

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 257.968 du 22 novembre 2023

A. 238.766/VI-22.541

En cause : **LISI** Françoise,
ayant élu domicile chez
M^e Alexandra DRUITTE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons,

contre :

l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE),
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 mars 2023, Françoise Lisi demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision datée du 25 janvier 2023, notifiée à son précédent conseil par envoi recommandé daté du 27 janvier 2023, le Conseil d'administration de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ci-après "ONE") a décidé de ne pas accueillir le recours de Madame LISI Françoise introduit à l'encontre de la décision du 18 novembre 2022 du Comité subrégional du Hainaut de procéder au retrait définitif et immédiat de l'autorisation de sa crèche sans subside "La Clairière Enchantée" à Havré entraînant la fermeture immédiate de celle-ci et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

La contribution et le droit visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 21 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 octobre 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Imre Kovalovszky, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Alexandra Druitte, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Jean Bourtembourg, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

Depuis 2003, la requérante gère une crèche sans subside dénommée « La clairière enchantée » à Havré. Elle disposait, au moment des faits, d'une autorisation pour 45 enfants.

En juin et juillet 2022, plusieurs plaintes de parents sont reçues par la partie adverse relatives, notamment, au manque de personnel qualifié.

Après une visite sans rendez-vous effectuée le 12 juillet 2022, la coordinatrice accueil transmet un avis au comité subrégional du Hainaut. Cet avis mentionne notamment qu'il a été demandé à la requérante de « remplir un tableau du personnel actualisé avec le personnel réellement en place dans le milieu d'accueil avec les horaires de travail établis contractuellement, ainsi qu'une liste des enfants présents durant les mois d'août et septembre 2022, ceci afin d'envisager l'encadrement durant cette période ». La coordinatrice propose au comité subrégional du Hainaut d'entendre la requérante au sujet du manque de personnel qualifié.

Une nouvelle visite sans rendez-vous a lieu le 29 août 2022.

Dans une note au comité subrégional du Hainaut du 12 septembre 2022, la coordinatrice accueil souhaite que si, notamment, aucun nouveau membre du personnel formé ne peut être engagé et si la requérante ne peut apporter le tableau de son personnel actuellement engagé dans sa structure, le comité puisse revoir la capacité d'accueil en fonction du personnel présent durant les heures d'ouverture, voire envisager un retrait d'autorisation temporaire.

Le 26 septembre 2022, le comité subrégional du Hainaut, vu notamment « votre rencontre du 16/09/2022 avec les Membres du Comité Subrégional du Hainaut » et « Considérant les multiples constats relayés par la coordinatrice faisant état d'un sous-encadrement et de la présence de personnel non qualifié au sein de votre crèche », met la requérante en demeure de fournir, dans un délai de 14 jours, notamment, « le tableau récapitulatif du personnel et des personnes en contact régulier avec les enfants complété pour le personnel actuellement engagé (modèle joint) » et d'« engager du personnel qualifié et en nombre suffisant au regard de la norme d'une puéricultrice par tranche de 7 enfants présents simultanément ». Il convoque la requérante à une audition prévue le 14 octobre 2022 et précise que si, à l'échéance du délai, « le milieu d'accueil n'est pas conformé à l'ensemble des conditions d'octroi de l'autorisation, le Comité subrégional du Hainaut pourrait notamment procéder à la suspension ou au retrait de l'autorisation... ».

Le comité subrégional du Hainaut refuse la demande de report de l'audition formulée par le conseil de la requérante.

Par une décision adoptée les 14 octobre 2022 et 24 octobre 2022, en application de l'article 82, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 mai 2019 fixant le régime d'autorisation et de subvention des crèches, des services d'accueil d'enfants et des (co)accueillant(e)s d'enfants indépendant(e)s, le comité subrégional du Hainaut, considérant, notamment, que la requérante ne s'est pas présentée à l'audition et n'a répondu à aucun point de la mise en demeure du 26 septembre 2022 et qu'« il y a mise en péril de la sécurité physique et psychique des enfants par le comportement ou l'inaction du pouvoir organisateur ou des membres de son personnel », retire provisoirement l'autorisation d'accueil de la crèche à partir du 27 octobre 2022 jusqu'au 18 novembre 2022. En application de l'article 82, § 2, de l'arrêté royal du 2 mai 2019 précité, il décide que le dossier sera réexaminé, la requérante devant lui transmettre avant le 18 novembre 2022, date de la nouvelle audition, notamment, « le tableau récapitulatif du personnel et des personnes en contact régulier avec les enfants complété pour le personnel actuellement engagé (modèle joint) ».

La requérante n'a pas introduit de recours contre cette décision, qui est motivée notamment comme suit :

«

Considérant la plainte du 11/07/2022 de Madame Lauren Ruzziconi et Monsieur François Foulart dans laquelle les faits suivants sont dénoncés :

- Manque d'effectif
- Personnel non qualifié
- Non communication vers les parents
- Comportement/mots inappropriés
- Manque d'organisation
- Non-respect des consignes des parents
- Non-respect du projet pédagogique
- Manque de sécurité
- Rotation du personnel
- Mensonges et attitudes de la directrice

Considérant la plainte du 15/07/2022 de Madame Diane Lecat dans laquelle les faits suivants sont dénoncés :

- Sous-effectif du personnel
- Mauvaise gestion des imprévus
- Mauvaise communication avec les parents
- Personnel non qualifié

