

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANCY**

N° 2101840

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CENTRE D'ACTIVITES SOCIALES,
FAMILIALES ET CULTURELLES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Léa Philis
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nancy

(3^{ème} chambre)

M. Pierre Bastian
Rapporteur public

Audience du 19 octobre 2023
Décision du 16 novembre 2023

14-03-02
66-10
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 24 juin 2021, les 16 mars et 7 septembre 2022, et les 7 avril et 22 septembre 2023, l'association le centre d'activités sociales, familiales et culturelles, représenté par Me Naitali, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler les décisions du 6 mai 2021 et du 18 mai 2021 par lesquelles le préfet des Vosges a mis fin à son subventionnement au titre des ateliers de chantier et d'insertion à compter du 31 mai 2021 ;

2°) d'annuler la décision du 12 mai 2021 par laquelle le préfet des Vosges a accordé un subventionnement à la fédération médico-sociale des Vosges au titre des ateliers de chantier et d'insertion ;

3°) d'enjoindre à l'Etat de lui verser l'intégralité du montant dû au titre du subventionnement initial à compter d'un délai de 15 jours suivant la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le centre d'activités sociales, familiales et culturelles soutient que :

Sur le moyen commun aux décisions attaquées :

- le préfet des Vosges a commis un détournement de pouvoir ;

Sur les moyens propres aux décisions des 6 et 18 mai 2021 mettant fin à son subventionnement :

- compte tenu de l'incompétence du préfet pour décider du transfert des ateliers et chantiers d'insertion au profit d'une autre association et de son placement sous administration provisoire dans ce domaine, l'administrateur provisoire n'était lui-même pas compétent pour signer l'avenant à la convention du 1^{er} décembre 2020 ;

- elles sont entachées d'un vice de procédure dès lors que les dispositions de l'article R. 5132-32 du code du travail imposaient au préfet de l'informer au préalable et de lui laisser un délai suffisant pour présenter ses observations ;

- la décision mettant fin au subventionnement est entachée d'un défaut de motivation, en méconnaissance de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

- le préfet ne pouvait mettre fin à son subventionnement avant le terme de la convention prévue à son article 2 en se fondant sur l'absence de transmission de documents comptables en faisant application des articles 5, 6 et 12 de la convention ;

Sur les moyens propres à la décision accordant le subventionnement à l'association fédération médico-sociale des Vosges :

- elle est entachée d'un vice de procédure dès lors que le conseil départemental de l'insertion par l'activité économique n'a pas été préalablement consulté, en méconnaissance de l'article R. 5132-27 du code du travail ;

- elle méconnaît les dispositions du 1^o de l'article R. 5132-27 du code du travail dès lors qu'elle a en réalité pour seul objet de reprendre ses activités d'ateliers et chantiers d'insertion qu'elle continue au demeurant de gérer ;

- elle méconnaît sa liberté d'entreprendre et instaure une concurrence déloyale résultant de l'octroi d'une aide financière à cette association alors que la convention est détournée de son objet au sens de l'article R. 5132-43 du code du travail.

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

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

Par un mémoire, enregistré le 7 septembre 2022, l'association fédération médico-sociale des Vosges, représentée par Me Oliveira, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association le centre d'activités sociales, familiales et culturelles, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Par des courriers du 6 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 les moyens relevés d'office tirés, d'une part, de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre les décisions modifiant le terme de la convention conclue le 1^{er} décembre 2020 dès lors qu'une partie à un contrat administratif ne peut demander au juge l'annulation d'une mesure d'exécution d'un contrat et d'autre part, de l'illicéité de l'objet du contrat en ce qu'il porte sur le transfert des activités de l'association du centre d'activités sociales, familiales et culturelles à

l'association fédération médico-sociale, lequel est illégal en raison de l'incompétence du préfet des Vosges pour ordonner un tel transfert.

Vu :

- le jugement n° 2001504 et suivants du 11 mai 2023 ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code du travail ;
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- 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 Philis,
- les conclusions de M. Bastian, rapporteur public,
- et les observations de Me Vitour, représentant l'association le centre d'activités sociales, familiales et culturelles, de Mme François représentant l'Etat et de Me Oliveira, représentant l'association la fédération médico-sociale des Vosges.

Considérant ce qui suit :

1. Par une convention signée le 1^{er} décembre 2020 et valable du 1^{er} janvier 2020 au 30 juin 2021, le préfet des Vosges a décidé d'attribuer à l'association le centre d'activités sociales, familiales et culturelles (CASFC) une subvention d'un montant socle prévisionnel de 643 891,50 euros et en a déterminé les conditions de versement à raison des aides au poste d'insertion résultant de la reconnaissance de sa qualité d'atelier et chantier d'insertion (ACI). Par une décision du 6 mai 2021, le préfet des Vosges a décidé de mettre fin de manière anticipée à ce subventionnement du CASFC à la date du 30 mai 2021. Par une décision du 18 mai 2021, matérialisée par un courrier et un avenant à la convention, le préfet des Vosges a confirmé sa décision du 6 mai 2021 en tant qu'elle met fin au subventionnement et a modifié la validité de la convention en précisant qu'elle produit ses effets du 1^{er} janvier 2020 au 31 mai 2021. Consécutivement, le préfet a accordé une subvention à l'association la fédération médico-sociale des Vosges (FMS), d'un montant socle prévisionnel de 379 296,75 euros, correspondant à des aides au poste d'insertion en raison de la reconnaissance de sa qualité d'ACI. La décision d'octroyer cette subvention et les conditions de son versement résultent d'une convention signée le 12 mai 2021 et valable du 1^{er} juin 2021 au 31 décembre 2021, puis du 1^{er} juin 2021 au 30 juin 2021 en raison de l'intervention d'un avenant le 23 juillet 2021. Par la présente requête, l'association CASFC doit être regardée comme demandant l'annulation des décisions des 6 et 18 mai 2021 et de la décision du 12 mai 2021 telle que modifiée par l'avenant du 23 juillet 2021.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les décisions des 6 et 18 mai 2021 :

