadre de leur compétence ne saurait être regardé comme ayant privé la fondation requérante d'une garantie, ou comme ayant exercé, dans les circonstances de l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise. Dès lors, l'irrégularité relevée ci-dessus n'est pas de nature à entraîner l'annulation de la décision contestée.

En ce qui concerne la légalité de la lettre d'injonctions du 21 août 2019 :

14. L'arrêté du 25 septembre 2019 par lequel le directeur général de l'ARS de Bourgogne Franche Comté a nommé un administrateur provisoire ayant été pris au motif que la Fondation Ove n'avait pas satisfait à l'ensemble des mesures prescrites par l'injonction du 21 août 2019, la fondation requérante peut utilement exciper de l'illégalité de cette lettre d'injonctions à l'appui de ses conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté contesté.

15. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que la lettre d'injonctions du 21 août 2019 a été signée par M. Olivier Obrecht, directeur général adjoint de l'ARS de Bourgogne Franche-Comté qui, en vertu d'une délégation du 1^{er} juillet 2019 publiée au recueil des actes administratifs spécial de la préfecture de région du 2 juillet 2019, était compétent, « *En cas d'absence ou d'empêchement du directeur général (...) à l'effet de signer les actes et les décisions relatives à l'exercice de la totalité des missions de l'agence régionale de santé (...)* ». Il ne ressort pas des pièces du dossier et n'est pas allégué que le directeur général de l'ARS de Bourgogne Franche-Comté n'était pas absent ou empêché à la date à laquelle a été signée la lettre litigieuse. Le moyen tiré de l'incompétence du signataire de cette lettre doit, par suite, être écarté.

16. En deuxième lieu, la procédure d'injonction prévue par les dispositions de l'article L. 313-14 du code de l'action sociale et des familles est, en elle-même, indépendante tant de la procédure de contrôle réalisée sur le fondement de l'article L. 313-13 du même code que de la procédure de fermeture prévue par l'article L. 313-16 de ce code. Cette procédure d'injonction tend à ce qu'il soit remédié dans un délai nécessairement bref à des dysfonctionnements ou à des violations de la réglementation dès qu'ils ont été constatés. Ni les dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration, ni celles de l'article L. 313-14 du code de l'action sociale et des familles n'imposent que les mesures correctrices que comportent ces injonctions, qui ne présentent pas le caractère de sanction, ni celui d'une mesure de police administrative, fassent l'objet d'une procédure contradictoire. Par suite, le moyen tiré de ce que ces injonctions auraient été notifiées avant la notification du rapport d'inspection définitif doit, en tout état de cause, être écarté.

17. En troisième lieu, la lettre d'injonctions notifiée par l'autorité administrative dans le cadre de la procédure prévue à l'article L. 313-14 du code de l'action sociale et des familles, qui, ainsi qu'il l'a été dit au point précédent, ne présente ni le caractère d'une sanction ni celui d'une mesure de police administrative, n'avait pas à être motivée en application des dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. Le moyen tiré du défaut de motivation de la lettre d'injonctions du 21 août 2019 doit, par suite, être écarté.

18. En dernier lieu, sur les sept injonctions notifiées dans cette lettre, seules les injonctions n° 3, relative au circuit du médicament, n° 5, relative à la sexualité des résidents et n° 6, relative à la pratique de la mise à l'isolement, ont été regardées comme n'ayant pas fait l'objet d'une mise en œuvre satisfaisante et ont été prises en compte pour justifier la mise en place de l'administration provisoire. Si la fondation requérante peut utilement contester le bien-fondé des injonctions n° 3, n° 5 et n° 6, la circonstance que les autres injonctions et prescriptions reposeraient sur des faits matériellement inexacts ou sur une appréciation erronée de l'ARS est en revanche, en tout état de cause, sans portée utile sur l'examen de la légalité de la décision du 25 septembre 2019 portant nomination de l'administrateur

provisoire. Par suite, les moyens visant les injonctions n°1, n°2, n°4 et n° 7 ainsi que la prescription n°1, sont inopérants.