Considérant la mise en demeure adressée le 26/09/2022 faisant suite aux plaintes parentales susmentionnées, au rapport de notre service Coordination Accueil résultant de sa visite du 12/09/2022 et de la rencontre du 16/09/2022 avec les Membres du Comité; duquel il ressort les éléments suivants :

- Fournir le tableau récapitulatif du personnel et des personnes en contact régulier avec les enfants complété pour le personnel actuellement engagé (modèle joint)
- Engager du personnel qualifié et en nombre suffisant au regard de la norme d'une puéricultrice par tranche de 7 enfants présents simultanément
- Fournir les documents du personnel de votre nièce (diplôme, contrat de travail ou convention de bénévolat, certificat de santé physique et psychique, preuve de l'état d'immunité contre la rubéole, extrait de casier judiciaire modèle 2) (modèle joint)
- Fournir vos propositions et engagements de pratiques en adéquation avec votre projet d'accueil tant pour l'accueil des enfants que la relation aux familles
- Fournir vos propositions et engagements par rapport à la mise en place d'une période de familiarisation comme indiquée dans le contrat d'accueil
- Mettre en conformité et aménager l'espace extérieur coté « petits » en le délimitant et sécurisant
- Procéder aux aménagements de sécurité dans les pièces d'accueil, en sécurisant par des tapis le grand module
- Fournir la liste des enfants inscrits, les coordonnées de leurs parents et la grille de présences prévisionnelles pour les mois d'octobre, novembre et décembre 2022

Considérant le fait que vous ne vous êtes pas présentée à votre audition prévue le 14 octobre dernier et pour laquelle vous aviez été convoquée par courrier du 26/09/2022 afin de vous permettre de faire valoir votre point de vue sur les manquements qui vous sont reprochés ;

Considérant le courriel de votre Conseil, Maître Valentine Liénard sollicitant le jour même de l'audition, un report de celle-ci au vu de son indisponibilité;

Considérant que vous n'avez répondu à aucun point de la mise en demeure du 26 septembre dernier ;

Considérant que notre service Coordination Accueil a pu constater lors de sa visite du 24 octobre 22 :

- La présence de 11 enfants encadrés par 2 stagiaires IFAPME (disposant d'une convention) et vous-même ce qui respecte la norme d'encadrement requise ce jour-là ;
- La sécurisation effective du jardin côté bébés ;
- La présence de tapis posés sous les descentes du module ;

Par contre, les documents suivants, faisant partie de la mise en demeure, n'ont pas été mis à sa disposition à savoir :

- Le registre d'inscriptions des enfants ;
- Le tableau de présences des enfants ;
- Le tableau récapitulatif du personnel précisant leur temps de prestations afin de vérifier si la norme d'encadrement est journalièrement respectée et est fonction de la capacité d'accueil autorisée ;
- Le dossier administratif complet d'une des deux stagiaires dont le certificat de bonne santé physique et psychique et l'immunité rubéole dont le pouvoir organisateur doit disposer avant l'entrée en fonction ;

Considérant qu'il y a mise en péril de la sécurité physique et psychique des enfants par le comportement ou l'inaction du pouvoir organisateur ou des membres de son personnel ;

».

Le 18 novembre 2022, après avoir entendu la requérante, le comité subrégional du Hainaut retire définitivement l'agrément de la requérante, sur le fondement de l'article 82, § 3, de l'arrêté du 2 mai 2019 précité.

Cette décision est motivée notamment comme suit :

«

Considérant la décision du 24 octobre 2022 du Comité subrégional de procéder au retrait temporaire de l'autorisation de la crèche « La Clairière enchantée » gérée par Madame LISI en tant que personne physique pour la période du 27 octobre 2022 au 18 novembre 2022, période au cours de laquelle Madame LISI devait :

- Fournir le tableau récapitulatif du personnel et des personnes en contact régulier avec les enfants complété pour le personnel actuellement engagé
- Fournir les documents du personnel de sa nièce (diplôme, contrat de travail ou convention de volontariat, certificat de santé physique et psychique, preuve de l'état d'immunité contre la rubéole, extrait de casier judiciaire modèle 2)
- Fournir les propositions et engagements de pratiques en adéquation avec son projet d'accueil tant pour l'accueil des enfants que la relation aux familles
- Fournir les propositions et engagements par rapport à la mise en place d'une période de familiarisation comme indiquée dans le contrat d'accueil
- Fournir la liste des enfants inscrits, les coordonnées de leurs parents et la grille de présences prévisionnelles pour les mois d'octobre, novembre et décembre 2022.

Considérant l'audition par le Comité Subrégional en date du 18 novembre 2022, en présence de votre cliente, Madame Françoise LISI, de laquelle il ressort les éléments suivants :

- La mise en conformité de l'espace extérieur coté « petits » en le délimitant et sécurisant a été réalisée ;
- Les aménagements de sécurité dans les pièces d'accueil par la sécurisation des modules par des tapis ont été concrétisés ;
- Une proposition d'évolution de la période de familiarisation a été fournie ;
- Les propositions et engagements de pratiques en adéquation avec le projet d'accueil tant pour l'accueil des enfants que la relation aux familles, n'ont pas été fournies ;
- La convention de volontariat de Mme Cathy LISI est manquante ;

- Le contact régulier avec les enfants accueillis de la fille de Madame LISI, âgée d'une quinzaine d'années, dans le milieu d'accueil a été confirmée sans que le milieu d'accueil fournisse à l'ONE les documents requis au regard des articles 17 et 18 de l'arrêté du 2 mai 2019 (certificat d'aptitude physique et psychique et immunité contre la rubéole);
- La grille horaire fournie en cours d'audition et permettant de comparer la présence du personnel en lien avec les présences planifiées des enfants, démontre un sous-encadrement très important au regard de la norme minimale d'encadrement prévue à l'article 58 de l'arrêté du 2 mai 2019 susmentionné à savoir 1 accueillant.e pour 7 enfants présents (à titre d'exemple, certains jours durant l'après-midi, Mme LISI est seule avec 18 enfants) ;
- Le tableau du personnel ne correspond pas à l'encodage dans PRO ONE (Mon Equipe), deux informations différentes transmises par Madame LISI.

