

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE POITIERS**

nc

N^{os} 1701391 et 1701493

Commune de Segonzac
SAS Philogeris Résidences

Mme Marie Brunet
Rapporteur

M. François-Joseph Revel
Rapporteur public

Audience du 22 novembre 2017
Lecture du 6 décembre 2017

C+
61-08-03

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Poitiers

(3^{ème} Chambre)

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le n° 1701391 le 7 juin 2017, le 31 octobre 2017 et le 15 novembre 2017, la commune de Segonzac, représentée par Me Michel, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 4 octobre 2012 par lequel le directeur général de l'agence régionale de santé Poitou-Charentes et le président du conseil général de la Charente ont modifié la capacité au sein de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes Raby-Barboteau en tant que l'autorisation de l'exploiter aurait été délivrée à l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau ;

2°) d'annuler la décision du 3 janvier 2017 portant renouvellement tacite de l'autorisation de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes Raby-Barboteau en tant qu'elle a été donnée à l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau ;

3°) d'annuler la décision implicite de rejet née du silence gardé par le directeur général de l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine et le président du conseil départemental de la Charente sur la notification présentée le 6 janvier 2017 du changement de l'organisation et de l'exploitation de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes Raby-Barboteau, ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux présenté le 15 mars 2017 ;

4°) d'annuler l'arrêté du 21 avril 2017 par lequel le directeur général de l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine et le président du conseil départemental de la Charente ont acté le renouvellement tacite de l'autorisation de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes Raby-Barboteau donnée à l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau ;

5°) d'enjoindre au directeur général de l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine et au président du conseil départemental de la Charente de délivrer les autorisations pour exploiter l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes Raby-Barboteau au nom de la commune de Segonzac et de procéder à la rectification du FINESS ainsi que de statuer à nouveau sur sa demande de transfert de gestion dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement et, dans l'attente, de donner à titre provisoire leur accord au transfert de gestion à la société Philogéris Résidences et de verser à cette dernière les dotations et prestations sociales ;

6°) de mettre à la charge de l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine, du département de la Charente et de l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau la somme de 5 000 euros chacun en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- les décisions litigieuses sont entachées d'une erreur de droit et d'une erreur de fait, la commune étant responsable de la gestion de l'établissement qu'elle a déléguée à l'association puis à la société, changement de gestionnaire dont les autorités de contrôle ont refusé de prendre acte en méconnaissance du 4^{ème} alinéa de l'article L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles ;

- les décisions litigieuses portent atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et à la liberté contractuelle, la commune ayant choisi de déléguer la gestion de l'établissement dont elle est responsable non plus à l'association mais à la société.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 6 octobre 2017 et le 30 octobre 2017, le département de la Charente, représenté par la SELARL Claisse et associés, conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la commune de Segonzac en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- les conclusions dirigées contre l'arrêté du 4 octobre 2012 sont irrecevables, cet acte ne faisant pas grief à la requérante ;

- les moyens tirés de l'atteinte portée à la libre administration des collectivités territoriales et à la liberté contractuelle sont inopérants ;

- les autres moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés, les dispositions de l'article 80-1 de la loi du 2 janvier 2002 pouvant au besoin être substituées à celles de son article 80 pour servir de base légale à la décision du 3 janvier 2017 et à l'arrêté du 21 avril 2017.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 octobre 2017, l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- les conclusions dirigées contre l'arrêté du 4 octobre 2012 et la décision du 3 janvier 2017 sont tardives ;

- les conclusions dirigées contre l'arrêté du 21 avril 2017 sont irrecevables, cet acte ne faisant pas grief ;
- les conclusions relatives à la notification du changement de l'organisation et de l'exploitation de l'établissement sont irrecevables, en l'absence de décision ;
- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 31 octobre 2017, l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau, représentée par le cabinet d'avocats Cormier-Badin, conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce que des écrits de la commune de Segonzac soient supprimés en application de l'article L. 741-2 du code de justice administrative et à ce que la somme de 6 500 euros soit mise à la charge de la commune de Segonzac en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les conclusions dirigées contre l'arrêté du 4 octobre 2012 et la décision du 3 janvier 2017 sont tardives ;
- les conclusions dirigées contre l'arrêté du 21 avril 2017 sont irrecevables, cet acte n'étant que reconnaissif ;
- les conclusions relatives à la notification du changement de l'organisation et de l'exploitation de l'établissement sont irrecevables, en l'absence de décision ;
- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