2. D'une part, une décision qui a pour objet l'attribution d'une subvention constitue un acte unilatéral qui crée des droits au profit de son bénéficiaire. De tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi,

que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention. Indépendamment des actions indemnitaires qui peuvent être engagées contre la personne publique, les recours relatifs à une subvention, qu'ils aient en particulier pour objet la décision même de l'octroyer, quelle qu'en soit la forme, les conditions mises à son octroi par cette décision ou par la convention conclue en application des dispositions précitées de la loi du 12 avril 2000, ou encore les décisions de la personne publique auxquelles elle est susceptible de donner lieu, notamment les décisions par lesquelles la personne publique modifie le montant ou les conditions d'octroi de la subvention, cesse de la verser ou demande le remboursement des sommes déjà versées, ne peuvent être portés que devant le juge de l'excès de pouvoir, par le bénéficiaire de la subvention ou par des tiers qui disposent d'un intérêt leur donnant qualité à agir.

3. D'autre part, aux termes de l'article R. 5132-32 du code du travail : « *En cas de non-respect des dispositions de la convention par l'employeur, le préfet l'informe par lettre recommandée de son intention de résilier la convention. Celui-ci dispose d'un délai, qui ne peut être inférieur à un mois, pour faire connaître ses observations. / Le préfet peut alors demander le reversement des sommes indûment perçues.* »

4. S'il ressort des pièces du dossier que le préfet des Vosges a, par un courriel du 16 avril 2021, rappelé à l'association requérante la nécessité de transmettre les éléments de clôture des exercices comptables de 2019 et 2020 en application des articles 5 et 6 de la convention conclue le 1^{er} décembre 2020, il n'établit pas avoir informé l'association requérante, par lettre recommandée, de son intention de résilier la convention. Il n'établit pas davantage avoir mis à même l'intéressée de présenter ses observations dans le délai minimal d'un mois prévu à l'article R. 5132-32 du code du travail, au demeurant rappelé à l'article 12 de la convention conclue le 1^{er} décembre 2020. La circonstance que le conseil de l'association ait adressé un courrier le 7 avril 2021 au préfet indiquant qu'une « décision serait d'ores et déjà prise de transmettre les activités ACI à l'AMI » est sans incidence sur la régularité de la procédure au terme de laquelle sont intervenues les décisions attaquées. Par suite, l'association requérante est fondée à solliciter l'annulation des décisions des 6 et 18 mai 2021 en raison de la méconnaissance de la procédure contradictoire prévue à l'article R. 5132-32 du code du travail.

En ce qui concerne la décision du 12 mai 2021 telle que modifiée par l'avenant du 23 juillet 2021 :

5. Il ressort des pièces du dossier que la décision du 12 mai 2021, telle que modifiée le 23 juillet 2021, accordant le bénéfice de la subvention à l'association FMS sur la période du 1^{er} juin 2021 au 30 juin 2021, est intervenue en raison de la décision mettant un terme au subventionnement du CASFC et de celle portant transfert des activités supports de la convention ateliers et chantiers d'insertion à compter du 1^{er} juin 2021 annulée par le jugement susvisé du tribunal en date du 11 mai 2023. Dans ces conditions, l'association requérante est fondée à demander l'annulation de la décision du 12 mai 2021 par voie de conséquence de l'annulation de celles des 6 et 18 mai 2021 et de la décision de transfert des activités ACI à l'association FMS.

6. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, que l'association requérante est fondée à demander, d'une part, l'annulation des décisions des 6 et 18 mai 2021 mettant fin au subventionnement du centre d'activités sociales, familiales et culturelles, et d'autre part celle de la décision du 12 mai 2021, telle que modifiée le 23 juillet 2021, accordant le subventionnement à l'association la fédération médico-sociale des Vosges.

Sur les conclusions à fin d'injonction sous astreinte :

7. Le présent jugement a pour effet de faire revivre la convention initiale signée le 1^{er} décembre 2020 et valable du 1^{er} janvier 2020 au 30 juin 2021. Toutefois, dès lors que de tels droits ne sont créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, le présent jugement implique seulement que le préfet procède à cet examen. En revanche, il n'implique pas nécessairement de verser à l'association requérante l'intégralité du montant dû au titre du subventionnement initial. Par suite, les conclusions à fin d'injonction sous astreinte doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

8. 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'association le centre d'activités sociales, familiales et culturelles, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que l'association la fédération médico-sociale des Vosges demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'association le centre d'activités sociales, familiales et culturelles et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les décisions des 6 et 18 mai 2021 mettant fin au subventionnement du centre d'activités sociales, familiales et culturelles, ainsi que la décision du 12 mai 2021, telle que modifiée le 23 juillet 2021, accordant le subventionnement à l'association la fédération médico-sociale des Vosges sont annulées.

Article 2 : L'Etat versera à l'association le centre d'activités sociales, familiales et culturelles une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par l'association fédération médico-sociale des Vosges sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association le centre d'activités sociales, familiales et culturelles, au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion et à l'association la fédération médico-sociale des Vosges.

Copie en sera adressée, pour information, à la préfète des Vosges.

Délibéré après l'audience publique du 19 octobre 2023 à laquelle siégeaient :

M. Di Candia, président,
Mme Bourjol, première conseillère,
Mme Philis, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 novembre 2023.

La rapporteure,

L. Philis

Le président,

O. Di Candia

La greffière,

L. Bourger

La République mande et ordonne 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,
La greffière,