Considérant qu'il y a mise en péril de la sécurité physique et psychique des enfants par un encadrement insuffisant et ne respectant pas la norme définie d'un.e accueillant.e pour 7 enfants présents et démontré par le tableau remis par Madame LISI en séance (tableau des prévisions de novembre 2022) ;

Considérant que ce défaut d'encadrement constitue un motif grave avec risque manifeste et accru d'accidents et est incompatible avec les conditions minimales d'un accueil de qualité dont notamment les conditions de sécurité ;

».

Le 12 décembre 2022, la requérante introduit un recours contre la décision du 18 novembre 2022 auprès du conseil d'administration de la partie adverse.

Le 25 janvier 2023, après avoir auditionné la requérante, le conseil d'administration décide de confirmer la décision de retrait définitif de l'autorisation de la crèche de la requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est motivé notamment comme suit :

« [...] »

Considérant la décision adoptée les 14 et 24 octobre 2022, après mise en, demeure, par le Comité subrégional du Hainaut, compte tenu des diverses plaintes parentales et rapports de notre service Coordination accueil constatant notamment un manque d'effectifs ainsi que du personnel non qualifié, de procéder au retrait temporaire de l'autorisation de Madame LISI du 27 octobre 2022 au 18 novembre 2022 ;

Considérant la décision de l'IFAPME de rompre les conventions de stage de ses deux stagiaires au sein de la crèche "La Clairière Enchantée" ;

Considérant la décision du 18 novembre 2022 du Comité subrégional du Hainaut de procéder au retrait définitif de l'autorisation dont bénéficiait Madame LISI pour gérer sa crèche "La Clairière Enchantée" au motif principal d'un sous-encadrement très important, tel que démontré par la grille horaire reprenant la présence du personnel en lien avec celle des présences planifiées des enfants et fournie par Madame LISI lors de son audition, ce sous-encadrement étant d'une telle gravité qu'il y a mise en péril de la sécurité physique et psychique des enfants accueillis ;

Considérant le recours introduit en date du 15 décembre 2022 conformément aux modalités prévues à l'article 83 de l'arrêté du 02 mai 2019 susmentionné, dont les arguments à l'encontre de la décision du comité subrégional sont, à titre principal :

- Le Comité subrégional a procédé au retrait temporaire de l'autorisation de Madame LISI sans que cette dernière et son Conseil ne puissent se rendre à l'audition ;
- Madame LISI a sécurisé le jardin du côté des bébés et a placé des tapis de sécurité sur les descentes du module ;
- Madame LISI a mis tout en œuvre pour respecter la norme d'une puéricultrice pour 7 enfants présents simultanément mais il n'est pas impossible qu'elle ait dû faire face à des imprévus ;
- Il n'avait jamais été demandé à Madame LISI de revoir son projet d'accueil, celui-ci étant par ailleurs tout à fait en adéquation avec la sécurité des enfants et les échanges nécessaires entre le milieu d'accueil et les parents ;
- Madame LISI a bien transmis, lors de son audition du 18 novembre 2022, la grille horaire reprenant la présence des enfants et celle du personnel accueillant ;
- Le rapport de contrôle des installations électriques a été perdu par la société en charge de ce contrôle, Madame LISI n'ayant donc pas été en mesure de transmettre le rapport du service Incendie, le rapport actualisé étant en annexe du recours ;
- Madame LISI dépose, à l'appui de son recours, toute une série d'attestations parentales totalement satisfaites tant d'elle-même, que de son projet d'accueil et des personnes s'occupant des enfants.

Considérant l'audition de Madame LISI, accompagnée de son conseil, en date du 25 janvier 2023 ;

Considérant que la décision de retrait temporaire n'a pas fait l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Administration et que les droits de la défense ont bien été respectés dans le cadre de cette décision, Madame LISI ayant bénéficié d'un délai raisonnable entre sa convocation et sa date d'audition, l'information de son absence ainsi que celle de son Conseil ayant été réceptionnée le jour-même de la décision sans qu'il y ait aucun motif valable évoqué quant à la justification de l'absence de Madame LISI ;

Considérant qu'il n'est nullement contesté que Madame LISI ait procédé à la sécurisation du jardin coté "bébés" ainsi que du module, la réalisation des aménagements nécessaires étant bien mentionnée dans la notification de la décision du 18 novembre 2022 ;

Considérant que l'absence du rapport incendie ne constitue pas un motif de la décision de retrait définitif de l'autorisation de Madame LISI, le rapport actualisé transmis en annexe du recours concluant par ailleurs que l'établissement ne répond pas de manière satisfaisante aux normes de prévention contre l'incendie ;

