

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANCY**

**N^{os} 2001504, 201555, 2101485, 2101706,
2101773, 2102308, 2102535, 2103089,
2103454**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**CENTRE D'ACTIVITÉS SOCIALES,
FAMILIALES ET CULTURELLES**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Davesne
Président-rapporteur

Le tribunal administratif de Nancy

(3^{ème} chambre)

Mme Clémence Sousa Pereira
Rapporteuse publique

Audience du 13 avril 2023
Décision du 11 mai 2023

49-05
66-03
C

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête, enregistrée le 25 juin 2020 sous le n°2001504, le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles (CASFC), représenté par Me Zoubeidi-Defert, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 5 juin 2020 par lequel le préfet des Vosges a ordonné la suspension partielle d'activité des dispositifs d'hébergement du centre, pour une durée de six mois ;

2°) d'enjoindre au préfet de prendre toutes les mesures utiles pour qu'il puisse assurer ses missions ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision contestée constitue une sanction ;

- en application des dispositions des articles L. 211-2, L. 122-1 et L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration, le préfet aurait dû respecter une procédure contradictoire préalable ;

- la décision est entachée d'une erreur manifeste dès lors qu'il ne peut lui être reproché de ne pas avoir transmis des signalements alors qu'ils ont été formés pendant la période de confinement et que le problème avait été traité par ailleurs, la directrice du centre et son conjoint ayant quitté leurs fonctions ;

- l'urgence pour l'administration à intervenir n'est pas démontrée ;

- les difficultés du centre ont été créées par l'ancienne directrice et une des salariées, qui ont méconnu leurs obligations professionnelles, et ne sont pas liées aux manquements des organes dirigeants ;

- le dépassement du taux d'occupation de la structure est imputable à une des salariées, qui a été licenciée, et non à la gouvernance de l'association ;

- la décision est fondée sur des faits matériellement inexacts dès lors qu'il a traité les signalements opérés par les résidents, que leur sécurité a toujours été garantie, et que le personnel encadrant était présent ;

- la décision méconnaît le champ d'application de la loi dès lors que les dispositions de l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles ne peuvent s'appliquer en période de circonstances exceptionnelles ;

- la décision est entachée d'une erreur de droit dès lors que le préfet ne pouvait lui faire grief de ne pas avoir signalé des dysfonctionnements alors que les délais de signalement ont été suspendus par l'ordonnance du 25 mars 2020 ;

- l'obligation de transmission prévue par l'article R. 311-8 du code de l'action sociale et des familles incombe à la direction du centre et non à l'association ;

- la sanction est disproportionnée au but poursuivi.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 juillet 2020, le préfet des Vosges, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que le représentant de l'association n'a pas été habilité pour introduire une action en justice ;

- les moyens soulevés par l'association CASFC ne sont pas fondés.

II. Par une requête, enregistrée le 1^{er} juillet 2020, sous le n°2001555, le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles (CASFC), représenté par Me Zoubeidi-Defert, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 9 juin 2020 par lequel le préfet des Vosges l'a placé sous administration provisoire, pour une durée renouvelable de six mois, et a désigné un administrateur en définissant ses missions ;

2°) d'enjoindre au préfet de prendre toutes les mesures utiles pour qu'il puisse assurer ses missions ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'il n'est pas établi que les personnes ayant conduit l'inspection remplissaient les conditions prévues à l'article L. 313-13 du code de l'action sociale et des familles ;

- la procédure a méconnu l'article L. 313-13-1 du code de l'action sociale et des familles et les articles L. 1421-2, L. 1421-2-1 et L. 1421-3 du code de la santé publique et a méconnu le droit à la protection du domicile et de la vie privée ;

- la décision est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'il n'est pas établi que les membres de la mission d'inspection étaient assermentés au sens de l'article R. 313-25 du code de l'action sociale et des familles ;

- en application des dispositions des articles L. 211-2, L. 122-1 et L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration, le préfet aurait dû respecter une procédure contradictoire préalable ;

- il n'a pas été informé de son droit d'être assisté lors de cette procédure, et n'a pas été mis en mesure de consulter l'intégralité de son dossier alors qu'il s'agit d'une sanction ;

- la procédure a méconnu les dispositions de l'article R. 313-34 du code de l'action sociale et des familles dès lors qu'il n'a pas pu formuler d'observations à la suite du rapport de la mission d'enquête ;

- l'enquête a été réalisée sur le pôle hébergement uniquement alors que l'intégralité des activités de l'association a été suspendue ;

- le préfet ne pouvait directement prendre la décision contestée sans mettre au préalable en demeure le président du département d'intervenir, en application de l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles ;

- le préfet n'était pas compétent pour prononcer la mesure en litige alors que l'autorisation a été donnée par le président du conseil départemental ;

- le préfet était incompétent pour prononcer la suspension des activités et désigner un administrateur provisoire dès lors qu'il ne pouvait se substituer au maire, qui dispose du pouvoir de police générale lui permettant de suspendre les activités non soumises à autorisation ;

- le préfet a méconnu le champ d'application des articles L. 313-16 à L. 313-20 du code de l'action sociale et des familles en suspendant l'ensemble de ses activités alors qu'il ne peut, en application de ce texte, ne viser que les activités soumises à autorisation ;

- la décision méconnaît la liberté d'association et le droit de propriété ;

- elle est entachée d'une erreur de droit dès lors que le préfet n'établit pas l'urgence à intervenir ;

* l'enquête n'a pas porté sur les autres activités du centre mais uniquement sur l'hébergement, or, ces autres activités ont un fonctionnement et un financement distincts et ne souffrent d'aucun dysfonctionnement ;

* l'urgence n'était pas caractérisée lorsque la décision a été prise alors que les premiers signalements ont été faits au cours du mois de mars 2020 ;

* la direction du centre a traité efficacement les signalements effectués ;

* les difficultés du centre ont été créées par l'ancienne directrice et une des salariées, qui ont méconnu leurs obligations professionnelles, et ne sont pas liées aux manquements des organes dirigeants ;

* le dépassement du taux d'occupation de la structure est imputable à une des salariées, qui a été licenciée, et non à la gouvernance de l'association ;

* des signaux anciens ne peuvent caractériser une situation d'urgence ;

* la décision est fondée sur des faits matériellement inexacts dès lors qu'il a traité les signalements opérés par les résidents, que leur sécurité a toujours été garantie, et que le personnel encadrant était présent ;

* les circonstances exceptionnelles liées à la situation sanitaire ne permettent pas de qualifier la situation d'urgente ;

- la mesure est disproportionnée au but poursuivi.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 juillet 2020, le préfet des Vosges conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que le représentant de l'association n'a pas été habilité pour introduire une action en justice ;
- les moyens soulevés par le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles ne sont pas fondés.

Par un courrier du 30 mars 2023, les parties ont été informées, sur le fondement de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de ce que l'arrêté du 9 juin 2020, plaçant l'association sous administration provisoire, doit être annulé par voie de conséquence de l'annulation de l'arrêté du 5 juin 2020 ordonnant la suspension partielle des activités de l'association.