II. Par une requête, enregistrée sous le n^o 1701493 le 12 juin 2017, la société Philogeris Résidences demande au tribunal :

1^o) d'annuler la décision du 31 mai 2017 par laquelle le directeur général de l'agence régionale de santé Poitou-Charentes et le président du conseil général de la Charente ont refusé le transfert de la gestion de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes Raby-Barboteau à son profit ;

2^o) d'annuler l'arrêté du 21 avril 2017 par lequel le directeur général de l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine et le président du conseil départemental de la Charente ont acté le renouvellement tacite de l'autorisation de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes Raby-Barboteau donnée à l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau ;

3^o) d'enjoindre au directeur général de l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine et au président du conseil départemental de la Charente de prendre acte du transfert de la gestion de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes Raby-Barboteau à son profit ;

4^o) de mettre à la charge de l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine et du département de la Charente la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision du 31 mai 2017 est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, le transfert de la gestion de l'établissement lui ayant été refusé au motif notamment qu'elle n'avait pas répondu à une demande de communication de documents alors qu'elle les avait déjà produits et qu'aucun délai ne lui avait été imposé en méconnaissance des articles L. 114-5 et L. 113-12 du code des relations entre le public et l'administration ;

- elle est fondée sur l'arrêté du 21 avril 2017 lui-même illégal ;
- l'arrêté du 21 avril 2017 est un acte inexistant pris en violation du droit de propriété de la commune ;
- il est entaché d'une erreur de droit, l'établissement relevant de l'article 80-1 de la loi du 2 janvier 2002 et non de son article 80.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 6 octobre 2017 et le 30 octobre 2017, le département de la Charente, représenté par la SELARL Claisse et associés, conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la société Philogeris Résidences en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- le moyen tiré de l'illégalité du motif de la décision du 31 mai 2017 tenant au défaut de communication de documents est inopérant ;
- les autres moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés, les dispositions de l'article 80-1 de la loi du 2 janvier 2002 pouvant au besoin être substituées à celles de son article 80 en ce qui concerne la base légale de l'arrêté du 21 avril 2017.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 octobre 2017, l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine conclut au rejet de la requête

Elle fait valoir que :

- les conclusions dirigées contre l'arrêté du 21 avril 2017 sont irrecevables, cet acte ne faisant pas grief ;
- les conclusions relatives à la notification du changement de l'organisation et de l'exploitation de l'établissement sont irrecevables, en l'absence de décision ;
- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 ;
- la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 ;
- la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 ;
- 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 Brunet,
- les conclusions de M. Revel, rapporteur public,
- et les observations de Me Michel, représentant la commune de Segonzac, de M. Reboulleau, représentant la société Philogeris Résidences, de Me Girard, représentant le département de la Charente, de Mme Salmon, représentant l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine, et de Me Badin, représentant l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau.

1. Considérant que les requêtes susvisées n^o 1701391 et n^o 1701493 présentées respectivement par la commune de Segonzac et la société Philogeris Résidences présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

2. Considérant que la commune de Segonzac (Charente) a, par contrat du 5 janvier 2017, confié à la société Philogeris Résidences la gestion de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) Raby-Barboteau à compter du 1^{er} février 2017 ; que son maire a, par courriers du 6 janvier 2017, porté à la connaissance du directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) Nouvelle-Aquitaine et du président du conseil départemental de la Charente ce changement important dans la gestion de l'établissement ; que, par la requête n^o 1701391, la commune de Segonzac demande l'annulation de la décision implicite de rejet née du silence gardé par ces deux autorités sur cette information, ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux présenté le 15 mars 2017 ; que, par la même requête, elle demande également l'annulation de l'arrêté du 4 octobre 2012 ayant modifié la capacité au sein de l'établissement, en tant que l'autorisation de l'exploiter aurait été délivrée à l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau, de la décision du 3 janvier 2017 portant renouvellement tacite de l'autorisation de l'établissement, en tant qu'elle a été donnée à cette association, et de l'arrêté du 21 avril 2017 par lequel le directeur général de l'ARS Nouvelle-Aquitaine et le président du conseil départemental de la Charente ont acté ce renouvellement ;