Considérant qu'il n'est pas non plus contesté que Madame LISI a bien remis, le jour de son audition, la grille horaire du personnel qualifié et des présences planifiées des enfants, cette grille horaire démontrant, nonobstant le fait qu'elle mentionne toujours la présence des deux stagiaires IFAPME dont la convention a été rompue, un sous-encadrement très important, Madame LISI étant seule avec, à titre d'exemples, 18 ou 20 enfants ;

Considérant qu'il s'agit d'un sous-encadrement prévisionnel et régulier contrairement à ce qu'indique le recours et d'une telle importance qu'il constitue un manquement grave mettant en péril la santé physique et psychique des enfants au sens des articles 43 et 81 de l'arrêté du 02 mai 2019 susmentionné ;

Considérant que la décision du Comité subrégional a été adoptée dans le respect de la procédure et valablement notifiée sur base d'un manquement grave constituant un risque manifestement accru d'accident et incompatible avec les objectifs élémentaires du Code de qualité ;

Considérant qu'à aucune étape de la procédure, de la mise en demeure de procéder à la mise en conformité de son milieu d'accueil dans les 14 jours jusqu'à l'audition dans le cadre du recours introduit, Madame LISI n'a produit le document demandé de nature à apporter les garanties minimales quant au respect de la norme d'encadrement par du personnel qualifié, les seuls documents transmis démontrant, a contrario, un sous-encadrement important ;

Les membres du Conseil n'estime dès lors pas opportun de répondre à la demande faite de pouvoir produire de nouveaux documents, la grille du personnel ayant été remise reprenant du personnel qui n'était plus présent dans le milieu d'accueil, et les documents qui auraient pu, le cas échéant, venir éclaircir la situation ou répondre à des questions restées en suspens auraient dû être produits en vue ou lors de l'audition au plus tard.

[...] ».

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante soulève un premier moyen, pris de la violation des articles 79, 80 et 81 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 mai 2019 fixant le régime d'autorisation et de subvention des crèches, des services d'accueil d'enfants et des (co)accueillant(e)s d'enfants indépendant(e)s.

La requérante fait valoir que, par le rapport du 12 septembre 2022, la partie adverse a mis en œuvre la procédure prévue à l'article 79 de l'arrêté du 2 mai 2019 précité qui dispose que lorsque les conditions d'octroi ou de maintien d'une autorisation d'accueil ne sont plus respectées, l'ONE exige, sur le fondement d'un rapport, la mise en conformité du milieu d'accueil dans un délai déterminé.

Elle estime que si la partie adverse n'est pas obligée de recourir à la procédure prévue à l'article 79 de l'arrêté du 2 mai 2019 précité, et peut adresser directement une mise en demeure sur le fondement de l'article 80 du même arrêté, elle se doit d'aller jusqu'au bout de la procédure lorsqu'elle entend la débiter par l'envoi d'un rapport. Dès lors, sur le fondement du rapport du 12 septembre 2022, la partie adverse aurait dû, après avoir dressé la liste des manquements, laisser un délai à la

requérante pour se mettre en conformité, ce qu'elle n'a pas fait alors que cette formalité est obligatoire. Au contraire, elle lui a adressé directement une mise en demeure en méconnaissance des articles 79 et 80 de l'arrêté du 2 mars précité.

Par ailleurs, la requérante soutient qu'à supposer que la partie adverse ait pu agir ainsi, elle aurait dû, pour donner suite à la mise en demeure, rencontrer les parents en application de l'article 81 de l'arrêté du 2 mai 2019 précité, ce qui n'a pas été le cas. Selon elle, une telle rencontre n'aurait pas été dépourvue de sens dès lors que le dossier administratif contient plusieurs lettres de soutien écrites par des parents d'enfants accueillis dans la crèche, qui sont purement et simplement ignorés par la partie adverse, la décision attaquée étant muette sur ce point.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 79 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 mai 2019 fixant le régime d'autorisation et de subvention des crèches, des services d'accueil d'enfants et des (co)accueillant(e)s d'enfants indépendant(e)s :

« Lorsque le pouvoir organisateur ne respecte pas ou plus l'une ou plusieurs des conditions d'octroi ou de maintien de l'autorisation, les agents de l'ONE exigent la mise en conformité du milieu d'accueil sur base d'un rapport mentionnant les éléments auxquels il convient de remédier et le délai y afférent »

L'article 80 du même arrêté royal dispose ce qui suit en ses alinéas 2 et 3 :

« L'instance décisionnelle de l'ONE pour l'octroi et le maintien de l'autorisation est informée sans délai de toutes les situations visées aux articles 79 et 80. Cette instance décisionnelle peut se saisir du dossier et prendre toute mesure utile en termes de délai de mise en conformité, de mise en demeure ou, en cas de circonstances exceptionnelles, toute autre décision visée aux articles 82 et 85 ».

En admettant que le rapport de la coordinatrice accueil du 12 septembre 2022 constituait une application de l'article 79 de l'arrêté précité, rien n'interdisait au comité subrégional du Hainaut de l'ONE de mettre la requérante en demeure, notamment, de fournir le tableau récapitulatif du personnel et des personnes en contact régulier avec les enfants complété pour le personnel actuellement engagé (modèle joint) et d'engager du personnel qualifié et en nombre suffisant au regard de la norme d'une puéricultrice par tranche de 7 enfants présents simultanément.

