

**CAA de PARIS, 8ème chambre, 26/09/2022, 21PA05773, Inédit au recueil Lebon**

CAA de PARIS - 8ème chambre

Lecture du lundi 26 septembre 2022

N° 21PA05773
Inédit au recueil LebonPrésident
M. LE GOFF
Rapporteur public
Mme BERNARDRapporteur
Mme Aude COLLET
Avocat(s)
BERLEAND

Texte intégral

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Institut de Reiki a demandé au Tribunal administratif de Paris d'annuler les décisions des 21 février et 13 juin 2018 par lesquelles le préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris a annulé l'enregistrement de sa déclaration d'activité. Par un jugement n°s 1805967, 1814038 du 23 avril 2019, le Tribunal administratif de Paris a rejeté ses demandes.

Par un arrêt n° 19PA02010 du 3 mars 2020, la Cour a rejeté l'appel formé par l'association Institut de Reiki contre ce jugement.

Par une décision n° 440377 du 20 octobre 2021, le Conseil d'Etat statuant au contentieux, saisi d'un pourvoi présenté par l'association Institut de Reiki, a annulé l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris du 3 mars 2020 et a renvoyé l'affaire devant la même Cour.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 21 juin 2019 et 1er février 2020 sous le n° 19PA02010, puis après renvoi de l'affaire par le Conseil d'Etat, des mémoires et des pièces enregistrés sous le n° 21PA05773 les 25 novembre 2021, 19 janvier, 10 mars et 23 juin 2022, l'association Institut de Reiki, représentée par Me Angotti, demande à la Cour :

- 1°) d'annuler le jugement n°s 1805967, 1814038 du 23 avril 2019 du Tribunal administratif de Paris ;
- 2°) d'annuler la décision du 13 juin 2018 par laquelle le préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris a annulé l'enregistrement de sa déclaration d'activité ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'incompétence ;
- le préfet a méconnu les dispositions des articles L. 6313-1 et L. 6351-4 du code du travail ; c'est à tort que les premiers juges ont considéré, comme l'autorité administrative, que les formations qu'elle dispense n'entrent pas dans le champ d'application de ces dispositions ; l'annulation de l'enregistrement de sa déclaration d'activité procède d'une inexacte interprétation des dispositions de l'article L. 4161-1 du code de la santé publique s'agissant de l'exercice illégal de la médecine ;
- le jugement attaqué est entaché d'une erreur de droit dès lors que la décision attaquée porte atteinte à ses droits acquis par l'enregistrement de la déclaration d'activité de l'association ;
- aucune circonstance postérieure à l'enregistrement de la déclaration préalable d'activité ne permet au préfet de prononcer son abrogation, en l'absence de fraude, après l'expiration du délai de quatre mois à compter de cet enregistrement ;
- la déclaration d'activité de l'association enregistrée le 21 août 2001 était conforme à la législation et faisait clairement apparaître l'objet de la formation dispensée, et notamment les spécialités psychologie et santé, de sorte que le préfet pouvait refuser l'enregistrement lors du dépôt de la déclaration ou bien engager un contrôle dans le délai de quatre mois ;
- l'activité faisant l'objet de la formation n'est pas illicite comme l'a jugé le Conseil d'Etat dans sa décision n° 440377 du 20 octobre 2021 ;
- les formations délivrées ne sont pas illicites.