S'agissant de l'injonction n° 3 :

19. 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 ».*

20. Les pharmaciens inspecteurs de santé publique ont constaté, lors de l'inspection de l'établissement, que des médicaments, notamment des anxiolytiques ou des somnifères, prescrits par le médecin comme devant être administrés en cas de besoin, étaient administrés par des aides-soignants, par des aides médico-psychologiques, par des éducateurs ou par des veilleurs de nuit, sans décision en ce sens prise par un médecin ou un infirmier, ou que de tels médicaments étaient administrés en dehors de toute prescription. Au vu de ce constat, l'ARS a notifié à la Fondation Ove l'injonction n° 3, ainsi libellée : « Faire cesser toute activité de la part des personnels non qualifiés susceptible de constituer un exercice illégal de la médecine (administration de médicaments à prescription obligatoire non prescrits) ou un exercice illégal de la profession d'infirmier (administration de médicaments en l'absence d'IDE et hors cadre des actes de la vie courante) article L. 4161-5 et article L. 4314-4 du CSP ».

21. La Fondation Ove soutient que, dès lors que les médicaments en question ne présentent pas de difficultés d'administration ni d'apprentissage particulier, qu'ils ont été prescrits par un médecin et ont fait l'objet d'un protocole de soins, les personnels non médicaux de l'établissement, notamment les aides-soignants et les aides médico-psychologiques, pouvaient aider à leur prise, dans les conditions prévues par les dispositions précitées de l'article L. 313-26 du code de l'action sociale et des familles, au titre de l'accompagnement des actes de la vie courante. Toutefois, dès lors que le choix d'administrer ou non un médicament prescrit en « si besoin » nécessite une appréciation de l'état du patient, l'administration d'un tel médicament ne peut être regardé comme un acte de la vie courante et nécessite l'avis préalable d'un médecin ou d'un infirmier. La fondation requérante n'est, par suite, pas fondée à soutenir que l'injonction n° 3 reposerait sur une analyse erronée des faits au regard des dispositions législatives invoquées.

22. Par ailleurs, si la Fondation Ove se plaint d'une absence d'investigations sur le rôle du médecin attaché à l'établissement en matière de gestion du circuit du médicament, elle n'établit ni même n'allègue sérieusement que les manquements constatés résulteraient de carences imputables au docteur Simão, et elle indique par ailleurs, dans son recours gracieux du 2 décembre 2019, avoir pris acte de la nécessité d'améliorer le processus de distribution nocturne de médicaments en « si besoin », tout en soulignant que la difficulté constatée tient à

l'absence de personnel infirmier de nuit, absence explicable par les contraintes budgétaires issues de la tarification des activités de soins par l'agence. Ce faisant, elle ne conteste pas utilement le bien-fondé de l'injonction n° 3.

S'agissant de l'injonction n° 5 :