3. Considérant que, par la requête n^o 1701493, la société Philogeris Résidences demande l'annulation de l'arrêté du 21 avril 2017 précité ainsi que de la décision du 31 mai 2017 par laquelle le directeur général de l'ARS Nouvelle-Aquitaine et le président du conseil départemental de la Charente ont refusé le transfert de la gestion de l'EHPAD Raby-Barboteau à son profit ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Considérant, premièrement, qu'aux termes de l'article 9 de la loi du 30 juin 1975 susvisée relative aux institutions sociales et médico-sociales, dans sa version initiale : « *La création et l'extension, dans les limites précisées à l'article 3, des établissements qui y sont énumérés et qui sont gérés par des personnes physiques ou par des personnes morales de droit privé sont subordonnées à une autorisation donnée par l'autorité administrative avant tout commencement d'exécution du projet. (...)* » ; que l'article 80 de la loi du 2 janvier 2002 susvisée rénovant l'action sociale et médico-sociale dispose : « *Les établissements et services sociaux et médico-sociaux et les lieux de vie autorisés à la date de la publication de la présente loi le demeurent dans la limite fixée au quatrième alinéa de l'article L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles.* » ; qu'en vertu du quatrième alinéa de l'article L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles, dans sa version alors en vigueur : « *Sauf pour les établissements et services mentionnés au 4^o du I de l'article L. 312-1, l'autorisation est accordée pour une durée de quinze ans. (...)* » ;

5. Considérant, en l'espèce, que la maison de retraite Raby-Barboteau, dont la création par l'association des Diaconesses de Reuilly n'était pas soumise à l'autorisation instaurée postérieurement par l'article 9 de la loi du 30 juin 1975, a été autorisée à créer une section de cure médicale par arrêté préfectoral du 28 mars 1983 ; qu'ainsi, l'établissement était autorisé à la date de publication de la loi du 2 janvier 2002 soit le 3 janvier 2002 ; que, par suite, il l'est demeuré pour une durée de quinze ans à compter de cette date en vertu de son article 80 ; qu'il s'ensuit que c'est à bon droit que ces dispositions ont été appliquées à l'EHPAD Raby-Barboteau ;

6. Considérant, deuxièmement, qu'aux termes des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles, dans sa version en vigueur depuis le 25 décembre 2016 : « *Lorsque l'autorisation est accordée à une personne physique ou morale de droit privé, elle ne peut être cédée qu'avec l'accord de l'autorité compétente concernée. (...) Tout changement important dans l'activité, l'installation, l'organisation, la direction ou le fonctionnement d'un établissement ou d'un service soumis à autorisation doit être porté à la connaissance de l'autorité compétente.* » ; que l'article L. 313-5 du même code dispose : « *L'autorisation est réputée renouvelée par tacite reconduction (...)* » ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, en particulier de l'arrêté préfectoral du 28 mars 1983, que la maison de retraite Raby-Barboteau a été autorisée à créer une section de cure médicale à la demande de l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau ; que si la commune de Segonzac a acquis cet ensemble immobilier et mobilier en 1977, elle l'a donné à bail à cette association, certes créée à son initiative mais qui y exerçait son activité sous sa seule responsabilité ainsi que le stipulait le contrat de location qu'elles ont conclu la même année ; que dans ces conditions, à défaut de contrôle de la commune sur son organisation et son fonctionnement, l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau ne saurait être regardée comme transparente ; que si la commune de Segonzac a conclu le 5 avril 2006 une convention avec l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau ayant pour objet de lui confier la gestion de l'EHPAD Raby-Barboteau puis a passé le 5 janvier 2017 un contrat avec la société Philogeris Résidences ayant le même objet, il ne lui appartenait pas d'organiser la prise en charge de cette activité qui ne présente pas le caractère d'un service public ;