Par un mémoire en défense enregistré le 29 juillet 2019 sous le n° 19PA02010, puis après renvoi de l'affaire par le Conseil d'Etat, des mémoires en défense enregistrés sous le n° 21PA05773 les 5 janvier, 7 février et 28 juin 2022, le ministre chargé du travail conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable faute pour l'association requérante de justifier de la capacité à agir en justice de son président ;
- les dispositions de l'article L. 920-4 du code du travail alors en vigueur le 21 août 2001, date à laquelle a été enregistrée la déclaration d'activité de l'association Institut de Reiki, n'imposaient pas de produire une convention ou un contrat de formation professionnelle ni des éléments descriptifs de l'activité de sorte que l'administration n'a pas eu connaissance au moment de cet enregistrement du contenu des prestations proposées ;
- le préfet s'est fondé, pour prendre la décision attaquée, sur des motifs qui n'étaient pas connus par l'administration au moment de l'enregistrement de la déclaration d'activité dès lors qu'il n'a pas eu connaissance du contenu des prestations réalisées par l'institut ; la mention dans le bulletin de déclaration déposé par l'Institut de Reiki en 2001, indiquant les spécialités de formation, notamment la santé et la psychologie, n'apporte aucune précision sur le contenu des programmes, sur l'identification des publics concernés ou encore sur l'objectif assigné aux actions ;
- le contrôle administratif et financier réalisé en 2012 n'a pas porté sur la nature des prestations dispensées par l'institut mais sur le contrôle de son fonctionnement, le respect de ses obligations vis-à-vis des stagiaires, les conventions et contrats de formation et la mise en œuvre physique des prestations ;
- les prestations réalisées par l'association ne correspondent pas à des actions de formation professionnelle au sens du code du travail dès lors qu'elles ont des visées thérapeutiques et auraient dû, en conséquence, s'adresser exclusivement à des professionnels de santé ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du travail ;
- le code de la santé publique ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 A...,
- les conclusions de Mme Bernard, rapporteure publique,
- les observations de Me Angotti, avocat de l'association Institut de Reiki, et de Mme B..., pour le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.

Considérant ce qui suit :

1. L'association Institut de Reiki a déclaré une activité de formation professionnelle auprès du préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris, qui a été enregistrée le 21 août 2001 en application des dispositions de l'article L. 6351-1 du code du travail. Par un avis du 28 juillet 2016, elle a été informée de la mise en œuvre d'un contrôle administratif et financier de ses activités. Un rapport de contrôle lui a ainsi été notifié le 5 décembre 2017. Après avoir reçu ses observations écrites et orales, le préfet a décidé, le 21 février 2018, d'annuler l'enregistrement de sa déclaration d'activité sur le fondement du 1° de l'article L. 6351-4 de ce code, au motif que les formations dispensées n'entraient pas dans le champ de la formation professionnelle continue défini à l'article L. 6313-1 du code du travail. L'association requérante a exercé le 17 avril 2018 un recours administratif préalable obligatoire contre cette décision. Le 13 juin 2018, le préfet a confirmé la mesure litigieuse. L'association Institut de Reiki a, par deux requêtes distinctes, demandé au Tribunal administratif de Paris d'annuler les décisions du préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris des 21 février et 13 juin 2018. Par jugement du 23 avril 2019, le Tribunal administratif de Paris a rejeté les demandes de l'association tendant à l'annulation de ces deux décisions et par arrêt du 3 mars 2020, la Cour a rejeté l'appel qu'elle a formé contre ce jugement. Par décision du 20 octobre 2021, le Conseil d'Etat a annulé cet arrêt et a renvoyé l'affaire devant la même Cour. L'association Institut de Reiki doit être regardée comme demandant l'annulation du jugement en tant qu'il a rejeté sa requête tendant à l'annulation de la décision du 13 juin 2018 par laquelle le préfet de la région Ile-de-France a annulé l'enregistrement de sa déclaration d'activité.

Sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre chargé du travail :

2. Il ressort des pièces de dossier, et notamment des statuts de l'association Institut de Reiki, que son président a été désigné par l'article 10 comme le représentant légal de cette dernière pour toute action en justice. Par suite, quand bien même les écritures de l'association requérante ont été introduites au nom de son représentant légal par son avocat sans que soit mentionné que ce représentant légal est son président, ce qui ressort sans ambiguïté des dispositions précitées de ses statuts, la fin de non-recevoir opposée en défense par le ministre du travail tirée de ce que la requête est irrecevable faute pour l'association requérante de justifier de la capacité à agir en justice de son président ne peut qu'être écartée.

Sur la légalité de la décision du 13 juin 2018 du préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris :

3. D'une part, aux termes de l'article L. 6313-1 du code du travail, dans sa rédaction applicable au litige : " Les actions de formation qui entrent dans le champ d'application des dispositions relatives à la formation professionnelle continue sont : / 1° Les actions de préformation et de préparation à la vie professionnelle ; / 2° Les actions d'adaptation et de développement des compétences des salariés ; (...) / 5° Les actions de conversion ; / 6° Les actions d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances ; (...) / 12° Les actions d'accompagnement, d'information et de conseil dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises agricoles, artisanales, commerciales ou libérales, exerçant ou non une activité (...) ".