23. Il ressort des pièces du dossier qu'à l'occasion de l'inspection diligentée au sein de l'EAM « La Ferme du Sillon », les pharmaciens inspecteurs de santé publique ont recueilli des propos faisant état de pratiques inappropriées en lien avec la gestion de la sexualité des résidents, et que leur ont été signalées des pratiques de rasage de pubis pour des résidentes au prétexte de faciliter leur toilette. L'ARS a estimé que ces faits constituaient un manquement et notifié à la fondation requérante l'injonction n° 5 rédigée comme suit : « Gérer de manière appropriée la sexualité des résidents et cesser les rasages de pubis non justifiés thérapeutiquement (acte de maltraitance : article 434-3 du code pénal) ». Toutefois, compte tenu des réponses apportées par la Fondation Ove à cette lettre d'injonction, l'ARS n'a pas retenu, pour prendre la décision de placer l'établissement sous administration provisoire, les griefs relatifs à la gestion de la vie sexuelle des résidents, et a seulement demandé à la Fondation Ove de produire des attestations de formation de son personnel sur la gestion de la vie affective et sexuelle des résidents. Ainsi, les circonstances que l'injonction initiale aurait été fondée sur des faits qui n'étaient pas avérés, et qu'aucun manquement dans la prise en charge de la vie affective et sexuelle des résidents n'est caractérisé, sont sans incidence sur le bien-fondé de l'injonction maintenue par l'ARS. Par ailleurs, s'agissant de la pratique de rasage du pubis concernant une résidente, l'ARS a maintenu son injonction seulement en tant que de telles pratiques doivent être « validées collégialement, tracées dans le dossier patient et autorisées par un médecin, avec prescription médicale permettant l'utilisation de gaz Meopa » et a demandé à la fondation de lui retourner les éventuelles prescriptions médicales sous pli confidentiel et de justifier de la qualification des personnes ayant éventuellement réalisé ces actes sous gaz analgésique. Dans ces conditions, la circonstance que le rasage du pubis de la résidente concernée ait été réalisé à la demande de sa tutrice et en vertu d'une prescription médicale, est sans incidence sur le bien-fondé de l'injonction maintenue par l'ARS. La Fondation Ove n'est, par suite, pas fondée à contester le bien-fondé de l'injonction n°5.

S'agissant de l'injonction n° 6 :

24. Les pharmaciens inspecteurs de santé publique chargés de contrôler l'établissement ont constaté lors des opérations d'inspection une pratique d'enfermement des résidents dans un local exigü, sur décision d'une infirmière, sans prescription d'un psychiatre. L'ARS a estimé que ces faits étaient constitutifs d'un manquement et notifié dans sa lettre du 21 août 2019 une injonction n° 6 tendant à faire « Cesser toute mesure d'isolement de résident non médicalement prescrite (articles L. 3222-5-1 et L. 4161-5 du CSP) ». Cette injonction a été maintenue dans le courrier du 25 septembre 2019, avec la précision suivante : « La notion de salle d'apaisement doit être clairement définie et ne doit pas servir de paravent/dérivé à une mesure d'isolement non médicalement prescrite dans les règles ». La fondation requérante soutient que cette injonction est fondée sur des dispositions du code de la santé publique qui ne seraient pas applicables au secteur médico-social, mais au secteur psychiatrique. Si les dispositions de l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique concernent en effet les établissements de santé chargés d'assurer des soins de psychiatrie sans consentement et ne sont ainsi pas applicables à l'EAM « La Ferme du Sillon », l'ARS soutient en défense, sans être sérieusement contredite, que l'injonction, telle que maintenue dans la lettre du 25 septembre 2019, est conforme aux préconisations de la Haute Autorité de Santé en matière

de mise à l'écart des personnes atteintes de troubles autistiques, selon lesquelles l'enfermement à clef dans une chambre ne peut intervenir qu'en cas de mise en danger et en dernier recours. Dans ces conditions, la Fondation Ove n'est pas fondée à contester le bien-fondé de l'injonction n° 6.

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté du 25 septembre 2019 plaçant l'EAM sous administration provisoire :

25. En premier lieu, la Fondation Ove soutient qu'elle n'a pas bénéficié d'un délai suffisant pour se conformer aux injonctions contenues dans la lettre du 21 août 2019. Il ressort des pièces du dossier que la fondation requérante a répondu à cette lettre d'injonctions le 9 septembre suivant, en produisant un tableau d'observations, et que ces observations ont été prises en compte par l'ARS, qui a d'ailleurs abandonné une partie des injonctions initialement notifiées à l'intéressée au vu des explications et justifications produites. Il ne ressort d'aucune pièce du dossier et n'est d'ailleurs nullement allégué que la fondation requérante aurait été dans l'impossibilité matérielle, compte tenu du délai de quinze jours qui lui a été imparti dans la lettre d'injonctions, de mettre en œuvre tout ou partie des injonctions notifiées. Par suite, le moyen tiré de ce qu'elle n'a pas disposé d'un délai suffisant pour se soumettre à celles-ci doit être écarté.