8. Considérant, en effet, qu'indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public ; que, même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article L. 311-1 du code de l'action sociale et des familles : « *L'action sociale et médico-sociale, au sens du présent code, s'inscrit dans les missions d'intérêt général et d'utilité sociale suivantes : 1° Evaluation et prévention des risques sociaux et médico-sociaux, information, investigation, conseil, orientation, formation, médiation et réparation ; 2° Protection administrative ou judiciaire de l'enfance et de la famille, de la jeunesse, des personnes handicapées, des personnes âgées ou en difficulté ; 3° Actions éducatives, médico-éducatives, médicales, thérapeutiques, pédagogiques et de formation adaptées aux besoins de la personne, à son niveau de développement, à ses potentialités, à l'évolution de son état ainsi qu'à son âge ; 4° Actions d'intégration scolaire, d'adaptation, de réadaptation, d'insertion, de réinsertion sociales et professionnelles, d'aide à la vie active, d'information et de conseil sur les aides techniques ainsi que d'aide au travail ; 5° Actions d'assistance dans les divers actes de la vie, de soutien, de soins et d'accompagnement, y compris à titre palliatif ; 6° Actions contribuant au développement social et culturel, et à l'insertion par l'activité économique. Ces missions sont accomplies par des personnes physiques ou des institutions sociales et médico-sociales. Sont des institutions sociales et médico-sociales au sens du présent code les personnes morales de droit public ou privé gestionnaires d'une manière permanente des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1. (...)* » ; que l'article L. 312-1 du même code dispose : « *I.-Sont des établissements et*

services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après : (...) 6° Les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ; (...) » ;

10. Considérant que, si l'accueil des personnes âgées constitue une mission d'intérêt général, il résulte toutefois des dispositions précitées du code de l'action sociale et des familles que le législateur a entendu exclure que la mission assurée par les organismes privés gestionnaires de structures d'accueil des personnes âgées revête le caractère d'une mission de service public ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que c'est sans erreur de droit ou de fait ni atteinte à la libre administration des collectivités territoriales, à la liberté contractuelle ou au droit de propriété de la commune de Segonzac que l'autorisation de l'EHPAD Raby-Barboteau a été délivrée et renouvelée au profit de l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau qui ne l'a pas obtenue par fraude ;

12. Considérant dernièrement, s'agissant de la décision du 31 mai 2017, que pour refuser le transfert de la gestion de l'EHPAD Raby-Barboteau, le directeur général de l'ARS Poitou-Charentes et le président du conseil général de la Charente se sont fondés non seulement sur le défaut de communication de documents par la société Philogeris Résidences, mais également sur le renouvellement de l'autorisation de l'EHPAD au bénéfice de l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau ; qu'ils auraient pris la même décision en se fondant exclusivement sur ce second motif ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'ensemble des conclusions à fin d'annulation présentées par la commune de Segonzac et la société Philogeris Résidences doivent être rejetées sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense par le département de la Charente, l'ARS Nouvelle Aquitaine et l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

14. Considérant que le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation, n'implique aucune mesure d'exécution ; qu'il s'ensuit que les conclusions à fin d'injonction doivent être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 741-2 du code de justice administrative :

15. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 reproduites à l'article L. 741-2 du code de justice administrative, les tribunaux administratifs peuvent, dans les causes dont ils sont saisis, prononcer, même d'office, la suppression des écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires ;

16. Considérant que le passage de la requête introductive d'instance de la commune de Segonzac dont la suppression est demandée par l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau n'excède pas le droit à la libre discussion et ne présente pas un caractère injurieux, outrageant ou diffamatoire ; que les conclusions tendant à sa suppression doivent donc être rejetées ;

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

17. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine, du département de la Charente et de l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, les sommes que la commune de Segonzac et la société Philogeris Résidences demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

18. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par le département de la Charente et par l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1 : La requête de la commune de Segonzac est rejetée.

Article 2 : La requête de la société Philogeris Résidences est rejetée.

Article 3 : Les conclusions de l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau présentées sur le fondement de l'article L. 741-2 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Les conclusions du département de la Charente et de l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Segonzac, à la SAS Philogeris Résidences, au département de la Charente, à l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine et à l'association gérante de la maison de retraite Raby-Barboteau.

Délibéré après l'audience du 22 novembre 2017, à laquelle siégeaient :

M. Lamontagne, président,
M. Lacaïle, premier conseiller,
Mme Brunet, conseiller.

Lu en audience publique, le 6 décembre 2017.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

M. BRUNET

F. LAMONTAGNE

Le greffier,

Signé

N. COLLET

La République mande et ordonne au préfet de la Charente, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers 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,
Pour le greffier en chef,
Le greffier,

N. COLLET