Informé du rapport du 12 septembre 2022, le comité subrégional du Hainaut pouvait donc se saisir du dossier et mettre la partie adverse en demeure, comme elle l'a fait par le courrier recommandé du 26 septembre 2022. Cette mise en demeure contenait d'ailleurs un délai de 14 jours pour que la requérante se mette en

ordre.

L'article 81 de l'arrêté du 2 mai 2019, dans sa version applicable au moment de la décision litigieuse disposait que « Les agents de l'ONE soumettent à l'instance décisionnelle en matière d'autorisation, pour décision sur le maintien de l'autorisation, les situations suivantes, le cas échéant après rencontre avec les parents ». La rencontre avec les parents n'était donc pas obligatoire.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du devoir de prudence et de minutie, de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La requérante allègue que l'acte attaqué considère que si elle a effectivement produit, lors de l'audition du 18 novembre 2022, la grille du personnel, cette grille mentionne la présence de deux stagiaires dont la convention a été rompue et qu'elle témoigne d'un sous-encadrement très important prévisionnel et régulier qui constitue un manquement grave et mettant en péril la santé physique et psychique des enfants. Selon la requérante, l'acte attaqué ajoute qu'à aucun stade de la procédure ayant mené à la décision de retrait définitif, elle n'a produit le document demandé qui aurait permis d'apporter les garanties minimales quant au respect de la norme d'encadrement par du personnel qualifié mais que les documents transmis démontrent, au contraire, un sous-encadrement, de sorte qu'aucun délai supplémentaire ne pouvait être accordé à la requérante pour produire de nouveaux documents.

Selon la requérante, la partie adverse ne pouvait se fonder sur ce seul élément pour prendre sa décision, et ce pour les quatre raisons suivantes.

1. La requérante souligne en premier lieu que la partie adverse feint d'ignorer, alors que cela procède des décisions qu'elle a prises, qu'à partir du 27 octobre 2022, le milieu d'accueil a été fermé de sorte que la requérante n'a plus pu accueillir d'enfants. Ce faisant, la grille horaire qu'elle produit pour le mois de novembre 2022 ne peut en aucun cas être représentative d'une situation réelle d'accueil constitutive d'une violation des normes d'encadrement puisque plus aucun enfant n'a été accueilli.

De même, la requérante fait valoir que la partie adverse n'ignore pas – car cela figure au dossier – que l'IFAPME a rompu les deux conventions de stage de sorte qu'effectivement, au 18 novembre 2022, les deux stagiaires n'étaient plus présentes.

Elle en déduit qu'il est clair que la grille horaire qu'elle a fournie est fictive, qu'elle entendait démontrer qu'elle utilisait le modèle requis et que la partie adverse ne pouvait se fonder uniquement sur cet élément pour affirmer qu'il existait un sous-encadrement important.

2. La requérante expose ensuite que la partie adverse présente le problème du sous-encadrement comme étant un problème récurrent et structurel alors qu'il s'agit d'un problème qui prend sa source exclusivement dans deux plaintes formulées par des parents d'enfants accueillis en juillet 2022 et qu'elle est autorisée à accueillir des enfants depuis décembre 2005. Elle souligne que les lettres de soutien déposées par les parents n'en font pas état ou se bornent à évoquer des difficultés d'encadrement temporaires durant l'été 2022 qui ne mettent en rien en péril la qualité de l'accueil et la confiance des parents envers la requérante. Elle relève de plus que, dans sa décision du 26 octobre 2022 procédant au retrait temporaire de l'autorisation, la partie adverse reconnaît elle-même que, le 24 octobre 2022, le service coordination accueil de la partie adverse a constaté la présence de 11 enfants encadrés par deux stagiaires et elle-même, de sorte que la norme d'encadrement était respectée. La requérante estime qu'il est curieux de soutenir qu'un tableau prévisionnel fictif concernant une période durant laquelle la crèche était fermée est plus probant, quant au non-respect des normes d'encadrement, que le constat du respect de celles-ci par le service de coordination accueil de la partie adverse.

3. La requérante poursuit en relevant que la partie adverse a estimé qu'il fallait prendre en considération les plaintes formulées par deux mamans en juillet 2022 qui faisaient état d'un problème de manque de personnel. Elle soutient qu'à s'en tenir à l'analyse du dossier administratif, cette difficulté d'encadrement a été constatée une seule fois par la partie adverse et non systématiquement comme semble l'indiquer la décision. Elle souligne à ce propos les éléments suivants :

- dans le rapport faisant suite à la visite du 15 juillet 2022, il est constaté que 14 enfants sont présents ainsi que 3 enfants en familiarisation ; la requérante est présente, ainsi qu'une de ses puéricultrices, les trois autres étant absentes ; face à ces absences, la requérante a demandé de l'aide à madame M., normalement en charge de la préparation des repas ; formellement, il y a donc assez de personnel par rapport au nombre d'enfants ; à ce stade, il est proposé d'entendre la requérante par rapport à son manque de personnel et il lui est demandé de fournir un tableau de

présence qui reprend, pour les mois d'août et septembre 2022, le nombre d'enfants inscrits et le personnel présent ;

- dans le rapport du 12 septembre 2022, qui faisait suite à la visite du 29 août, il est spécifié que 11 enfants sont présents et que la nièce de la requérante arrive en renfort à 10 heures ; ainsi que l'a indiqué la requérante, cette personne intervient comme bénévole et possède toutes les qualités requises ; la requérante transmettra à la partie adverse les documents qui en attestent, dans le cadre de l'instruction du dossier ;
- lors de la visite du 24 octobre 2022, il est constaté que la norme d'encadrement est respectée.