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 6351-1 du même code, alors applicable : " Toute personne qui réalise des prestations de formation professionnelle continue au sens de l'article L. 6313-1 dépose auprès de l'autorité administrative une déclaration d'activité, dès la conclusion de la première convention de formation professionnelle ou du premier contrat de formation professionnelle (...). / L'autorité administrative procède à l'enregistrement de la déclaration, sauf dans les cas prévus par l'article L. 6351-3 ". Aux termes de l'article L. 6351-2 du même code : " La déclaration d'activité comprend les informations administratives d'identification du déclarant, ainsi que les éléments descriptifs de son activité ". L'article L. 6351-3 applicable prévoit que : " L'enregistrement de la déclaration d'activité peut être refusé de manière motivée, avec indication des modalités de recours, par décision de l'autorité administrative dans les cas suivants : / 1° Les prestations prévues à la première convention de formation professionnelle ou au premier contrat de formation professionnelle ne correspondent pas aux actions mentionnées à l'article L. 6313-1 ; / 2° Les dispositions du chapitre III du présent titre relatives à la réalisation des actions de formation ne sont pas respectées ; / 3° L'une des pièces justificatives n'est pas produite ".

5. Enfin, le 1° de l'article L. 6361-2 du même code, alors applicable, prévoit que l'Etat exerce un contrôle administratif et financier sur les activités en matière de formation professionnelle continue conduites notamment par les organismes de formation et l'article L. 6351-4 dispose que : " L'enregistrement de la déclaration d'activité est annulé par décision de l'autorité administrative lorsqu'il est constaté, au terme d'un contrôle réalisé en application du 1° de l'article L. 6361-2 : / 1° Soit que les prestations réalisées ne correspondent pas aux actions mentionnées à l'article L. 6313-1 ; / 2° Soit

que l'une des dispositions du chapitre III du présent titre relatives à la réalisation des actions de formation n'est pas respectée ; 3° Soit que, après mise en demeure de se mettre en conformité avec les textes applicables dans un délai fixé par décret, l'une des dispositions du chapitre II du présent titre relatives au fonctionnement des organismes de formation n'est pas respectée. / Avant toute décision d'annulation, l'intéressé est invité à faire part de ses observations ".

6. Il résulte de ces dispositions que la réalisation de prestations de formation professionnelle continue au sens défini par l'article L. 6313-1 du code du travail est subordonnée à une déclaration préalable d'activité, comportant l'identification du déclarant et la description de son activité, que l'administration enregistre, sauf pour des motifs tenant soit à l'absence de conformité des prestations envisagées ou des conditions de leur réalisation aux dispositions législatives régissant de telles prestations, soit à l'absence de production des pièces justificatives. Une activité illicite ne saurait relever de la formation professionnelle continue au sens de l'article L. 6313-1 du code du travail, ni par suite donner lieu à enregistrement lorsque ce caractère illicite apparaît au vu de la déclaration de l'organisme prestataire. Au vu des constatations effectuées lors d'un contrôle, l'absence de conformité des prestations réalisées, des conditions de leur réalisation ou du fonctionnement de l'organisme de formation aux dispositions régissant cette activité peuvent justifier que l'enregistrement de la déclaration d'activité soit, selon les termes de l'article L. 6351-4 du code du travail, annulé par l'autorité administrative, ce qui a pour effet de mettre fin à cet enregistrement pour l'avenir. L'annulation de l'enregistrement de la déclaration d'activité, qui se borne à tirer les conséquences de ce que l'organisme a cessé de satisfaire aux conditions mises à l'enregistrement de sa déclaration d'activité et qui ne fait pas obstacle par elle-même au dépôt, sans délai, d'une nouvelle déclaration et à un nouvel enregistrement, est une mesure de police administrative et ne constitue pas une sanction. Eu égard aux droits que l'organisme dispensateur de formation professionnelle tient de l'enregistrement de sa déclaration d'activité, celle-ci ne peut, en l'absence de fraude, être annulée sur le fondement des dispositions de l'article L. 6351-4 du code du travail, au-delà d'un délai de quatre mois, que pour un motif reposant sur une circonstance postérieure à l'enregistrement ou que l'administration n'était pas en mesure de retenir à cette date au vu de la déclaration préalable.

