

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 94.737 du 17 avril 2001

A.77.248/VI-14.410

En cause : **CUVELIER** Carole,
ayant élu domicile chez
Me Cédric MOLITOR, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

**1. L'Office de la Naissance et de
l'Enfance,**

ayant élu domicile chez
Me Robert DE BAERDEMAEKER, avocat,
rue Defacq 78-80
1060 Bruxelles,

2. la Commune d'Uccle,

ayant élu domicile chez
Me Juan VERLINDEN, avocat,
avenue Albert 137
1190 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 janvier 1998 par
Carole CUVELIER qui demande l'annulation de :

- " - la décision du bureau du conseil d'administration de
l'ONE, prise le 12 novembre 1997, d'émettre un avis
défavorable au Collège des Bourgmestre et Echevins à ce
que la requérante garde encore des enfants;
- la décision du Collège des Bourgmestre et Echevins de
la Commune d'Uccle de date inconnue et notifiée le 5
janvier 1997 (lire 1998) de retirer à la requérante
l'autorisation de garde d'enfants;"

Vu l'arrêt n° 93.441 du 21 février 2001 rouvrant
les débats et fixant l'affaire à l'audience du 28 mars
2001;

Vu l'ordonnance du 6 février 1998 accordant à la requérant le bénéfice de la procédure gratuite;

Entendu, en son rapport, M. HANSE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me WISSCHHOFF, loco Me MOLITOR, avocat, comparaissant pour la requérante, Me BAERDEMAEKER, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et Me JIMENEZ, loco Me VERLINDEN, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête se présentent comme suit :

1. Le 11 août 1994, la requérante, responsable de la maison d'enfants "Et Na", et l'O.N.E. concluent une convention relative à la garde d'au maximum 15 enfants de 0 à 3 ans en externat dans des locaux implantés rue de la Magnanerie à UCCLE.

2. Le 23 avril 1996, les services de l'O.N.E. après une visite de la maison d'enfants de la requérante, émettent un avis favorable au renouvellement de l'autorisation communale.

3. Le 2 avril 1997, une nouvelle visite de la maison d'enfants de la requérante a lieu et un rapport favorable au renouvellement de l'autorisation communale est établi. Ce rapport mentionne l'existence de difficultés avec un père d'enfants.

4. Le 4 avril 1997, M. GRONDHOUT adresse à l'O.N.E. une demande d'enquête à propos de la maison d'enfants de la requérante qui, selon lui, ne respecterait pas les règles de bien-être et de sécurité des enfants, propose que l'enquête soit confiée à une personne inconnue de la requérante et souhaite connaître le nom du fonctionnaire en charge du dossier afin de centraliser les plaintes.

5. Le 7 avril 1997, la requérante adresse une note aux parents des enfants en indiquant avoir demandé à l'O.N.E. une inspection rigoureuse.

6. Le 13 avril 1997, M. GRONDHOUT établit un document dans lequel il expose en détail les griefs à l'encontre de la maison d'enfants de la requérante. En substance, il déplore que, pour 1997, au moins 20 noms d'enfants figurent au calendrier des anniversaires, indique qu'il ne peut admettre la présence simultanée de plus de 15 enfants, que ceux-ci doivent être surveillés par l'effectif normal de la maison d'enfants même pendant le temps de midi, que du personnel a été employé sans contrat de travail et que la salle de psychomotricité est une "arlésienne". Le même jour, cette personne et 10 parents demandent à l'O.N.E. l'ouverture d'une enquête.

7. Le 14 avril 1997, la maman d'un enfant gardé par la requérante, "suite au climat tendu régnant à la crèche actuellement", indique à l'inspectrice générale de l'O.N.E. son ravissement à propos des services de la requérante, qu'elle ne comprend pas les parents mécontents, que les membres de l'O.N.E. présents à la crèche n'ont émis aucune plainte et que cela rassemble à un sabotage dont la responsable serait la soeur de la requérante.

8. Le 16 avril 1997, l'administratrice générale de l'O.N.E. informe M. GRONDHOUT qu'elle a ordonné une

enquête soignée sur la qualité des soins et l'encadrement des enfants et, dans une note interne, demande à l'inspectrice subrégionale d'analyser la situation, l'inspectrice de secteur ayant été mises au courant des accusations de M. GRONDHOUT "(mauvais traitements, surcapacité, sexualisation des rapports entre adultes, ...)".