Selon la requérante, les difficultés relatives à l'absence du personnel d'encadrement ne sont pas structurelles mais ponctuelles en ce sens que le problème ne réside pas dans le fait qu'elle n'a pas engagé assez de personnel mais principalement dans le fait que, par moment, son personnel s'est trouvé en circonstances d'absentéisme pour cause de maladie. Elle expose que, si on examine les tableaux des enfants inscrits fournis par la requérante au regard du tableau récapitulatif du personnel et des personnes en contact régulier avec les enfants, on constate que le nombre d'enfants inscrits est approximativement de 30 et que le personnel d'encadrement est fixé à 5 (madame B., madame C., madame D., madame S. et la requérante), de sorte que la norme d'encadrement est donc, dans les faits, largement respectée même si la requérante a connu de manière ponctuelle un phénomène d'absentéisme ou de manque de personnel, ce qui n'a en rien ébranlé la confiance de la majorité des parents qui sont très reconnaissants envers la qualité de l'accueil proposé.

La requérante reproduit ensuite des extraits de témoignages des parents montrant, selon elle, que les problèmes de personnel de la crèche, mis en avant par la partie adverse, n'ont jamais ou rarement causé de difficultés aux parents. La requérante constate que la partie adverse n'a pas pris en considération les nombreuses démonstrations de soutien des parents (lettres, pétitions, ...)

Elle allègue que les éléments favorables au milieu d'accueil — étant les nombreux témoignages des parents satisfaits — ont donc été ignorés par la partie adverse alors que l'article 80 de l'arrêté du 2 mai 2019 imposait que les parents soient entendus.

Elle estime que la motivation de la décision attaquée donne le sentiment que celle-ci ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et admissibles puisque la partie adverse se fonde quasi exclusivement sur les critiques qui émanent de trois parents plutôt que sur la constatation, par ses soins, d'un réel problème d'encadrement

structurel. Elle expose que si le Conseil d'État ne peut se substituer à l'autorité pour apprécier la nature ou la gravité des manquements lui reprochés, il n'en demeure pas moins que, dans le cadre du contrôle de la légalité, il lui incombe de vérifier si les faits dont la matérialité même est contestée, à savoir le sous-encadrement prévisionnel et régulier qui se fonde sur une grille « modèle » déposée en novembre 2022 ou l'absence de transmission de certains documents, sont établis à suffisance. Elle allègue que cela n'est absolument pas le cas en l'espèce.

Selon la requérante, la partie adverse, qui fait grand cas de la grille horaire de novembre 2022, omet qu'elle a complété le tableau qui permet de lister les personnes en contact régulier avec les enfants ainsi que les enfants inscrits pour les périodes demandées qui démontre, en principe, que la structure d'accueil, avant sa fermeture administrative et la cessation des deux contrats IFAPME, disposait du personnel requis. Elle ajoute que la partie adverse omet également qu'elle a transmis les 3, 4 et 8 novembre 2022 les documents sollicités et qu'elle s'est assurée, le 8 novembre, que tous les documents souhaités avaient été reçus et qu'il n'en manquait pas, de sorte que la partie adverse ne peut, selon elle, être suivie quand elle affirme que tous les documents requis n'ont pas été transmis.

La requérante en déduit que la décision de retrait d'autorisation n'est pas justifiée en fait, s'appuyant sur des motifs non admissibles et que, ce faisant, elle est entachée d'illégalités.

Elle ajoute que l'empressement avec lequel la décision de retrait définitif a été prise rendait les conditions énoncées dans la mise en demeure du 26 septembre 2022 irréalisables. Elle souligne à cet égard qu'avant même d'avoir pu l'entendre, la partie adverse l'a mise en demeure d'engager du personnel dans un délai de 14 jours et que, pour autant que ce délai puisse être considéré comme permettant raisonnablement de le faire — *quod non* en l'espèce — et qu'un tel engagement fût nécessaire, la partie adverse a, en l'absence de la requérante à l'audition du 14 octobre 2022 (pour laquelle un report avait été sollicité), décidé du retrait provisoire de son autorisation avec effet au 27 octobre 2022 et ce, pour trois semaines. La requérante se demande comment elle aurait pu engager du personnel dans un tel contexte : quelles sont les puéricultrices qui accepteraient de prêter, en tant qu'indépendantes, dans un milieu d'accueil fermé ? Elle souligne qu'à la suite de cette fermeture provisoire, l'IFAPME a mis un terme aux conventions des deux stagiaires présentes au sein de la crèche et que cette décision, dont la responsabilité lui échappe, cumulée avec l'impossibilité d'engager des puéricultrices dans un contexte de fermeture, rendait impossible le respect de la mise en demeure par celle-ci et l'adéquation du personnel encadrant par rapport aux enfants inscrits, qui ne pouvaient d'ailleurs plus fréquenter le milieu d'accueil.