7. Le ministre du travail soutient que le préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris pouvait légalement abroger par la décision du 13 juin 2018 l'enregistrement de la déclaration d'activité de l'association Institut de Reiki au-delà d'un délai de quatre mois à compter du 21 août 2001, date de cet enregistrement, dès lors qu'il s'est fondé sur des motifs qui n'étaient pas connus par l'administration au moment de l'enregistrement de cette déclaration, à savoir le contenu des prestations réalisées par l'institut, et que la mention des spécialités de formation santé et psychologie dans le bulletin de déclaration déposé le 14 août 2001 par l'Institut de Reiki n'apporte aucune précision sur le contenu des programmes, l'identification des publics concernés ou encore l'objectif assigné aux actions. Il ajoute que les dispositions de l'article L. 920-4 du code du travail alors en vigueur à la date du 21 août 2001 n'imposaient pas de fournir au moment de l'enregistrement de cette déclaration d'activité une convention ou un contrat de formation professionnelle ni des éléments descriptifs de l'activité de sorte que l'administration n'a pas eu connaissance du contenu des prestations proposées au moment de cet enregistrement. Il ressort, toutefois, des pièces du dossier, et notamment du " bulletin de déclaration d'un organisme de formation " auquel fait référence le ministre du travail, que l'association Institut de Reiki a effectivement mentionné dans ce formulaire, après avoir indiqué que ses formations s'adressent aux adultes, avoir notamment pour spécialités la psychologie et la santé. Ainsi, dès l'examen de la demande d'enregistrement de la déclaration d'activité, contrairement à ce que soutient le ministre du travail, les éléments descriptifs de l'activité de l'association Institut de Reiki, à savoir notamment sa spécialisation dans des formations relevant du domaine de la santé, permettaient à celui-ci d'apprécier, au besoin en demandant des informations complémentaires, si les prestations envisagées entraient ou non dans le champ de la formation professionnelle continue. Les circonstances que cette déclaration n'apportait aucune précision sur le contenu des programmes, l'identification des publics concernés ou l'objectif assigné aux actions ne peuvent être regardées, dans les circonstances de l'espèce, comme constituant une circonstance postérieure à l'enregistrement ou que l'administration n'était pas en mesure de retenir à cette date au vu de la déclaration préalable. Par suite, l'association Institut de Reiki est fondée à soutenir que l'enregistrement de sa déclaration d'activité le 21 août 2001 lui a créé des droits et ne pouvait, en l'absence de fraude, être annulée sur le fondement des dispositions de l'article L. 6351-4 du code du travail par la décision du 13 juin 2018 du préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris au-delà d'un délai de quatre mois en l'absence de motif reposant sur une circonstance postérieure à l'enregistrement ou que l'administration n'était pas en mesure de retenir à cette date au vu de la déclaration préalable.

8. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens d'appel, l'association Institut de Reiki est fondée à demander l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 13 juin 2018 du préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris et de cette décision.

Sur les frais liés à l'instance :

9. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, par application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, la somme que l'association Institut de Reiki demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement n°s 1805967/3-3, 1814038/3-3 du 23 avril 2019 du Tribunal administratif de Paris en tant qu'il a rejeté la demande de l'association Institut de Reiki tendant à l'annulation de la décision du 13 juin 2018 du préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris et la décision du 13 juin 2018 du préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris sont annulés.

Article 2 : Les conclusions présentées par l'association Institut de Reiki sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et le surplus des conclusions de sa requête d'appel sont rejetés.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Institut de Reiki et au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.

Délibéré après l'audience du 5 septembre 2022, à laquelle siégeaient :

- M. Le Goff, président de chambre,
- M. Ho Si Fat, président assesseur,
- Mme Collet, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 septembre 2022.

La rapporteure,

A. A...
Le président,

R. LE GOFF
La greffière,

E. VERGNOL
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.

2

N° 21PA05773