26. En deuxième lieu, si la fondation requérante soutient que l'ARS aurait dû, avant de décider de placer l'établissement sous administration provisoire, diligenter une seconde inspection pour s'assurer de la mise en œuvre des injonctions, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit une telle obligation. Il appartenait seulement à l'ARS de se prononcer sur la mise en œuvre des injonctions notifiées au vu des réponses apportées par la Fondation Ove. Le moyen doit, par suite, être écarté.

27. En dernier lieu, il résulte de ce qui a été dit aux points 19 à 24 que l'ARS était fondée à maintenir les injonctions n° 3, n° 5 et n° 6. Il ne ressort pas des pièces du dossier, et n'est d'ailleurs nullement soutenu par la fondation requérante, que les manquements ayant conduit à prononcer ces injonctions n'étaient pas de nature à justifier la mise en place d'une administration provisoire. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté du 25 septembre 2019 reposerait sur des injonctions illégales doit être écarté.

28. Il résulte de tout ce qui précède que la Fondation Ove n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 25 septembre 2019. Par ailleurs, la requête ne contenant aucun moyen directement dirigé contre les lettres d'injonctions des 21 août 2019 et 25 septembre 2019, non plus que contre la décision implicite de rejet du recours gracieux formé contre l'arrêté du 25 septembre 2019, les conclusions tendant à l'annulation de ces décisions ne peuvent qu'être rejetées.

Sur la requête n° 2003031 :

29. En premier lieu, il résulte des dispositions du VI de l'article L. 313-14 du code de l'action sociale et des familles que, pour les établissements relevant conjointement de la compétence de l'ARS et du département, les injonctions prononcées en application du I du même article peuvent être engagées et mises en œuvre à l'initiative de l'une des autorités compétentes. Par suite, la circonstance que la lettre d'injonction du 4 septembre 2020 n'ait pas été prise conjointement par le directeur général de l'ARS et par le président du conseil

départemental du Jura n'est pas de nature à l'entacher d'un vice d'incompétence. Ce moyen doit, par suite, être écarté.

30. En deuxième lieu, ni les dispositions de l'article L. 313-14 du code de l'action sociale et des familles ni aucune autre disposition législative ou réglementaire ne font obstacle à ce que l'autorité administrative compétente prononce des injonctions au cours ou à l'issue d'une période d'administration provisoire. Par suite, la fondation requérante n'est pas fondée à soutenir que l'ARS ne pouvait légalement, dans le cadre de l'administration provisoire mise en place pour répondre à des injonctions précises, lui enjoindre de produire un plan d'actions relatif à l'organisation et la gouvernance de la structure, ainsi qu'à la politique de l'établissement en matière de ressources humaines.

31. En troisième lieu, la procédure d'injonction prévue par les dispositions de l'article L. 313-14 du code de l'action sociale et des familles est, en elle-même, indépendante tant de la procédure de contrôle réalisée sur le fondement de l'article L. 313-13 du même code que de la procédure de fermeture prévue par l'article L. 313-16 de ce code. Cette procédure d'injonction tend à ce qu'il soit remédié dans un délai nécessairement bref à des dysfonctionnements ou à des violations de la réglementation dès qu'ils ont été constatés. Ni les dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration, ni celles de l'article L. 313-14 du code de l'action sociale et des familles n'imposent que les mesures correctrices que comportent ces injonctions, qui ne présentent pas le caractère de sanction, ni celui d'une mesure de police administrative, fassent l'objet d'une procédure contradictoire. Par suite, le moyen tiré de ce que cette injonction a été prononcée sans que ne soit mise en œuvre une procédure contradictoire préalable doit, en tout état de cause, être écarté.

32. En quatrième lieu, si la fondation requérante invoque, par la voie de l'exception, l'illégalité des opérations de contrôle du 8 août 2019, de l'arrêté du 25 septembre 2019 portant nomination de l'administrateur provisoire et de l'arrêté du 31 juillet 2020 portant prolongation de la mission de l'administrateur provisoire, aucune de ces décisions ne constitue la base légale des injonctions contestées, lesquelles n'ont pas davantage été prises pour leur application.