4. Enfin, la requérante allègue que la motivation de l'acte attaqué se fonde, d'une part, sur le non-encadrement prévisionnel et régulier des enfants et, d'autre part, sur la non-transmission, par elle, des documents qui lui avaient été demandés pour justifier qu'aucun autre délai ne lui soit accordé pour étayer son dossier. Elle estime que cette motivation interpelle puisqu'elle donne le sentiment, comme cela ressort d'ailleurs du procès-verbal d'audition du 25 janvier 2023, que la décision vise plutôt à la sanctionner pour les manquements administratifs qu'elle a commis alors qu'elle « pataugeait » dans les documents administratifs à fournir plutôt qu'à sanctionner l'existence d'un réel danger physique et psychologique pour les enfants. A cet égard, elle expose que madame H. a expliqué, lors de l'audition, que « La décision du Comité Subrégional est intervenue suite à une succession de demandes et de non-réponses ». Selon la requérante, cela semble constituer un aveu que ce qui a animé la partie adverse est de sanctionner son manque de suivi administratif plutôt que de veiller au respect des conditions d'accueil. Elle estime qu'il s'agit d'un détournement de pouvoir en ce sens que le but poursuivi n'a manifestement pas été de veiller à prendre une mesure qui se justifie par la mise en péril de la sécurité physique et psychique des enfants (qui ne ressort en rien du dossier et n'est aucunement confirmée par les parents des enfants accueillis) mais de sanctionner la requérante pour ses « lacunes » administratives dans le seul but de lui nuire.

En conclusion, pour l'ensemble des raisons qui viennent d'être exposées, la requérante soutient que la situation de péril pour la sécurité physique et psychique des enfants vantée par la partie adverse n'est pas établie par les éléments du dossier et ne pouvait justifier le retrait définitif de l'autorisation de la requérante. Elle estime qu'en se fondant sur des motifs non-exacts, non-vérifiables, non-pertinents et non-admissibles, l'ONE viole les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs dans la mesure où les éléments de faits avancés à l'appui de la motivation de sa décision ne sont en aucun cas étayés à suffisance.

Selon la requérante, les témoignages des parents n'ont pas été pris en considération de même que les documents transmis par elle (listing du personnel et inscription des enfants) à l'exception de la grille pour le mois de novembre 2022 qui n'est pas représentative d'un quelconque problème d'encadrement concret puisque la crèche était fermée durant cette période. Elle ajoute que, pour satisfaire au prescrit légal, l'autorité doit faire apparaître dans la décision que les arguments avancés dans le cadre du recours ont bien été examinés ainsi que les raisons qui ont conduit à les rejeter. Elle estime qu'en écartant les nombreux témoignages positifs des parents des enfants fréquentant le milieu au profit de plaintes déposées par quelques parents mécontents et en aucun cas étayées par le dossier administratif, l'ONE a méconnu les

dispositions visées au moyen.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 58 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 mai 2019 précité dispose comme il suit :

- « En crèche, les normes minimales sont les suivantes :
1. Un(e) directeur(trice) à temps plein à partir de 70 places, à mi-temps en deçà.
 2. Un(e) accueillant(e) pour 7 enfants simultanément présents. Pour l'application de cette norme, il sera tenu compte de l'organisation pratique des sections au sein du lieu d'accueil ».

L'article 15 du même arrêté énonce ce qui suit :

- « En crèche et dans les services d'accueil d'enfants, le personnel de direction, le personnel d'encadrement psycho-médico-social et le personnel d'accueil des enfants est soit statutaire, soit sous contrat de travail.

En crèche, le personnel d'accueil des enfants peut également être sous convention de stage de longue durée dans le cadre de la formation en alternance ou de la formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises à concurrence d'un stagiaire maximum par tranche complète de 14 places ».

Les plaintes de certains parents et les constats de la coordinatrice accueil de la partie adverse lors des visites des 12 juillet 2022 et 29 août 2022, laissent penser qu'à partir, à tout le moins, du mois de juin 2022, la crèche de la requérante ne respectait pas la norme d'encadrement d'une puéricultrice pour 7 enfants présents simultanément et qu'elle avait recours à des personnes non qualifiées pour encadrer les enfants (la cuisinière, la fille de la requérante âgée de 16 ans, et la nièce de la requérante qui interviendrait bénévolement). Dans la mise en demeure du 26 septembre 2022, la partie adverse a demandé à la requérante de « fournir le tableau récapitulatif du personnel et des personnes en contact régulier avec les enfants complété pour le personnel actuellement engagé (modèle joint) », d'« engager du personnel qualifié et en nombre suffisant au regard de la norme d'une puéricultrice par tranche de 7 enfants présents simultanément » et de « fournir les documents du personnel de votre nièce (diplôme, contrat de travail ou convention de bénévolat, certificat de santé physique et psychique, preuve de l'état d'immunité contre la rubéole, extrait du casier judiciaire modèle 2) ». Le but de cette demande était de pouvoir déterminer si les critères d'encadrement étaient respectés par la requérante et, à défaut, de lui demander d'engager du personnel supplémentaire. Cette demande a été réitérée dans la décision de retrait temporaire adoptée les 14 octobre 2022 et 24 octobre 2022, dans laquelle ne figurait toutefois plus la demande d'« engager du personnel qualifié et en nombre suffisant au regard de la norme d'une puéricultrice par tranche de 7 enfants présents simultanément ».

Le 4 novembre 2022, la requérante a transmis à la partie adverse une liste des membres de son personnel. Il ressort de ce document que la crèche disposait de 5 personnes pouvant être prises en considération pour le calcul de l'encadrement des enfants, à savoir la requérante, mesdames B. et C. ainsi que deux stagiaires de l'IFAPME, mesdames D. et S. Il semble que madame B. était en absence de longue durée depuis au moins le 12 juillet 2022, date de la visite de la coordinatrice accueil à la crèche, ce qui expliquerait qu'elle ne figure pas dans la grille horaire déposée par la requérante lors de son audition le 18 novembre 2022. En tout état de cause, il résulte de cette grille horaire que, nonobstant l'effectif rappelé ci-dessus, la requérante était seule susceptible d'encadrer les enfants à partir de 15h le lundi, de 15h30 le mardi, de 14h le mercredi, de 15h30 le jeudi et de 15h30 le vendredi, alors qu'il y avait encore, à partir de ces heures, selon les cas, plus de 14 ou plus de 7 enfants présents à la crèche.