III. Par une requête, enregistrée le 18 mai 2021 sous le n°2101485, et des mémoires enregistrés le 16 mars 2022 et le 14 juin 2022, le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles (CASFC), représenté par Me Naitali, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet des Vosges, en date du 20 novembre 2020, ordonnant la cessation des activités du centre d'hébergement et de réinsertion sociale, de l'hébergement d'urgence, et du point d'accueil écoute à Rambervillers en vue de leur transfert au 1^{er} mai 2021 ainsi que la décision du 17 mars 2021 par laquelle le préfet des Vosges a rejeté son recours gracieux dirigé contre cet arrêté ;

2°) d'enjoindre à l'Etat d'ordonner la reprise de ces activités ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 6 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le préfet est incompétent pour prononcer la cessation et le transfert d'activités autres que le CHRS ; l'HUAS et le point d'accueil écoute ne sont pas des établissements soumis à régime déclaratif au sens de l'article L. 322-1 du code de l'action sociale et des familles, le préfet ne détient donc aucun pouvoir de police à leur égard ;

- la décision est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'aucune injonction préalable ne lui a été adressée, préalablement à l'édition de la décision contestée, en méconnaissance de l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles ;

- la décision est entachée d'une erreur d'appréciation dès lors qu'il n'appartient pas à l'administration de juger de l'opportunité des choix opérés dans l'organisation et le fonctionnement interne de l'association ;

- il n'est pas établi qu'elle n'était pas en mesure de corriger les manquements constatés par l'inspection avant la cessation des activités ;

- la décision méconnaît les dispositions de l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles dès lors que la menace à la santé, à la sécurité ou au bien-être des usagers n'est pas établie ;
- les manquements constatés, liés aux usagers, sont sans lien avec leur santé ou leur bien-être ;
- la décision contestée est disproportionnée ;
- elle méconnaît le principe d'impartialité des autorités administratives ;
- l'illégalité de l'arrêté du 20 novembre 2020 entraîne, par voie de conséquence, l'annulation de la décision du 17 mars 2021.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 février 2022, le préfet des Vosges conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par l'association CASFC ne sont pas fondés.

IV. Par une requête, enregistrée le 11 juin 2021, sous le n^o2101706, et un mémoire enregistré le 16 mars 2022, le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles (CASFC), représenté par Me Naitali, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1^o) d'annuler la décision par laquelle le préfet des Vosges a ordonné le transfert des activités supports de la convention Ateliers et chantiers d'insertion (« ACI ») à compter du 1^{er} juin 2021 ;

2^o) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- il y a toujours lieu de statuer sur sa requête ;
- le préfet est incompétent pour prononcer le transfert de l'activité d'insertion et de ses salariés dès lors que ces activités sont soumises au respect du code du travail et le préfet ne détient donc aucun pouvoir de police à leur égard ;
- la décision est insuffisamment motivée ;
- la décision est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'il n'a pas été informé de ce que le préfet envisageait de prononcer un transfert des ACI ;
- elle est entachée de vices de forme dès lors que la décision ne mentionne pas l'auteur de la décision, ni le visa des textes et les motifs de droit et de fait et qu'elle n'est pas signée ;
- la fin de la convention de subventionnement ne peut avoir pour effet de transférer les biens, matériels, stocks et société de l'association à l'association FMS et le transfert méconnaît la liberté d'association, la liberté d'entreprendre et le droit de propriété.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 février 2022, le préfet des Vosges conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la requête.

V. Par une requête, enregistrée le 17 juin 2021 sous le n^o2101773, et un mémoire enregistré le 16 mars 2022, le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles (CASFC), représenté par Me Naitali, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 21 avril 2021 par lequel le préfet des Vosges a reporté au 8 juin 2021 la date de cessation totale en vue de leur transfert de ses activités du centre d'hébergement d'urgence et de réinsertion sociale, de l'hébergement d'urgence et du « point d'accueil écoute » ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision est illégale en raison de l'illégalité de la décision de cessation des activités du centre d'hébergement et de réinsertion sociale, de l'hébergement d'urgence et du point d'accueil écoute, contestées à l'appui de la requête n°2101485 ;

- le préfet est incompétent pour prononcer la cessation et le transfert d'activités autres que le CHRS, et donc le report de ce transfert ; l'hébergement d'urgence et le point d'accueil écoute ne sont pas des établissements soumis à régime déclaratif au sens de l'article L. 322-1 du code de l'action sociale et des familles, le préfet ne détient donc aucun pouvoir de police à leur égard ;

- la décision est insuffisamment motivée ;

- la décision est entachée d'un vice de procédure dès lors que la procédure contradictoire, prévue par l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration n'a pas été mise en œuvre ;

- la décision est entachée d'une erreur de droit dès lors qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne permet au préfet de proroger une mesure de cessation et de transfert d'activité d'un EMS ;

- elle porte atteinte au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre ;

- le préfet n'est pas fondé à reporter la date du transfert alors qu'il disposait de cinq mois pour l'organiser.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 février 2022, le préfet des Vosges conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par l'association CASFC ne sont pas fondés.

VI. Par une ordonnance du 28 juillet 2021, le président du tribunal administratif de Limoges a transmis au tribunal administratif de Nancy, en application des articles R. 351-3 et R. 312-10 du code de justice administrative, la requête, enregistrée le 27 juillet 2021, présentée par le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles (CASFC).

Par cette requête, enregistrée sous le n°2102308, et des mémoires enregistrés le 19 novembre 2021 et le 22 février 2022, le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles (CASFC), représenté par Me Naitali, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'ordre de recouvrer du 29 juin 2021, d'un montant de 60 227,40 euros, émis par l'agence de service et de paiement, correspondant à un indu au titre de l'aide « ateliers et chantiers d'insertion » pour la période de janvier à mai 2021 ;

2°) de prononcer la décharge de la somme en litige ;

3°) de mettre à la charge de l'agence de service et de paiement le versement de la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'ordre de recette est irrégulier dès lors qu'il n'indique pas les bases de liquidation ;
- il n'a pas été invité à présenter des observations avant le prononcé de la mesure en litige ;
- l'ordre de recouvrer est fondé sur des faits matériellement inexacts dès lors que l'article 9 de la convention du 1^{er} décembre 2020 stipule que le reversement ne peut être exigé qu'en cas de retard significatif ou de modification substantielle des conditions d'exécution de la convention ;
- les fonds ne lui ont pas été versés mais l'ont été sur le compte de l'administrateur provisoire ;
- les sommes qu'il a perçus ne correspondent pas à celles mentionnées sur l'ordre de recouvrer ;
- ses comptes bancaires ne font pas apparaître de versement du conseil départemental ;
- à titre subsidiaire, le paiement des sommes exigées risque de menacer sérieusement la poursuite de ses activités, ce qui justifie une décharge des sommes à payer.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 20 octobre 2021, 25 novembre 2021 et 27 mars 2023, l'agence de service des paiements conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par l'association CASFC ne sont pas fondés.

VII. Par une requête, enregistrée le 2 septembre 2021 sous le n°2102535, et des mémoires enregistrés le 2 décembre 2021 et le 23 février 2022, le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles (CASFC), représenté par Me Naitali, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision de résiliation partielle du 2 juillet 2021 du lot n°5 ACAL-Lorraine (B) du marché public national relatif à l'ouverture de places d'hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS) en ce qui concerne les 20 places gérées par elle à Rambervilliers avec effet au 28 juin 2021 ;

2°) d'ordonner la reprise des relations contractuelles ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision de résiliation est entachée d'incompétence de son auteur ;
- elle est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'il n'a pas pu disposer d'un délai raisonnable pour présenter ses observations ;
- la mesure de résiliation n'est pas justifiée dès lors que les faits reprochés ont été constatés plus d'un an avant la résiliation et qu'ils ont été commis par l'administrateur provisoire de l'association ;
- les faits justifiant la résiliation n'ont pas été constatés par l'acheteur public ;
- ils ne constituent pas des faits d'une gravité suffisante pour prononcer la résiliation du contrat.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 4 novembre 2021 et le 6 janvier 2022, le ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par le CASFC ne sont pas fondés.

