



ADMINISTRATION PROVISOIRE ET FERMETURE D'ÉTABLISSEMENT

Par Esther Doulain et Olivier Metzger, avocats au cabinet Seban & Associés

■ Dans quels cas l'administration provisoire d'un ESSMS peut-elle être décidée par l'autorité départementale ?

Lorsque les conditions d'installation, d'organisation ou de fonctionnement de l'établissement méconnaissent le Code de l'action sociale et des familles (CASF) ou présentent des risques susceptibles d'affecter la prise en charge des personnes accueillies ou leur respect de leurs droits, l'autorité compétente peut enjoindre, dans le cadre de son pouvoir de contrôle, au gestionnaire d'y remédier dans un délai qu'elle fixe. Dans le cas où le gestionnaire ne respecterait pas l'injonction dans le délai fixé par l'autorité, alors celle-ci peut désigner un administrateur provisoire pour une durée de six mois (renouvelable une fois) qui sera chargé d'accomplir les actes nécessaires afin de mettre fin aux difficultés constatées. Cette procédure est notamment prévue pour les situations où l'établissement est confronté à un grave déséquilibre financier.

■ Quelle autorité est compétente pour prononcer la mise sous administration provisoire d'un ESSMS et le cas échéant, la suspension ou la cessation de son activité ?

Dans le cadre de leur pouvoir de contrôle, ce sont les autorités qui délivrent les autorisations de création d'ESSMS qui bénéficient d'un pouvoir d'injonction et de mise sous administration provisoire d'un établissement ou service. De même, l'autorité compétente pour 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 est celle compétente pour délivrer l'autorisation. En cas de pluralité d'autorités compétences, les décisions de fermeture sont prises

conjointement par les autorités compétentes et, en cas de désaccord entre ces autorités, elles peuvent être prises par le représentant de l'État dans le département.

■ Quelles sont les conditions de droit pouvant justifier la fermeture administrative d'un ESSMS ?

La décision de suspension ou de cessation des activités peut être prise par l'autorité compétente dans deux situations. Tout d'abord lorsque la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies sont menacés ou compromis, et s'il n'a pas été remédié à cette situation dans le délai fixé par l'injonction prononcée par l'autorité administrative ou pendant la durée de l'administration provisoire. La décision de suspension ou de cessation des activités peut également être prise par l'autorité lorsque l'urgence le justifie ou que le gestionnaire refuse de se soumettre au contrôle. Dans ce cas-là, l'autorité compétente n'a pas besoin de prononcer au préalable des injonctions et la suspension ou la cessation peut être prononcée pour une durée maximale de six mois.

■ Une fermeture administrative peut-elle être envisagée avant la fin de l'administration provisoire ?

Le CASF est à ce propos assez clair. Il consacre un processus à plusieurs niveaux en cas de dysfonctionnement, à savoir d'abord une faculté d'injonction de remédier aux dysfonctionnements constatés, à laquelle peut succéder une mise sous administration provisoire de l'établissement, mais qui n'est toutefois pas obligatoire. Cependant, si la décision de mise sous administration provisoire a été prise, il ne semble pas possible d'anticiper l'échec de cette dernière et de prendre, au cours de cette période

et sans en attendre le bilan définitif, une décision de suspension des activités ou de cessation de celles-ci. En revanche, il est prévu de pouvoir fermer en cas d'urgence, et même sans aucune injonction préalable.

■ En cas de suspension ou de cessation d'activité, quelles sont les conséquences pour l'activité de l'établissement ou du service ?