33. En cinquième lieu, l'injonction du 4 septembre 2020 repose sur deux séries de griefs constatés au cours de l'administration provisoire de l'établissement, les premiers étant relatifs à l'organisation de l'établissement, et les seconds à la gouvernance de la Fondation Ove.

34. S'agissant de la première série de griefs, il est reproché à la fondation requérante son refus de travailler avec le médecin de l'EAM « La Ferme du Sillon », une politique de recrutement en intérim favorisant l'instabilité de la structure, une défaillance de communication des cadres de l'établissement, un accès insécurisé au logiciel de gestion des dossiers des usagers, et une pratique locale inadaptée concernant la prise de médicaments par les résidents. La fondation requérante n'apporte aucun justificatif probant permettant d'établir qu'il a été remédié à ces manquements, qui ont participé aux dysfonctionnements constatés lors de l'inspection du 8 août 2019. Elle n'est, par suite, pas fondée à soutenir que ces griefs n'étaient pas de nature à justifier le prononcé de l'injonction litigieuse.

35. S'agissant des griefs relatifs à la gouvernance, il est reproché à la Fondation Ove, gestionnaire de l'EAM « La Ferme du Sillon », un manque d'intérêt et d'appropriation

des actions entreprises au sein de l'établissement depuis le début de l'administration provisoire, l'absence de lien entre les instances de la fondation et le nouveau directeur de l'établissement, l'absence de réponse aux demandes effectuées par les cadres de l'établissement aux services du « Siège » ou dans des délais incompatibles avec une bonne gestion des dossiers, ainsi qu'une méconnaissance des particularités et spécificités, tant de l'établissement que du public qui y est accueilli. La fondation requérante soutient que l'administrateur provisoire se serait arrogé l'ensemble des pouvoirs et ne lui aurait pas laissé le loisir d'exercer ses prérogatives de gestionnaire. Elle n'apporte toutefois aucun élément démontrant qu'elle aurait, d'une part, tenté de s'impliquer dans les changements initiés par l'administrateur provisoire et de s'approprier les actions prévues pour redresser la situation de l'établissement, et, d'autre part, été empêchée par l'administrateur provisoire ou le directeur de l'établissement de mettre en place de telles actions, alors, au demeurant, que ce directeur était un de ses salariés, et qu'il n'est pas contesté que la fondation avait accès à l'ensemble des outils informatiques de gestion financière et comptable et de gestion des ressources humaines de la structure. Par ailleurs, si la requérante soutient que « ni l'ARS ni l'administrateur provisoire ne justifient de la compétence technique requise pour traiter de la question de l'accueil des personnes autistes » et se prévaut inversement d'une expérience en tant qu'opérateur reconnu du secteur, ces circonstances, à les supposer établies, ne sauraient suffire à considérer que les griefs ayant motivé l'injonction litigieuse étaient infondés.

36. En sixième lieu, la Fondation Ove soutient avoir été dans l'impossibilité matérielle de se conformer aux injonctions notifiées le 21 août 2019 dans la mesure où l'administrateur provisoire s'était arrogé l'ensemble des pouvoirs du directeur d'établissement et de la structure gestionnaire. Toutefois, ainsi qu'il l'a été dit au point 35, elle n'établit nullement s'être trouvée dans l'impossibilité de prendre les mesures nécessaires, en lien avec l'administrateur provisoire, pour remédier aux manquements constatés. Le moyen ne saurait dès lors être accueilli.