Par un courrier du 7 avril 2023, les parties ont été informées, sur le fondement de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de ce qu'il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles dès lors que le terme stipulé du contrat est dépassé.

VIII. Par une requête, enregistrée le 21 octobre 2021 sous le n°2103089, et un mémoire enregistré le 5 octobre 2022, le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles (CASFC), représenté par Me Naitali, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 23 août 2021 par laquelle le ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion a mis en demeure dans le délai d'un mois le responsable de l'association de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la santé des travailleurs, de mettre en œuvre des actions de formation et d'information spécifiques aux risques psychosociaux pour l'ensemble du personnel et de mettre à jour le document unique d'évaluation des risques professionnels ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'incompétence de son auteur ;
 - elle est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'elle n'a pas pu présenter ses observations en méconnaissance de l'article L.121-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
 - le ministre aurait dû procéder à une enquête préalable avant de prononcer la décision en litige ;
 - la décision est insuffisamment motivée ;
 - elle est entachée d'erreurs de fait :
- * il ne peut lui être reproché d'avoir manqué à ses obligations relatives aux risques psycho-sociaux alors que les manquements sont imputables à l'administrateur provisoire ;
- * les « dysfonctionnements organisationnels » ne sont pas établis ;
- * l'absence de mise à jour du document unique d'évaluation des risques professionnels est imputable à l'administrateur provisoire ;
- * le nouveau directeur disposait de délégations suffisantes pour encadrer les salariés ;
- la décision est entachée d'une erreur de droit dès lors que les actions de l'association susceptibles de menacer la santé physique ou mentale des travailleurs ne sont pas qualifiées ;
 - la décision est entachée de détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 septembre 2022, le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par l'association CASFC ne sont pas fondés.

IX. Par une requête, enregistrée le 25 novembre 2021 sous le n°2103454, le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles (CASFC), représenté par Me Naitali, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 1^{er} décembre 2020 par laquelle le préfet des Vosges a renouvelé le mandat de l'administrateur provisoire ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision est entachée d'incompétence de son auteur ;
- elle est entachée d'un défaut de motivation ;
- elle est entachée d'un vice de procédure dès qu'elle méconnaît le parallélisme des formes ;
- en application des dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration, le préfet aurait dû respecter une procédure contradictoire préalable ;
- la décision est illégale en ce qu'elle proroge l'arrêté du 9 juin 2020 lui-même illégal ;
- l'arrêté du 9 juin 2020 est entaché d'un vice de procédure dès lors que les agents ayant diligenté le contrôle étaient incompétents pour le réaliser ;
- le contrôle mené était irrégulier au regard des dispositions des articles L. 313-13-1 et R. 313-25 du code de l'action sociale et des familles ;
- en application des dispositions des articles L. 121-1 et L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, le préfet aurait dû respecter une procédure contradictoire préalable à l'édiction de l'arrêté du 9 juin 2020 ;
- cet arrêté est entaché d'une erreur de droit dès lors que le préfet ne dispose pas de pouvoirs de police sur les activités de l'association situées hors du champ de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ;
- il est disproportionné aux risques identifiés ;
- la décision du 1^{er} décembre 2020 est dépourvue de base légale s'agissant du texte permettant au préfet d'assurer le fonctionnement courant des activités de l'association « hébergement, ACI, épicerie solidaire, point accueil écoute, accompagnement RSA » ;
- la prolongation de l'administration provisoire pour les activités autres que le CHRS ne repose sur aucun fondement juridique ;
- la décision contestée est disproportionnée ;
- elle est entachée de détournement de pouvoir.

La requête a été communiquée au préfet des Vosges et à M. Theveny qui n'ont pas présenté d'observations en défense.

Vu :

- l'ordonnance n°2101604 du 7 juin 2021 du juge des référés du tribunal administratif de Nancy ;
- 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 du travail,
- le décret n°2005-850 du 27 juillet 2005,
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
- le cahier des clauses administratives générales applicable aux marchés publics de fournitures courantes et de services, tel qu'approuvé par l'arrêté du 19 janvier 2019,
- 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. Davesne,
- les conclusions de Mme Sousa Pereira, rapporteure publique,
- les observations de Me Zoubeidi-Defert et de Me Vitour, substituant Me Naitali, avocats du Centre d'activité sociales, familiales et culturelles,
- les observations de M. Negro et de M. Trohel , représentant la préfète des Vosges,
- les observations de M. Sauvâtre, représentant le ministre de la santé et de la prévention.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 5 juin 2020, le préfet des Vosges a ordonné la suspension partielle d'activité des dispositifs d'hébergement de l'association CASFC, soit le centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), l'hébergement d'urgence et l'hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS) pour une durée de six mois. Par un arrêté du 9 juin 2020, le préfet des Vosges a placé toutes les activités de l'association CASFC sous administration provisoire, pour une durée renouvelable de six mois et a désigné un administrateur en définissant ses missions. Le mandat de l'administrateur a été prolongé par une décision du 1^{er} décembre 2020. Par un arrêté du 20 novembre 2020, le préfet des Vosges a ordonné la cessation des activités du CHRS, de l'hébergement d'urgence et du point d'accueil écoute en vue de leur transfert au 1^{er} mai 2021. Par une décision du 17 mars 2021, le préfet des Vosges a rejeté le recours gracieux contre cet arrêté. Par un arrêté du 21 avril 2021, le préfet des Vosges a modifié l'arrêté du 20 novembre 2020 afin de reporter la date de cessation d'activités en vue de leur transfert au 8 juin 2021. Par un courrier du 6 mai 2021, le préfet des Vosges a mis fin au subventionnement de l'association requérante pour les activités de chantiers d'insertion (ACI). Par un courrier du 18 mai 2021, il a demandé à l'association CASFC de transférer cette activité à la fédération médico-sociale. Cette décision a été suspendue par une ordonnance n°2101601 du juge des référés du tribunal administratif de Nancy, le 7 juin 2021. Une subvention au titre des ACI a en parallèle été accordée à la FMS, et une convention de subventionnement a été conclue le 12 mai 2021. Le 11 juin 2021, le directeur de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) a mis en demeure l'association de prendre des mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la santé des salariés de l'association CASFC. Un recours hiérarchique a été formé par la requérante et le ministre du travail a pris une nouvelle décision, le 4 août 2021 en mettant en demeure le responsable de l'association de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la santé des travailleurs, de mettre en œuvre des actions de formation spécifiques aux risques psychosociaux et de mettre à jour le document unique d'évaluation des risques professionnels. Par un ordre de recouvrer émis le 29 juin 2021, l'agence de services et de paiement a ordonné à l'association CASFC de rembourser la somme de 60 227,40 euros correspondant à un trop-versé lié à la subvention pour ses activités d'ateliers et de chantiers d'insertion. Par une décision du 2 juillet 2021, le préfet des Vosges a ordonné la résiliation du marché

HUAS. Par les requêtes susvisées qu'il y a lieu de joindre, l'association CASFC demande au tribunal d'annuler ces décisions et d'ordonner la reprise des relations contractuelles pour le contrat résilié par le préfet des Vosges.