9. Le 18 avril 1997, l'inspectrice de secteur établit un très long rapport sur la maison d'enfants de la requérante. Il appert de ce rapport que la situation, en raison de l'action de M. GRONDHOUT qui s'est juré de mettre fin à l'activité de cette maison, est très tendue, que la requérante va licencier sa soeur qui a commis une faute grave en se rendant à une réunion avec M. GRONDHOUT, que le conflit entre adultes (les soeurs CUVELIER et M. GRONDHOUT) se reporte sur le milieu d'accueil en sorte que les parents sont pris à témoin dans ce conflit, que la travailleuse médico-sociale n'a jamais constaté de sous-encadrement, que si certains manquements ont pu avoir lieu, jamais la qualité de ce milieu d'accueil n'a été mise en cause de manière importante, que l'équipe de la consultation des nourrissons lui garde sa confiance, que, malgré cette situation douloureuse, la requérante reste attentive aux enfants dans une maison paisible et chaleureuse et conclut que le conflit entre adultes ne semble pas retentir sur l'accueil des enfants, que la qualité de l'accueil reste bonne et que la requérante s'est voulue trop proche des parents et pas assez professionnelle sur ce plan.

10. Les 16 et 20 avril 1997, cinq lettres de parents dont quatre rédigées sur un même modèle sont envoyées à l'O.N.E. et à la requérante en indiquant que les enfants seront retirés et en exigeant la restitution des jours de garde déjà payés.

11. Le 1^{er} mai 1997, les parents de deux filles gardées par la requérante, se présentant comme des professionnels du monde de l'éducation, expriment à l'inspectrice de l'O.N.E. leur très grande satisfaction envers le milieu d'accueil et ne pas comprendre la cabale menée contre la requérante, les manquements constatés étant imputables à sa soeur, indiquent que, depuis le départ des plus vindicatifs, tout va mieux et que la procédure conduite par M. GRONHOUT et la soeur de la requérante (réunion secrète, intimidation, déstabilisation) est inacceptable.

12. Le 5 mai 1997, la travailleuse médico-sociale de l'O.N.E. établit un nouveau rapport sur la maison d'enfants de la requérante dont elle souligne le désir de collaboration, le dialogue constructif, le respect des normes d'encadrement, le suivi positif des inévitables remarques, indique qu'elle garde, "malgré les problèmes actuels et l'ambiance des dernières semaines", une impression de confiance mutuelle et de désir de collaboration de la requérante avec l'O.N.E. et propose qu'après mise au point et enquête approfondie, les parents soient pleinement rassurés à propos du bien-être de leurs enfants.

13. Le 13 mai 1997, l'administratrice générale de l'O.N.E. demande à "S.O.S. ENFANTS" de l'hôpital Saint-Pierre de lui indiquer, "suite à des plaintes de parents relatives à des comportements maltraîtants dont ils ont eu connaissance principalement par des aidants de la maison d'enfants, dans quelle mesure (la requérante) pourrait faire courir des risques particuliers aux enfants qu'elle accueille dans sa structure", l'avis émis l'aidant à prendre une position par rapport à ce milieu.

La requérante et les parents d'enfants sont informés de cette démarche.

14. A une date inconnue, "S.O.S. ENFANTS" communique son rapport. Ce rapport n'est pas déposé au dossier administratif.

15. Sur la base de ce rapport, les différents échelons de l'O.N.E. émettent leur avis à propos du maintien ou non de l'agrément O.N.E. de la maison d'enfants de la requérante.

16. Le 24 septembre 1997, le conseil de la requérante indique qu'elle a été informée d'un rapport établi à sa charge par le "Centre S.O.S.-Enfants-ULB" qui préconisait le retrait de son agrément, rappelle l'existence d'une polémique familiale et personnelle et demande à être entendu avant toute décision définitive afin de soumettre tous les éléments indispensables pour l'appréciation du litige.

17. Le 25 septembre 1997, la travailleuse médico-sociale de l'O.N.E., après lecture du rapport "S.O.S. ENFANTS", indique n'avoir jamais constaté de problèmes de maltraitance au cours des années de surveillance et avoir toujours ressenti un désir de collaboration, souhaite un approfondissement de l'enquête et propose d'écarter le témoignage de la soeur de la requérante qui est fort sujet à caution vu l'ampleur du problème relationnel entre les soeurs.