37. En septième lieu, la fondation requérante soutient que les griefs n'étaient pas de nature à compromettre la prise en charge des personnes accueillies ou accompagnées ou le respect de leurs droits, au sens de l'article L. 313-14 du code de l'action sociale et des familles. Toutefois, en se bornant à formuler une telle affirmation, sans préciser quel grief serait précisément concerné, ni en quoi elle estime que la prise en charge des personnes accueillies ou le respect des droits des résidents n'auraient pas été impactés, la fondation requérante n'assortit pas ce moyen de précisions suffisantes pour permettre d'en apprécier le bien-fondé. Ce moyen doit, par suite, être écarté.

38. Enfin, la fondation requérante ne peut utilement se prévaloir de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles à l'encontre de la lettre d'injonction du 4 septembre 2020, laquelle ne contient aucune décision de suspension ou de cessation totale ou partielle de l'activité de l'EAM « La Ferme du Sillon ».

39. Il résulte de tout ce qui précède que la Fondation Ove n'est pas fondée à demander l'annulation de la lettre d'injonction du 4 septembre 2020.

Sur la requête n° 2003260 :**En ce qui concerne les moyens visant ensemble les trois arrêtés attaqués :**

40. En premier lieu, les arrêtés contestés mentionnent tant les dispositions du code de l'action sociale et de familles dont le directeur général de l'ARS et le président du conseil départemental ont entendu faire application, que les considérations de faits pour lesquelles ces autorités ont estimé qu'il y avait lieu de prononcer la cessation et le transfert de l'activité de l'EAM « le Ferme du Sillon » et la prolongation de l'administration provisoire de cet établissement jusqu'à ce que la gestion soit reprise par l'association bénéficiaire du transfert. Ces arrêtés sont ainsi suffisamment motivés.

41. En second lieu, l'arrêté du 25 septembre 2019 nommant l'administrateur provisoire et la lettre d'injonction du 4 septembre 2020 n'encourant pas la censure, ainsi qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus, la requérante n'est, en tout état de cause, pas fondée à soutenir que les trois décisions prises le 2 novembre 2020 portant cessation définitive d'activité, transfert d'activité et prolongation de l'administration provisoire seraient illégales par voie de conséquence de leur illégalité.

En ce qui concerne l'arrêté portant cessation d'activité :

42. 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. (...) ».*

43. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que l'ARS a adressé à la fondation requérante, le 4 septembre 2020, un courrier faisant état de manquements constatés au cours de l'administration provisoire et enjoignant à l'intéressée de produire un plan d'actions permettant le retour de la structure à un fonctionnement normalisé. La Fondation Ove a produit un plan d'actions le 14 septembre 2020. Par lettre du 14 octobre suivant, l'ARS et le département du Jura l'ont informée qu'ils estimaient que ce plan d'action ne permettait pas de répondre de manière suffisante aux dysfonctionnements constatés ni de prendre connaissance des modalités concrètes de mise en œuvre de l'accompagnement proposé, et lui ont donné un délai de huit jours pour présenter ses observations. La Fondation Ove a présenté ses observations par un courrier du 26 octobre suivant. Toutefois, par un arrêté du 2 novembre 2020, l'ARS et le département ont décidé de prononcer la cessation de l'activité en application des dispositions précitées de l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles. Si la fondation requérante soutient que le principe du contradictoire a été méconnu, au motif que les autorités de contrôle ne lui ont pas indiqué précisément sur quels manquements constatés dans le cadre de l'administration provisoire elles entendaient fonder la décision de cessation d'activité, il ressort des pièces du dossier que, tant les lettres mentionnées ci-dessus des 4 septembre et 14 octobre 2020 que la décision contestée indiquent de manière précise les manquements qui ont été regardés comme étant de nature à justifier la mesure litigieuse. Le moyen tiré de la méconnaissance du principe du contradictoire doit, par suite, être écarté.

44. En deuxième lieu, il résulte des termes mêmes de l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles qu'une décision de cessation d'activité peut être prise s'il n'a pas été, au cours de l'administration provisoire, remédié aux dysfonctionnements constatés par l'autorité de contrôle. Contrairement à ce que soutient la Fondation Ove, les autorités de contrôles pouvaient en l'espèce fonder leur décision sur des constats effectués par l'administrateur provisoire au cours de sa mission, et retracé dans son rapport du 30 juillet 2020. Par ailleurs, la circonstance que la décision critiquée est intervenue alors que l'administration provisoire demeurait en cours et que le rapport de l'administrateur n'a pas été établi à l'issue de cette période d'administration provisoire n'est pas de nature à entacher la procédure d'irrégularité.