Dans l'hypothèse où une décision de suspension ou de cessation définitive de l'activité d'un ESSMS est prise, l'autorité qui a délivré l'autorisation doit prendre en tant que de besoin les mesures nécessaires à la continuité de la prise en charge des personnes qui y étaient accueillies. En cas de carence de l'autorité compétente, les mesures sont prises par le préfet de département. L'autorité peut désigner à cette fin un administrateur provisoire, y compris dans l'hypothèse d'une cessation définitive de l'activité volontaire ou résultant d'une décision de l'autorité administrative. La date d'effet de la cessation définitive de l'activité est alors fixée au terme de l'administration provisoire. Pour autant et par exception, l'autorisation peut également être transférée à l'initiative de l'autorité compétente pour la délivrer à une personne publique ou privée en vue de la poursuite de l'activité considérée.

■ Quelle procédure doit être mise en place pour organiser le transfert de ses autorisations à une autre association ?

Aucune disposition textuelle n'organise la procédure au terme de laquelle les autorités compétentes peuvent opérer ce choix. Ainsi, si une décision de cessation des activités est prise par l'autorité compétente et que le choix se porte sur un transfert de l'autorisation dont bénéficiait l'établissement,

le choix du cessionnaire ne s'inscrit pas de droit dans une procédure de sélection sur la base d'une mise en concurrence de type « appel à projets ». Elle peut être faite discrétionnairement par l'autorité administrative en raison de l'impérieuse nécessité d'assurer la continuité du service. Il lui est toujours possible, en vue de choisir un organisme reprenneur, d'organiser une procédure transparente d'appel à candidatures et de sélection afin d'assurer la traçabilité de la procédure et une égalité de traitement entre les candidats.

■ Que se passe-t-il en cas de procédure de redressement judiciaire ouverte à la suite de la mise sous administration provisoire de l'association ?

Dans cette hypothèse, la poursuite des activités s'organise dans le cadre de l'identification d'un éventuel reprenneur, étant précisé que bien que ce dernier soit choisi par les organes de la procédure judiciaire, l'autorité administrative ne se trouve pas dans une compétence liée. Il dispose en effet de la faculté de contrôler l'identité du reprenneur et peut, in fine, s'opposer à la cession des autorisations à ce dernier. Il résulte en effet de l'article L.313-1 du CASF que l'autorisation d'exploiter la cession d'un établissement ne peut être cédée qu'avec l'accord de l'autorité compétente concernée. Les dispositions du Code de commerce déclarant le plan de cession dans le cadre d'un redressement judiciaire opposable à tous ne s'appliquent pas à l'administration en vertu du principe d'indépendance des législations, la procédure de redressement judiciaire ne poursuivant pas les mêmes objectifs que ceux édictés par la législation sanitaire.

■ À quel grand principe est soumis la décision de fermeture ?

La décision de fermeture d'un ESSMS doit respecter le principe du contradictoire et ce, quels que soient les motifs de la décision de fermeture définitive.

S'agissant des modalités de ce contradictoire, dans la mesure où le CASF n'organise pas de procédure particulière, ce sont les dispositions des articles L. 121-1 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration qui trouvent à s'appliquer. Ainsi, il suffit que l'organisme gestionnaire ait été informé par l'autorité du son projet de fermeture et, le cas échéant, du transfert de l'autorisation à une autre association et qu'il ait été mis à même de présenter ses observations – même dans un délai court – pour que le respect du contradictoire soit consacré.

Le non-respect de cette procédure contradictoire n'entraîne pas automatiquement l'annulation de la décision de l'administration puisque le juge vérifie si ce vice de procédure a été susceptible d'exercer une influence sur la décision prise ou si le requérant a été effectivement privé d'une garantie prévue par la loi. ●

Placement sous administration provisoire

À raison de difficultés financières et/ou organisationnelles, certains établissements sociaux et médico-sociaux (ESSMS) peuvent, afin d'y remédier, être placés sous administration provisoire par les autorités leur ayant délivré l'autorisation de création.

Dans l'hypothèse où l'administration provisoire ne s'avère pas fructueuse, la question de la fermeture administrative et la manière dont elle doit s'organiser se pose, notamment concernant ses conséquences sur la continuité de prise en charge des personnes accueillies.