Sur les conclusions de la requête n° 2001504 dirigées contre la décision de suspension partielle d'activité des dispositifs d'hébergement pour une durée de six mois :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir soulevée en défense :

2. Aux termes de l'article 14 des statuts de l'association : « (...) [Le président] représente l'association en justice, soit comme demandeur, soit comme défendeur, soit comme partie civile. Il est habilité, après avis du bureau, à agir en justice sans mandat préalable du conseil d'administration mais doit lui rendre compte dans les meilleurs délais ».

3. Il ressort des pièces du dossier que M. Vilain a été président de l'association CASFC du 16 mars au 25 juin 2020, date à laquelle il a remis sa démission au conseil d'administration de l'association. Le préfet des Vosges n'établit pas que cette démission serait intervenue avant le dépôt de la requête qui a été enregistrée le même jour.

4. La circonstance, invoquée par la préfète des Vosges, selon laquelle le bureau de l'association n'aurait pas donné son avis sur l'action en justice introduite par M. Vilain est sans incidence sur l'habilitation de M. Vilain, en sa qualité de président, à agir en justice au nom de l'association. Au surplus, il ressort des pièces du dossier que le bureau s'est réuni et a donné son avis le 25 juin 2020.

5. Pour contester la qualité de M. Vilain pour agir au nom de l'association CASFC, la préfète des Vosges ne peut utilement soutenir que sa désignation n'aurait fait l'objet d'aucune déclaration en préfecture conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901. Elle ne peut davantage utilement contester les conditions de régularité de la réunion du conseil d'administration du 25 juin 2020, ni les conditions qui entacheraient la nomination de M. Renard, qui a été président de l'association jusqu'au 25 mars 2020, ni celles dans lesquelles ce dernier aurait exercé ses fonctions de directeur.

6. Il résulte de ce qui précède que la fin de non-recevoir tirée de l'absence de qualité à agir en justice du président de l'association doit être écartée.

En ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation :

7. 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. / En cas d'urgence ou lorsque le gestionnaire refuse de se soumettre au contrôle prévu à l'article L. 313-13, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation peut, sans injonction préalable, prononcer la suspension de l'activité en cause pour une durée maximale de six mois. (...) ». Il résulte de ces dispositions que, préalablement au prononcé de la suspension d'une

activité d'un établissement, le préfet doit prononcer une injonction préalable à la structure de nature à remédier à la menace sur la santé et la sécurité des personnes accueillies. Toutefois, en cas d'urgence, le préfet n'est pas tenu de prononcer une telle injonction avant d'ordonner la suspension des activités.

8. Par l'arrêté contesté du 5 juin 2020, la préfète des Vosges a ordonné la suspension partielle d'activité des dispositifs d'hébergement de l'association CASFC, soit le CHRS, l'hébergement d'urgence et l'HUAS, pour une durée de six mois au motif que la santé, la sécurité, ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies étaient menacés et qu'en raison de l'urgence, des mesures immédiates, sans injonction préalable, devaient être prononcées.

9. Pour caractériser la situation d'urgence, le préfet des Vosges soutient en défense que des signalements ont été faits sur la gestion de l'association au cours des mois de mars et d'avril 2020 et que la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations a été informée d'une dégradation des conditions de travail des salariés. Toutefois, les signalements effectués au cours du mois de mars 2020, relatifs notamment à une absence de consignes durant le confinement ne peuvent caractériser une situation d'urgence à intervenir, le 5 juin 2020, date de la décision contestée, alors au demeurant que la mesure de confinement a pris fin le 15 mai 2020. En outre, s'il ressort des pièces du dossier que le comportement inadapté d'une salariée a été constaté à la fin du mois d'avril 2020, l'association CASFC a immédiatement pris des mesures en prononçant la mise à pied de l'intéressée, le 15 mai 2020, circonstance dont les services préfectoraux ont été informés par un courrier concomitant. Enfin, si le rapport de la mission d'inspection du 4 juin 2020 relève un climat social tendu au sein de l'association et des difficultés au sein de la direction de l'association, ces circonstances ne sont pas de nature à justifier d'une urgence à intervenir. Dans ces conditions, l'association CASFC est fondée à soutenir que le préfet des Vosges a inexactement appliqué les dispositions précitées de l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles en estimant que l'urgence de la situation justifiait de ne pas prononcer d'injonction préalablement à la décision de suspension des activités.

10. Il résulte de ce qu'il précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que l'association CASFC est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 5 juin 2020 par lequel le préfet des Vosges a ordonné la suspension partielle d'activité des dispositifs d'hébergement de l'association CASFC.

En ce qui concerne les conclusions à fin d'injonction :

11. Le présent jugement, en ce qu'il annule l'arrêté du 5 juin 2020, n'implique aucune mesure particulière d'exécution. Par suite, les conclusions tendant à ce qu'il soit ordonné au préfet de prendre toutes les mesures utiles pour que l'association puisse assurer sa mission doivent être rejetées.

Sur les conclusions des requêtes n^{os} 2001555 et 2103454 dirigées contre la décision désignant un administrateur provisoire et prolongeant la mission de cet administrateur :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir soulevée en défense dans l'instance n^o 2001555:

12. Il ressort des pièces du dossier que le 1^{er} juillet 2020, date à laquelle a été introduite la requête, M. Serrier était devenu président de l'association à la suite du conseil d'administration du 25 juin 2020.

13. Ainsi qu'il a été dit aux points 2 à 5, sont sans influence sur la qualité de M. Serrier pour agir en justice au nom de l'association CASFC, les circonstances, invoquées par la préfète des Vosges, selon lesquelles les changements de dirigeants de cette association n'auraient pas été déclarés en préfecture conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901, le bureau de l'association n'aurait pas donné son avis sur l'action en justice, la réunion du conseil d'administration du 25 juin 2020 n'aurait pas été portée à la connaissance de l'administrateur provisoire, et le procès-verbal du conseil d'administration du 25 juin 2020 n'aurait pas été signé par son président.

14. Il résulte de ce qui précède que la fin de non-recevoir tirée de l'absence de qualité à agir en justice du président de l'association doit être écartée.

En ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation :

15. 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* ». Il résulte de ces dispositions que le préfet peut ordonner la nomination d'un administrateur provisoire, en cas de suspension de l'activité d'un établissement, afin d'assurer la continuité de la prise en charge des personnes qui y étaient accueillies.

16. En raison des effets qui s'y attachent, l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, emporte, lorsque le juge est saisi de conclusions recevables, l'annulation par voie de conséquence des décisions administratives consécutives qui n'auraient pu légalement être prises en l'absence de l'acte annulé ou qui sont en l'espèce intervenues en raison de l'acte annulé. Il en va ainsi, notamment, des décisions qui ont été prises en application de l'acte annulé et de celles dont l'acte annulé constitue la base légale. Il incombe au juge de l'excès de pouvoir, lorsqu'il est saisi de conclusions recevables dirigées contre de telles décisions consécutives, de prononcer leur annulation par voie de conséquence, le cas échéant en relevant d'office un tel moyen qui découle de l'autorité absolue de chose jugée qui s'attache à l'annulation du premier acte.

17. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que, par l'arrêté contesté du 9 juin 2020, le préfet a placé les activités de l'association CASFC sous administration provisoire pour une durée de six mois et a défini les missions de l'administrateur provisoire. Dès lors que cette décision n'aurait pu légalement être prise sans que ne soit prononcée la suspension provisoire des activités de l'association, l'arrêté contesté du 9 juin 2020 doit être annulé par voie de conséquence de l'annulation de l'arrêté du 5 juin 2020.

18. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que, par la décision contestée du 1^{er} décembre 2020, le préfet des Vosges a décidé de prolonger les missions de l'administrateur provisoire. Dès lors que cette décision n'aurait pu légalement être prise sans qu'une décision initiale place l'association sous administration provisoire, l'association CASFC est fondée à soutenir que la

décision du 1^{er} décembre 2020 doit être annulée par voie de conséquence de l'annulation de l'arrêté du 9 juin 2020.

19. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des requêtes, que l'association CASFC est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du préfet des Vosges du 9 juin 2020 et de la décision du 1^{er} décembre 2020.

En ce qui concerne les conclusions à fin d'injonction :

20. Le présent jugement, en ce qu'il annule l'arrêté du 9 juin 2020 et la décision du 1^{er} décembre 2020, n'implique aucune mesure particulière d'exécution. Par suite, les conclusions tendant à ce qu'il soit ordonné au préfet de prendre toutes les mesures utiles pour que l'association puisse assurer sa mission doivent être rejetées.

Sur les conclusions des requêtes n^{os} 2101485 et 2101773 dirigées contre la décision de cessation totale des activités du centre d'hébergement d'urgence et de réinsertion sociale, de l'hébergement d'urgence et du point d'accueil écouté en vue de leur transfert au 1^{er} mai 2021 et contre la décision reportant la date de ce transfert au 8 juin 2021 :

En ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation :

S'agissant de l'arrêté du 20 novembre 2020 et la décision du 17 mars 2021 ordonnant la cessation des activités en vue de leur transfert au 1^{er} mai 2021 :

21. 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. (...)* ».

22. Par l'arrêté contesté du 20 novembre 2020, le préfet des Vosges a ordonné la cessation totale des activités du centre d'hébergement et de réinsertion sociale, de l'hébergement d'urgence et du « point accueil écoute », gérés par l'association CASFC, au motif que la situation de l'établissement engendrait des risques pour la santé, la sécurité et le bien-être physique et moral des usagers. L'association a exercé un recours gracieux contre cet arrêté, qui a été rejeté par une décision du 17 mars 2021.

23. En premier lieu, aux termes de l'article L. 322-1 du code de l'action sociale et des familles : « *Toute personne physique ou toute personne morale privée qui veut héberger, à titre gratuit ou onéreux, des adultes dans un établissement qui ne relève pas du régime d'autorisation prévu au titre Ier du présent livre, doit préalablement en faire la déclaration à l'autorité administrative. Celle-ci est tenue d'en donner récépissé* ». Aux termes de l'article L. 331-1 du même code : « *Le contrôle des établissements et services habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale, agréés ou déclarés dans les conditions du présent code, (...), est exercé dans les conditions définies à la section 4 du chapitre III du titre Ier du livre III* ». En application de ces dispositions et de celles précitées de

l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles, le préfet peut prononcer la cessation des activités d'un établissement hébergeant du public tel que défini à l'article L. 322-1 précité.

24. Il ressort des pièces du dossier et notamment de la convention conclue entre l'association CASFC et le préfet des Vosges que la structure « accueil-écoute » a pour objet de répondre aux besoins vitaux des personnes prises en charge (nourriture, hygiène, santé), d'apporter une présence et une écoute et de les orienter, si besoin, vers des structures partenaires. Il est constant que cette structure n'a pas vocation à proposer un hébergement aux personnes accueillies et l'association requérante fait valoir sans être contredite que la structure n'est pas ouverte durant la nuit. Par suite, elle est fondée à soutenir que le préfet ne pouvait ordonner, sur le fondement de ses pouvoirs de police prévus par les articles L. 313-16 et L. 331-1 précités, la cessation des activités du « point accueil écoute ».

25. En deuxième lieu, s'agissant du centre d'hébergement et de réinsertion sociale et de l'hébergement d'urgence, si le préfet relève que la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) a mis en demeure l'association notamment de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé des travailleurs, il ne ressort pas des pièces du dossier que les manquements constatés auraient un impact sur la santé, la sécurité ou le bien-être des personnes hébergées par l'association CASFC. En outre, il ressort des pièces du dossier que l'association éprouve des difficultés liées à sa direction qui ont été une source de conflits avec les salariés au cours de l'année 2020. Toutefois, l'administrateur provisoire a licencié, pour faute grave, le directeur de l'association et a préféré attendre avant d'embaucher de nouveaux salariés en charge de la direction du centre. S'il est établi que l'administrateur a eu des difficultés pour communiquer et être aidé des membres de l'association dans l'exercice de ses missions, il n'est pas démontré que celles-ci aient eu pour conséquence de mettre en danger les personnes hébergées. Par ailleurs, le préfet se fonde sur les constats du rapport d'inspection remis le 29 septembre 2020 duquel il ressort que l'association doit créer ou mettre à jour plusieurs documents réglementaires liés à l'organisation et au fonctionnement du centre. Toutefois, il ne ressort pas des pièces du dossier que les manquements relatifs à ces documents seraient de nature à compromettre directement la santé ou la sécurité des personnes hébergées ni que cela aurait contribué au climat de tensions et de violences constatées à la fin du mois de mai 2020, ni en tout état de cause que ces documents ne pourraient pas être rapidement et aisément réalisés par l'association. Si le préfet se prévaut également, à l'appui de la décision contestée, du rapport de la DIRECCTE sur l'activité de la friperie et d'une réunion avec le commissaire aux comptes à laquelle les membres du conseil d'administration n'ont pas voulu assister, il n'établit pas que ces éléments auraient un lien avec l'objet de la décision en litige. Le système de subdélégation de pouvoirs, l'absence de démarches pour améliorer la qualité des prestations, l'incomplétude des dossiers des personnels et l'absence de prévention liée aux risques psycho-sociaux et de représentants du personnel, pour regrettables qu'ils soient, n'ont pas davantage de liens directs avec la qualification de menace à la sécurité des personnes hébergées. Enfin, l'administrateur provisoire a également relevé dans son rapport une évolution positive des conditions d'accueil, un niveau satisfaisant de compétence et d'engagement des salariés et n'a fait aucune remarque sur l'existence de violences persistantes. Par un arrêté du 10 septembre 2020, le préfet des Vosges a d'ailleurs constaté l'amélioration de la situation et a ordonné la reprise des admissions sur les places d'hébergement d'urgence, immédiatement, et du centre d'hébergement et de réinsertion sociale, à compter du 19 octobre 2020. Dans ces conditions, le CASFC est fondé à soutenir que le préfet a fait une inexacte application des dispositions de l'article L. 313-16 du code de l'action sociale et des familles en prononçant la cessation définitive des activités d'hébergement au motif que la santé, la sécurité, ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies étaient menacés.

26. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête n°2101485, que le CASFC est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 20 novembre 2020 par lequel le préfet des Vosges a ordonné la cessation des activités de l'hébergement d'urgence, du centre d'hébergement et de réinsertion sociale et du « point d'accueil écoute », gérés par le CASFC ainsi que, par voie de conséquence, la décision du 17 mars 2021 par laquelle il a rejeté son recours gracieux.

S'agissant de l'arrêté du 21 avril 2021 modifiant l'arrêté du 20 novembre 2020 afin de reporter la date de cessation d'activités en vue de leur transfert au 8 juin 2021 :

27. Par un arrêté du 21 avril 2021, le préfet des Vosges a modifié l'arrêté du 20 novembre 2020 en changeant la date d'effet de la cessation des activités du CASFC. Dès lors que la seconde décision est intervenue en raison de la première, l'association requérante est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 21 avril 2021 par voie de conséquence de l'annulation de l'arrêté du 20 novembre 2020.