18. Le 7 octobre 1997, l'inspectrice de l'O.N.E. indique qu'en raison du rapport négatif de l'équipe S.O.S., il lui paraît impossible de maintenir un avis favorable au maintien de la structure mais rappelle que ni elle ni l'équipe de consultation n'ont constaté de situations comme évoquées dans le rapport et que les parents contactés après la crise ont toujours été favorables.

19. Le 9 octobre 1997, le médecin de l'O.N.E. émet un avis défavorable "compte tenu des plaintes de nombreux parents" et de "l'avis défavorable de l'équipe S.O.S."

Le même jour, le comité de l'O.N.E. émet un avis défavorable.

20. Le 22 octobre 1997, une réunion rassemble les parents invités (liste non déposée au dossier administratif) et les auteurs des avis défavorables issus de l'O.N.E.. Du procès-verbal de cette réunion, il appert que l'ensemble des parents présents est entièrement favorable à la poursuite des activités de la garderie, que les éléments relatifs aux mauvais traitements sont peu pertinents, qu'ils attribuent la crise à la soeur de la requérante et à "un papa meneur", le sieur GRONDHOUT, que l'intervention de S.O.S.-Enfants n'a pas été adéquate car ils ont l'impression d'avoir dû s'imposer pour qu'on recueille leur avis, que la situation est pacifiée depuis le départ de la soeur de la requérante à qui on ne peut tenir rigueur à un incident isolé, que l'accusatrice (= la soeur de la requérante) s'en est prise à un des enfants des parents et qu'ils sont favorables à un encadrement plus important de la structure en souhaitant que l'O.N.E. prennent position sur la situation actuelle et non sur la crise passée.

21. Le 6 novembre 1997, la requérante et son conseil sont reçus par les services de l'O.N.E.. Le même jour, une note à l'attention du bureau du conseil d'administration est établie.

Cette note indique que du rapport S.O.S.-Enfants, il se déduit que 6 parents sont satisfaits, que 2 critiquent la soeur de la requérante et que 10 parents donnent un avis négatif, la responsable étant peu fiable, deux mères ayant assisté à des comportements "limite" (violence verbale), d'autres ayant observé chez leurs

enfants des attitudes laissant à penser qu'il s'est passé "quelque chose", que les entretiens avec la soeur de la requérante et une ancienne aidante indiqueraient que la requérante frapperait les enfants, les punirait en les isolant ou leur donnerait des douches froides, serait trop exigeante et qu'un jour, il y aura un accident grave, peut-être une mort suspecte, que la requérante reconnaîtrait punir les enfants sans qu'il s'agisse de maltraitance, qu'elle est inadéquate en matière de psychologie de l'enfant et qu'elle souffre de difficultés psychologiques personnelles, de problèmes de santé et qu'elle n'est pas suffisamment solide et fiable pour s'occuper de petits enfants.

La note termine ce point en indiquant que S.O.S.-Enfants "devant ce tableau déplorable et les incompétences manifestes, (pense) qu'il est de (son) devoir de (conseiller vivement à l'O.N.E.) la fermeture de la maison d'enfants dans l'intérêt supérieur de l'enfant".

A la suite de l'exposé de l'entretien avec la requérante, l'administratrice générale de l'O.N.E. propose au bureau d'émettre un avis défavorable à l'attention du collège des bourgmestre et échevins.

22. Le 12 novembre 1997, le bureau du conseil d'administration de l'O.N.E. décide d'émettre un avis défavorable à l'attention du collège des bourgmestre et échevins.

Cette décision est rédigée comme suit :

" Note à Madame Berhin, Directrice d'administration
Madame Latiers, Conseillère
Monsieur Vervoort, Conseiller
Madame Roland, Conseillère adjointe
Madame De Vresse, Secrétaire d'administration

maison d'enfants "Et Na" - note BUR 97 504

L'Administratrice générale fait part de la note BUR 97 504.

Après un échange de vues, le Bureau, vu l'avis défavorable de la consultation des nourrissons basé sur la rapport négatif de l'équipe S.O.S, vu l'avis négatif de l'équipe S.O.S.-Enfants et la gravité des éléments évoqués dans le rapport et malgré l'avis favorable de certains parents (moyennant encadrement de la structure par un psychologue), décide d'émettre un avis défavorable au Collège des Bourgmestre et Echevins. Le Bureau charge l'administration de l'exécution de cette décision.