45. En troisième lieu, la fondation requérante conteste factuellement le grief relatif au manque d'investissement de sa part pendant la période d'administration provisoire. Elle se prévaut de nombreux courriels attestant, selon elle, de la fréquence des échanges entre l'établissement et le siège de la fondation ainsi que de la variété des problématiques évoquées. Toutefois, il ressort des captures d'écran produites par la requérante que, sur les dizaines de messages dont elle se prévaut, seuls trois ont un lien avec la procédure mise en œuvre par les autorités de contrôle. Ils n'ont au demeurant aucune dimension stratégique et ne démontrent en rien la volonté alléguée de la Fondation Ove de s'impliquer dans les actions mises en œuvre par l'administrateur provisoire pour remédier aux dysfonctionnements constatés dans l'établissement. Le moyen doit, par suite, être écarté.

46. En quatrième lieu, si la fondation requérante soutient que l'administrateur provisoire a installé une collusion avec le directeur d'établissement visant à l'écarter de la gestion de l'établissement, elle n'apporte aucun élément probant à l'appui d'une telle allégation, alors qu'il résulte de ce qui a été énoncé au point précédent qu'elle n'a pris aucune mesure, au cours de l'administration provisoire, pour remédier aux manquements qui lui étaient reprochés.

47. En cinquième lieu, si la Fondation Ove soutient que les dysfonctionnements constatés par les autorités de contrôle sont imputables au docteur Simao, médecin attaché à l'établissement, elle ne produit, en tout état de cause, aucune justification probante à l'appui d'une telle allégation, laquelle, au demeurant, entre en contradiction avec les termes de son plan d'action, qui présente le docteur Simao comme une personne ressource dans la nouvelle organisation de la structure.

48. En sixième lieu, la Fondation Ove soutient que les faits reprochés constituent de simples dysfonctionnements d'ordre administratif sans incidence notable sur l'accueil et l'accompagnement des personnes accueillies, et notamment sur leur santé, leur sécurité ou leur bien-être physique ou moral. Toutefois, il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport de l'administrateur provisoire, que les nombreux dysfonctionnements constatés au sein de l'EAM « La Ferme du Sillon », en raison de leur multiplication, de leur caractère durable et systématique, ont entraîné une désorganisation générale de la structure, qui a créé de l'insécurité et de la souffrance tant chez les salariés que chez les résidents. Dans ces conditions, c'est à bon droit que les autorités de contrôle ont estimé qu'il existait un risque avéré pour la sécurité, la santé et le bien-être physique et moral des personnes accueillies.

49. En dernier lieu, la fondation requérante soutient que son plan d'action répond aux termes de l'injonction qui lui a été notifiée le 4 septembre 2020. Il ressort toutefois des termes mêmes de ce plan que celui-ci consiste essentiellement à proposer la création de

comités et la mise en place d'outils de pilotage, et ne prévoit pas la mise en œuvre d'actions concrètes et détaillées, alors que la Fondation Ove, comme il a été dit, n'a montré, durant la durée de l'administration provisoire, aucune implication dans la mise en place de mesures destinées à remédier aux dysfonctionnements constatés dans l'établissement.

50. Il résulte de ce qui précède que la Fondation Ove n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 2 novembre 2020 portant cessation d'activité de l'EAM « La Ferme du Sillon ».