En ce qui concerne les conclusions à fin d'injonction :

28. Le présent jugement implique que le CASFC puisse reprendre ses activités liées à l'hébergement d'urgence, au centre d'hébergement et de réinsertion sociale et au « point d'accueil écoute ». Toutefois, dès lors que cette reprise n'a pas à être ordonnée par les services préfectoraux, ses conclusions à fin d'injonction ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions de la requête n°2101706 dirigées contre la décision ordonnant le transfert des activités supports de la convention ACI (« ateliers et chantiers d'insertion ») à compter du 1^{er} juin 2021 :

29. Il ressort des pièces du dossier que, par un courrier du 6 mai 2021 adressé à l'association CASFC, le préfet des Vosges lui a demandé d'organiser rapidement un transfert à l'association FMS de ses moyens « corporels et incorporels » nécessaires à la poursuite des activités de chantiers d'insertion. Par un courrier du 18 mai 2021, le préfet des Vosges lui a demandé de prendre toutes les dispositions nécessaires pour établir tous documents permettant le transfert. Par un courrier du 26 avril 2021, le préfet avait par ailleurs demandé à l'administrateur provisoire désigné dans les conditions précitées de transmettre à l'association FMS la documentation liée à la reprise des personnels de l'association requérante, de ses contrats en cours et de ses pièces comptables. Enfin, le 12 mai 2021, le préfet des Vosges, le conseil départemental et le représentant de Pôle emploi ont conclu une convention avec l'association FMS dont l'objet était de gérer les ateliers et chantiers d'insertion appartenant à l'association CASFC. Dans ces conditions, l'association requérante doit être regardée comme demandant l'annulation de la décision du préfet des Vosges, non formalisée, par laquelle il a ordonné le transfert de ses activités d'ateliers et de chantiers d'insertion à l'association FMS révélée par son comportement et les courriers précités.

En ce qui concerne l'exception de non-lieu opposée en défense :

30. Si la décision de transfert a été suspendue par une ordonnance n°2101604 du 7 juin 2021 du juge des référés du tribunal administratif de Nancy, cette ordonnance revêt par sa nature même un

caractère provisoire et n'a pas pour effet de priver d'objet les conclusions tendant à son annulation. En outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que la décision de transfert aurait été retirée ou abrogée par le préfet des Vosges et elle a reçu exécution dès lors que les activités ont été effectivement transférées à l'association FMS du 1^{er} au 7 juin 2021. Dans ces conditions, l'exception de non-lieu soulevée en défense doit être écartée.

En ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation :

31. Il ressort des pièces du dossier que l'association CASFC gère des ateliers et chantiers d'insertion, qui recouvrent deux friperies, situées à Rambervillers et Charmes, et des activités nommées « action Mortagne » et « Fring'Déco Services ». Ces activités de chantiers d'insertion n'entrent pas dans le champ du régime législatif et réglementaire applicable aux établissements sociaux et médico-sociaux au sens des dispositions de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles et sont uniquement régies par le code du travail. Aucune disposition du code du travail ne donne compétence au préfet pour décider du transfert d'une telle activité à une autre association. Par suite, l'association CASFC est fondée à soutenir que le préfet des Vosges était incompétent pour prononcer la décision de transfert en litige.

32. Il résulte de ce qui précède que l'association CASFC est fondée à demander l'annulation de la décision ordonnant le transfert des activités supports de la convention ACI à compter du 1^{er} juin 2021.

Sur les conclusions de la requête n°2102308 dirigées contre l'ordre de recouvrer du 29 juin 2021 émis par l'agence de service et de paiement :

33. Par un ordre de recouvrer émis le 29 juin 2021, l'agence de services et de paiement a ordonné à l'association CASFC de rembourser la somme de 60 227,40 euros correspondant à un trop-versé lié à la subvention pour ses activités d'ateliers et de chantiers d'insertion. L'association requérante demande tant l'annulation de cet ordre de recouvrer que la décharge de la somme mise à sa charge.

34. L'annulation d'un titre exécutoire pour un motif de régularité en la forme n'implique pas nécessairement, compte tenu de la possibilité d'une régularisation par l'administration, l'extinction de la créance litigieuse, à la différence d'une annulation prononcée pour un motif mettant en cause le bien-fondé du titre. Il en résulte que, lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions tendant à l'annulation d'un titre exécutoire, des conclusions à fin de décharge de la somme correspondant à la créance de l'administration, il incombe au juge administratif d'examiner prioritairement les moyens mettant en cause le bien-fondé du titre qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de la décharge. Dans le cas où il ne juge fondé aucun des moyens qui seraient de nature à justifier le prononcé de la décharge totale de la somme en cause mais retient un moyen mettant en cause la régularité formelle du titre exécutoire, le juge n'est tenu de se prononcer explicitement que sur le moyen qu'il retient pour annuler le titre.

En ce qui concerne les moyens relatifs au bien-fondé de l'ordre de recouvrer :

35. En premier lieu, l'article 4 de la convention du 1^{er} décembre 2020 stipule que le « montant de l'aide est réduit à due proportion de l'occupation des postes » tandis que l'article 9 de la convention permet, en cas de modification substantielle des conditions d'exécution de la convention,

de diminuer le montant des versements et, le cas échéant, de demander le remboursement d'une partie des sommes déjà versées. La convention en litige a été modifiée par un avenant n°ACI088200010A1M1 du 19 mai 2021 et le montant des subventions a été diminué pour tenir compte de ces modifications. Par suite, l'association CASFC n'est pas fondée à soutenir que l'ordre de recouvrer méconnaît les stipulations de la convention précitée.

36. En deuxième lieu, d'une part, il résulte de l'instruction que l'association CASFC aurait dû percevoir, au titre de la période de janvier à mai 2021, une somme de 201 100,72 euros au titre des subventions accordées par l'Etat et le conseil départemental des Vosges pour les ateliers et chantiers d'insertion dont elle a la gestion. Il ne résulte pas de l'instruction, contrairement à ce que soutient la requérante, que l'agence de services des paiements aurait déduit de la somme due la subvention accordée par le conseil départemental. D'autre part, il résulte de l'instruction et notamment du relevé bancaire de l'association que cette dernière a perçu les sommes de 53 657,63, 31 818,38, 53 657,63, 53 657,63 et 9 312 euros au titre respectif des mois de janvier à mai 2021. Si l'agence des services et de paiement a pris en compte une somme de 53 657,63 euros pour le mois de février et de 37 385,10 euros pour le mois de juin 2021, il ne résulte pas de l'instruction que ces sommes auraient été effectivement versées à l'association. Par suite, cette dernière doit être regardée comme ayant perçu une somme de 202 103,77 euros au titre des subventions en litige. Elle a donc reçu un trop-versé d'un montant de 1 003,05 euros et non de 60 227,40 euros. L'association requérante est donc fondée à demander la décharge de son obligation de payer en ce qu'elle excède la somme de 1 003,05 euros.

37. En dernier lieu, la circonstance que le paiement de la somme mise à sa charge dans l'ordre de recouvrer soit susceptible de menacer la poursuite de ses activités est sans incidence sur le bien-fondé de la créance en litige. Par suite, ce moyen ne peut qu'être écarté.

38. Il résulte de ce qui précède que l'association CASFC n'est fondée à demander la décharge de son obligation de payer qu'en ce qu'elle excède la somme de 1 003,05 euros. Par suite, il y a lieu de se prononcer sur les moyens relatifs à la régularité en la forme de l'ordre de recouvrer.