Dès lors, la décision attaquée a pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation qu'il y avait un sous-encadrement prévisionnel et régulier d'une importance telle qu'il constituait un manquement grave mettant en péril la santé physique et psychique des enfants au sens des articles 43 et 81 de l'arrêté royal du 2 mai 2019 précité. Un tel constat constitue une motivation suffisante pour le retrait de l'autorisation de la requérante. La mention d'un sous-encadrement « prévisionnel et régulier » doit se comprendre comme signifiant que le sous-encadrement ne s'est pas produit certains jours en raison de l'absence ponctuelle d'une ou de plusieurs puéricultrices mais qu'il est permanent, à tout le moins depuis juin 2022, en raison d'un effectif réellement disponible insuffisant pour assurer le respect des normes d'encadrement durant toute la journée.

La circonstance que le service de coordination accueil de la partie adverse a constaté, lors de sa visite du 24 octobre 2022, que 11 enfants étaient présents, encadrés par deux stagiaires de l'IFAPME et par la requérante, ce qui est conforme à la norme d'encadrement, n'implique pas que le personnel de la requérante était suffisant pour encadrer à tout moment de la journée un effectif pouvant aller, selon la grille horaire fournie par la requérante, jusqu'à 21 enfants simultanément. D'ailleurs, lors des visites précédentes des 12 juillet et 29 août 2022, le non-respect des normes d'encadrement a bien été constaté.

La requérante considère que la grille horaire qu'elle a fournie est un document fictif puisqu'il concerne le mois de novembre 2022, alors que sa crèche a été fermée le 27 octobre 2022, à la suite de la décision de la partie adverse des 14 octobre 2022 et 24 octobre 2022 de retrait temporaire de l'autorisation. Elle estime qu'il ne peut y avoir de manquement à ce moment dès lors qu'aucun enfant n'était accueilli, qu'il lui était difficile d'engager du personnel, la crèche étant fermée, et que

le délai qui lui a été donné pour régulariser la situation était trop court. Ces arguments ne peuvent être suivis. Des manquements ont bien été constatés dans les mois précédant la fermeture de la crèche et la requérante n'apporte aucun élément prouvant le contraire. Avec un effectif disponible de quatre puéricultrices et les horaires de celles-ci mentionnés par la requérante elle-même, il était impossible qu'à partir de la fin de la mesure de suspension, soit le 19 novembre 2022, la requérante pût reprendre ses activités en respectant les normes d'encadrement. Même si la crèche était fermée jusqu'au 18 novembre 2022, la requérante pouvait conclure de nouveaux contrats de travail prenant effet le 19 novembre 2022. Enfin, la requérante a bénéficié, pour régulariser la situation, non seulement du délai de 14 jours prévu dans la mise en demeure du 26 septembre 2022, mais également du délai écoulé jusqu'à la décision de retrait provisoire de l'autorisation d'accueil à partir du 27 octobre 2022 et entre cette décision et la décision de retrait définitif du 18 novembre 2022, ce qui ne paraît pas constituer un délai manifestement déraisonnable. Il semble donc établi, *prima facie*, que des manquements aux normes d'encadrement ont eu lieu, à tout le moins depuis juin 2022, que ces manquements étaient structurels et que la requérante n'y a pas remédié.

Contrairement à ce que soutient la requérante, celle-ci n'est pas sanctionnée pour ne pas avoir transmis certains documents. L'acte attaqué constate seulement qu'entre la mise en demeure et l'audition dans le cadre de la procédure d'appel, la requérante n'a pas produit de document de nature à apporter les garanties minimales quant au respect de la norme d'encadrement. Ainsi que l'indique la partie adverse dans sa note d'observations, il s'agit d'une question de preuve et non d'un manquement administratif. Par ailleurs, il convient de souligner que la décision attaquée repose fondamentalement sur le document transmis par la requérante le 18 novembre 2022, de sorte que c'est à tort que cette dernière allègue que ladite décision repose « quasi exclusivement sur les critiques qui émanent de trois parents ».

La critique de la requérante portant sur le fait que l'acte attaqué n'a pas répondu à l'argument selon lequel les parents étaient « totalement satisfaits tant d'elle-même que de son projet d'accueil et des personnes s'occupant des enfants » est inopérante dès qu'il apparaît, au terme de l'examen en référé auquel il a été procédé ci-avant, que les griefs formulés par la requérante ne semblent pas de nature à remettre en cause le constat de la partie adverse relatif à l'existence d'un « sous-encadrement prévisionnel et régulier », constitutif d'un manquement grave mettant en péril la santé physique et psychique des enfants au sens des articles 43 et 81 de l'arrêté du 2 mai 2019. En effet, les parents ne peuvent dispenser une crèche du respect des dispositions légales et réglementaires en matière d'encadrement.

Le second moyen n'est pas sérieux.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 novembre 2023, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé composée de :

Imre Kovalovszky,	président de chambre,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Imre Kovalovszky