En ce qui concerne l'arrêté portant transfert d'activité :

51. 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 ».*

52. En premier lieu, le transfert d'autorisation prévu par l'article L. 313-18 du code de l'action sociale et des familles a pour objet de permettre à une autre personne physique ou morale de droit public ou de droit privé de poursuivre l'exploitation d'un établissement ou d'un service social ou médico-social dont la fermeture définitive est intervenue notamment en application de l'article L. 313-16 du même code, afin d'assurer la continuité de son activité. Il appartient aux autorités compétentes, si elles entendent mettre en œuvre ces dispositions, de rechercher la collectivité ou l'organisme auquel la gestion de l'établissement ou du service peut être transférée, dans le but de garantir au mieux la continuité de la prise en charge des personnes accueillies. S'il est loisible à l'administration d'organiser une procédure transparente d'appel à candidatures et de sélection aux fins de transfert d'une autorisation d'exploitation d'un établissement médico-social, elle n'y est pas tenue, en l'absence de disposition le prévoyant. Il résulte de ce qui précède que la circonstance que la décision de transfert n'ait pas été précédée d'un appel à manifestation d'intérêt n'est pas de nature à entacher la procédure administrative d'irrégularité.

53. En deuxième lieu, la fondation requérante fait valoir que la décision de transférer l'activité à l'association Ages Adapei a été prise avant que la procédure contradictoire ne soit menée à son terme. Toutefois, ni la circonstance que l'ARS de Bourgogne France Comté et le département du Jura aient envisagé, dès le 30 janvier 2020, les modalités financières d'un éventuel transfert d'activité ni la circonstance que l'association Ages Adapei ait été informée de la possibilité d'un transfert de l'autorisation à son bénéfice ne sont de nature à caractériser que la décision de transfert aurait été prise avant que la procédure contradictoire ne soit mise en œuvre. Par ailleurs, si la Fondation Ove argue d'échanges laissant à penser que le transfert de l'activité était certain dès le mois d'août 2020, les courriels qu'elle produit à l'appui de cette affirmation, échangés entre l'administrateur provisoire et le directeur de l'établissement, qui n'avaient ni l'un ni l'autre compétence pour décider d'un tel transfert, ne peuvent être regardés comme traduisant une décision des autorités compétentes effectivement prise avant l'issue de la procédure contradictoire.

54. En dernier lieu, si la fondation requérante remet en cause l'impartialité de l'administrateur provisoire, au motif qu'il avait été le directeur général de l'Adapei de Haute-Saône, affiliée à la même fédération nationale que l'Adapei de Côte-d'Or, les liens invoqués entre cette personne et l'association bénéficiaire du transfert n'apparaissent pas de nature, à raison de cette seule circonstance, à caractériser le défaut d'impartialité allégué.

55. Il résulte de tout ce qui précède que la fondation requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 2 novembre 2020 portant transfert de l'activité de l'EAM « La Ferme du Sillon ».

Sur les frais liés au litige :

56. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'ARS de Bourgogne Franche-Comté ou du département du Jura, qui n'ont pas la qualité de parties perdantes dans la présente instance, le versement d'une somme au titre des frais exposés par la Fondation Ove et non compris dans les dépens.

57. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Fondation Ove une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par le département du Jura et non compris dans les dépens.

58. La présente instance n'ayant donné lieu à aucun frais d'une telle nature, les conclusions du département du Jura tendant à ce que les dépens de l'instance soit mis à la charge de la fondation requérante sont rejetées.

59. Enfin, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Fondation Ove la somme demandée par M. Noally sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes de la Fondation Ove n^{os} 2000998, 2003031 et 2003260 sont rejetées.

Article 2 : La Fondation Ove versera une somme de 1 500 euros au département du Jura au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions présentées par les parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la Fondation Ove, à l'agence régionale de santé de Bourgogne Franche-Comté, au département du Jura, à l'association Ages Adapei et à M. Noally.

Délibéré après l'audience du 11 janvier 2024 à laquelle siégeaient :

- M. Zupan, président,
- Mme Desseix, première conseillère,
- Mme Bois, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 janvier 2024.

La rapporteure,


M. Dessèix

La greffière,



E. Herique

Le président,


D. Zupan

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de la santé et des solidarités, 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,
La greffière