En ce qui concerne les moyens relatifs à la régularité en la forme de l'ordre de recouvrer :

39. Aux termes de l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « (...) *Toute créance liquidée faisant l'objet d'une déclaration ou d'un ordre de recouvrer indique les bases de la liquidation.* (...) ».

40. Il résulte de l'instruction que l'ordre de recouvrer du 29 juin 2021 mentionne que la somme de 60 227,40 euros dont le paiement est réclamé au Centre d'activités sociales, familiales et culturelles correspond à des trop versés au titre des mois de janvier à mai 2021 au titre des « ateliers et chantiers d'insertion ». Toutefois, si ce document précise, pour chaque mois en cause, la somme perçue par l'association, la somme qui était due et, par différence, la somme à reverser, il ne comporte pas, en lui-même ou par référence à un document joint ou précédemment adressé à l'association débitrice, les éléments de calcul sur lesquels sont fondées les sommes réclamées. Ainsi, l'association requérante est fondée à soutenir que l'ordre de recouvrer ne comporte pas les bases de la liquidation, en méconnaissance des dispositions de l'article 24 du décret du 7 novembre 2012.

41. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens relatifs à la régularité en la forme de cet acte, qu'il y a lieu d'annuler l'ordre de recouvrer du 29 juin 2021 et de décharger l'obligation de payer à concurrence de la somme de 59 224,35 euros.

Sur les conclusions de la requête n°2102535 dirigées contre la décision de résiliation partielle du lot n° 5 du marché public national relatif à l'ouverture de places d'hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS) :

43. L'association CASFC demande au tribunal d'annuler la décision 2 juillet 2021 procédant à la résiliation partielle du lot n°5 ACAL-Lorraine (B) du marché public national relatif à l'ouverture de places d'hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS) en ce qui concerne les 20 places gérées par elle à Rambervilliers avec effet au 28 juin 2021 et d'ordonner la reprise des relations contractuelles.

44. Lorsqu'il est saisi par une partie d'un recours de plein contentieux contestant la validité d'une mesure de résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles et qu'il constate que cette mesure est entachée de vices, il incombe au juge du contrat de déterminer s'il y a lieu de faire droit, dans la mesure où elle n'est pas sans objet, à la demande de reprise des relations contractuelles, à compter d'une date qu'il fixe, ou de rejeter le recours, en jugeant que les vices constatés sont seulement susceptibles d'ouvrir, au profit du requérant, un droit à indemnité. Toutefois, le juge du contrat, saisi de conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles présentées par un cocontractant de l'administration dont le contrat a fait l'objet d'une résiliation, constate un non-lieu à statuer sur ces conclusions lorsqu'il résulte de l'instruction que le terme stipulé du contrat est dépassé.

45. Il résulte de l'instruction que le marché objet du présent litige, qui a été notifié le 8 mars 2017, avait été conclu pour une durée de cinq ans. Ainsi, à la date du présent jugement, le terme stipulé du contrat est dépassé. Par suite, il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions de l'association CASFC tendant à ce que les relations contractuelles soient reprises.

Sur les conclusions de la requête n°2103089 dirigées contre la mise en demeure du ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion :

46. Le 11 juin 2021, le directeur de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) a mis en demeure l'association de prendre des mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la santé des salariés de l'association CASFC. Un recours hiérarchique a été formé par la requérante et le ministre du travail a pris une nouvelle décision, le 4 août 2021, en mettant en demeure le responsable de l'association de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la santé des travailleurs, de mettre en œuvre des actions de formation spécifiques aux risques psychosociaux et de mettre à jour le document unique d'évaluation des risques professionnels.

47. En premier lieu, aux termes de l'article 1^{er} du décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement : « *A compter du jour suivant la publication au Journal officiel de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions ou à compter du jour où cet acte prend effet, si ce jour est postérieur, peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'Etat et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité : / (...) / 2° Les chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs, les chefs des services à compétence nationale mentionnés au deuxième alinéa de l'article 2 du décret du 9 mai 1997 susvisé ainsi que les hauts fonctionnaires et les hauts fonctionnaires adjoints mentionnés aux articles R. 1143-1 et R. 1143-2 du code de la défense ; (...) ».*

48. Par un décret du président de la République du 27 juillet 2016, M. Laurent Vilboeuf a été nommé directeur général adjoint du travail au sein du ministère du travail. En application des dispositions du 2^o de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005, il disposait d'une délégation à l'effet de signer l'ensemble des actes relatifs aux affaires placées sous son autorité, parmi lesquelles il n'est pas contesté que figurent les décisions portant mise en demeure prises sur le fondement de l'article L. 4723-1 du code du travail. Par suite, dès lors que M. Vilboeuf était compétent pour signer la décision du 4 août 2021 en litige, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte doit être écarté.

49. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 4723-1 du code du travail : « *S'il entend contester la mise en demeure prévue à l'article L. 4721-1, l'employeur exerce un recours devant le ministre chargé du travail. (...) Le refus opposé à ces recours est motivé* ».

50. La décision du 4 août 2021 vise les articles L. 4121-1 à L. 4121-5 et L. 4122-1 du code du travail. Elle fait notamment état d'une anxiété des salariés au regard de leur situation professionnelle, d'une absence d'encadrement intermédiaire et de mise à jour du document unique d'évaluation des risques professionnels, de ce que ces constats sont de nature à détériorer la situation des salariés, en raison de leur fragilité, ce qui est révélé notamment par de nombreux arrêts maladies. La décision se fonde également sur l'absence de mise en œuvre des principes généraux de prévention, relatifs notamment aux risques psychosociaux, et met en demeure l'employeur de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Par suite, le ministre du travail a suffisamment motivé sa décision, s'agissant notamment de l'évaluation des risques psychosociaux. Le moyen tiré de l'insuffisance de motivation ne peut qu'être écarté.

51. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable* ». Aux termes de l'article L. 110-1 du même code : « *Sont considérées comme des demandes au sens du présent code les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressées à l'administration* ».

52. D'une part, il résulte de ces dispositions que, saisi d'un recours hiérarchique contre une décision administrative, l'administration n'est pas tenue de mettre en œuvre la procédure contradictoire préalable prévue par les dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration dès lors qu'elle statue sur une demande au sens des dispositions de l'article L. 110-1 du même code. Ainsi, le moyen tiré de l'absence de procédure contradictoire ne peut qu'être écarté comme inopérant.

53. D'autre part, aucune disposition du code du travail ni aucune autre disposition législative ou réglementaire n'obligeait le ministre du travail à procéder à une enquête dans les locaux de l'association CASFC avant de se prononcer sur le recours administratif dont il était saisi. Le moyen tiré de l'absence d'enquête préalable doit, par suite, être écarté.

54. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 4721-1 du code du travail : « *Le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, sur le rapport de l'agent de contrôle de l'inspection du travail mentionné à l'article L. 8112-1 constatant une situation dangereuse, peut mettre en demeure l'employeur de prendre toutes mesures utiles pour*

y remédier, si ce constat résulte : / 1^o D'un non-respect par l'employeur des principes généraux de prévention prévus par les articles L. 4121-1 à L. 4121-5 et L. 4522-1 ; (...) ». Aux termes de l'article L. 4121-1 du même code : « L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. / Ces mesures comprennent : / 1^o Des actions de prévention des risques professionnels, y compris ceux mentionnés à l'article L. 4161-1 ; / 2^o Des actions d'information et de formation ; / 3^o La mise en place d'une organisation et de moyens adaptés ». Aux termes de l'article L. 4121-2 du même code : « L'employeur met en œuvre les mesures prévues à l'article L. 4121-1 sur le fondement des principes généraux de prévention suivants : / 1^o Eviter les risques ; / 2^o Evaluer les risques qui ne peuvent pas être évités ; / 3^o Combattre les risques à la source ; (...) / 8^o Prendre des mesures de protection collective en leur donnant la priorité sur les mesures de protection individuelle ; 9^o Donner les instructions appropriées aux travailleurs ».

55. Par la décision contestée du 4 août 2021, le ministre du travail a mis en demeure l'association requérante de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la santé physique et mentale des travailleurs, de mettre en œuvre des actions de formation et d'information sur les risques psychosociaux et de mettre à jour le document unique d'évaluation des risques professionnels.

56. Il ressort des pièces du dossier que, le 10 juin 2021, une inspectrice du travail s'est rendue dans les locaux de l'association CASFC et a constaté que les salariés disposaient de nombreuses interrogations relatives à leur situation professionnelle auxquelles il n'avait pas été répondu par la secrétaire de l'association, seule présente dans les locaux. Il a également été relevé des difficultés relatives à l'organisation du travail liées à une absence de consignes de la part des salariés « encadrants ».

57. D'une part, si l'association CASFC soutient qu'aucun témoignage n'est produit à l'appui de ce contrôle, les constats ont été réalisés par une inspectrice du travail, dont l'habilitation n'est pas contestée, et l'association ne produit aucun élément de nature à contredire les faits ainsi rapportés. Elle n'établit pas davantage que de fausses informations qui auraient causé les incertitudes des salariés auraient été délivrées par les agents de la DREETS présents dans les locaux le 7 juin 2021. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier que l'association CASFC a repris la gestion de ses locaux, personnels et mobiliers, le 8 juin 2021, au terme de la mission de l'administrateur provisoire. Si, durant la période d'un an précédant cette date, la requérante ne disposait pas de ses moyens matériels et humains, ni des documents relatifs à sa gestion et qu'elle n'a pas immédiatement été mise en mesure de récupérer l'ensemble de ces documents, ces circonstances ne faisaient pas obstacle à l'édiction de la mise en demeure en litige, fondée sur les constats réalisés dans la structure, le 10 juin 2021. Au demeurant, la décision en litige n'a été édictée que le 4 août 2021 et l'association CASFC n'établit ni même n'allègue qu'elle aurait remédié aux constats précités avant cette date ou qu'elle aurait mis à jour le document unique d'évaluation des risques professionnels. Enfin, la requérante n'établit pas que le directeur nommé postérieurement aux constats effectués le 10 juin 2021 disposait d'une délégation suffisante de pouvoirs pour exercer ses missions, contrairement à ce que relève la décision attaquée, de nature à remédier aux difficultés organisationnelles liées aux manques de consignes des encadrants. Dans ces conditions, l'association CASFC n'est pas fondée à soutenir que la décision contestée serait entachée d'erreurs de fait.

58. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que les constats cités ci-dessus ont conduit les salariés à entretenir un sentiment de mal-être et d'insécurité lié à la pérennité de leurs emplois. Si l'association CASFC soutient avoir organisé des réunions d'information pour les salariés, les 8 et 10

juin 2021, l'inspectrice du travail a relevé que la première réunion n'avait eu que pour objet d'inciter les salariés à reprendre le travail et l'association n'établit pas avoir organisé d'autres réunions antérieures à l'édition de la décision en litige ou délivré par un autre biais une information suffisante aux salariés de nature à pallier leurs incertitudes. Par suite, en mettant en demeure l'association de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la santé physique et mentale des salariés, le ministre du travail n'a pas fait une inexacte application des dispositions précitées des articles L. 4721-1 et L. 4121-1 du code du travail.

59. En dernier lieu, s'il ressort de ce qui a été dit ci-dessus que l'administration a prononcé à tort certaines mesures visant l'association CASFC, il ne ressort pas des pièces du dossier que la décision du ministre du travail aurait été prise dans un but autre que l'intérêt général et l'objectif de protection des travailleurs. Dans ces conditions, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

60. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation dirigées contre la décision du 4 août 2021 du ministre du travail doivent être rejetées.

Sur les frais d'instance :

61. En application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement à l'association requérante de la somme de 1 200 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens, dans chacune des instances n^o 2001504, 2001555, 2101485, 2101706, 2101773, 2102535, 2103454, soit au total la somme de 8 400 euros.

62. En application de ces mêmes dispositions, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'agence de services et de paiement le versement à l'association requérante de la somme de 1 200 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

63. En revanche, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la somme de 5 000 euros réclamée par l'association requérante dans l'instance n^o 2103089, soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans cette instance.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du 5 juin 2020 par lequel le préfet des Vosges a suspendu partiellement les activités d'hébergement de l'association CASFC pour une durée de six mois est annulé.

Article 2 : L'arrêté du 9 juin 2020 par lequel le préfet des Vosges a placé les activités de l'association CASFC sous administration provisoire pour une durée de six mois et a nommé un administrateur provisoire est annulé.

Article 3 : La décision du 1^{er} décembre 2020 par laquelle le préfet des Vosges a prolongé la mission de l'administrateur provisoire est annulée.

Article 4 : L'arrêté du 20 novembre 2020 par lequel le préfet des Vosges a ordonné la cessation totale des activités du centre d'hébergement d'urgence et de réinsertion sociale, de l'hébergement d'urgence et du « point d'accueil écoute » gérés par l'association CASFC en vue de leur transfert au 1^{er} mai 2021, ainsi que la décision du 17 mars 2021 rejetant le recours gracieux de l'association CASFC contre cet arrêté sont annulés.

Article 5 : L'arrêté du 21 avril 2021 par lequel le préfet des Vosges a reporté au 8 juin 2021 la date de cessation totale en vue de leur transfert des activités du centre d'hébergement d'urgence et de réinsertion sociale, de l'hébergement d'urgence et du « point d'accueil écoute » gérés par l'association CASFC est annulé.

Article 6 : La décision par laquelle le préfet des Vosges a ordonné le transfert des activités d'ateliers et de chantiers d'insertion est annulée.

Article 7 : L'ordre de recouvrer émis par l'agence de service et de paiement le 29 juin 2021 est annulé.

Article 8 : L'association CASFC est déchargée de la somme mise à sa charge par l'ordre de recouvrer du 29 juin 2021 à concurrence de la somme de 59 224,35 euros.

Article 9 : Il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions de la requête n° 2102535 tendant à la reprise des relations contractuelles.

Article 10 : L'Etat versera à l'association CASFC la somme totale de 8 400 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 11 : L'agence de services et de paiement versera à l'association CASFC une somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Article 12 : La requête n° 2103089 et le surplus des conclusions des autres requêtes sont rejetés.

Article 13 : Le présent jugement sera notifié à l'association centre d'activités sociales, familiales et culturelles, à la préfète des Vosges, à l'agence de services et de paiement, au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, au ministre délégué à la ville et au logement, au ministre de la santé et de la prévention et à M. Theveny.

Délibéré après l'audience du 13 avril 2023, à laquelle siégeaient :

- M. Davesne, président,
- Mme Fabas, conseillère,
- M. Bastian, conseiller.

Rendu public après mise à disposition au greffe, le 11 mai 2023.

L'assesseur le plus ancien,

Le président-rapporteur,

L. Fabas

S. Davesne

Le greffier,

P. Lepage

La République mande et ordonne au ministre de la santé et de la prévention et au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion en ce qui le 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,
Le greffier