S'étonnant des rapports favorables de la TMS et du médecin de la consultation, il leur demande un rapport circonstancié sur le suivi particulier de cette maison d'enfants via l'inspectrice subrégionale."

Il s'agit du premier acte attaqué.

23. Le 18 novembre 1997, cet acte est notifié à la requérante et au collège des bourgmestre et échevins d'UCCLE.

L'acte notifié à la requérante est rédigé comme suit :

" Concerne : Garde d'enfants.
Nous vous signalons que le Bureau du Conseil d'Administration de l'O.N.E., en sa séance du 12/11/1997, a décidé d'émettre un avis défavorable au Collège des Bourgmestre et Echevins à ce que vous gardiez encore des enfants suite aux avis défavorables de l'équipe de la consultation des nourrissons, du Service Inspection, du conseiller médical et du Comité subrégional.

Les motifs suivants ont été invoqués.

L'O.N.E. a reçu des plaintes graves de parents en avril 97 relatives notamment :

- à des comportements de maltraitance,
- à un non-respect des normes d'encadrement,
- à un manque de surveillance des enfants,

Suite à ces plaintes, l'O.N.E. a mandaté une équipe S.O.S.-Enfants afin d'indiquer dans quelle mesure la responsable pouvait faire courir des risques particuliers aux enfants accueillis.

Les conclusions du rapport de l'équipe sont particulièrement alarmantes puisque l'équipe nous conseille de fermer votre établissement dans l'intérêt supérieur des enfants gardés.

Le Bureau de notre Conseil d'Administration a pris bonne note que l'avis des parents, émis lors de la réunion du 22/10/1997, était unanimement favorable.

Néanmoins, avec nos travailleurs de terrain, notre Bureau a estimé qu'il fallait demander la fermeture au Collège des Bourgmestre et Echevins et ce, conformément à notre mission de surveillance de milieux d'accueil prévue par le décret du 30/03/83 créant l'O.N.E.

Même si l'ensemble des parents rencontrés le 22/10/97 étaient favorables à la poursuite de l'activité, nous ne pouvons plus cautionner d'autant plus que l'entretien que nous avons eu avec vous n'a pas apporté de réponse à nos interrogations.

Nous estimons que même si l'analyse de la situation a été faite suite à une crise aiguë, votre profil ne nous permet pas de prendre le risque de maintenir votre structure.

Par ailleurs, le soutien par un centre de guidance ne nous paraît pas suffisant pour apporter une garantie de bon fonctionnement.

De plus, le suivi est incontrôlable par l'O.N.E. vu le secret professionnel des psychologues l'assurant.

Il résulte de ce qui précède que nous demandons la fermeture de cette structure au Collège des Bourgmestre et Echevins, seule instance habilitée à retirer ou non une autorisation de garde d'enfants.

Par ailleurs, nous interrompons, dès à présent, notre surveillance et les attestations fiscales vous seront transmises jusqu'au 20/11/97."

24. Le 16 décembre 1997, le collège des bourgmestre et échevins adopte l'acte suivant :

" RAPPORT AU COLLEGE

Objet : Enfants en garde et en nourrice-Loi du 05 septembre 1919.

EXPOSE

Nous avons reçu de l'Office de la Naissance et de l'Enfance un avis défavorable concernant la maison d'enfants "ET NA" située 5 rue de la Magnanerie à Uccle, et tenue par M^{me} CUVELIER domiciliée 319 chaussée de Saint-Job.

Des plaintes graves de parents suivies d'une enquête faite par une équipe de S.O.S.-Enfants ont justifié cette fermeture.

CONCLUSION :

Proposition d'entériner la décision de l'O.N.E..

L'assistance sociale principale.

Séance du 16.12.97

"Prend acte de la décision de l'Office de la Naissance et de l'Enfant concernant la fermeture de la maison d'enfants "ET NA" située rue de la Magnanerie, 5, suite à des plaintes graves de parents suivies d'une enquête faite par une équipe de S.O.S.-Enfants".

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

25. Le 6 janvier 1998, la requérante est avertie que le collège des bourgmestre et échevins d'UCCLE, "sur l'avis défavorable de l'O.N.E., (...) retire l'autorisation de garde d'enfants pour (la) garderie "ET NA" (...)".

Cette acte est communiqué comme suit :

" Nous sommes au regret de vous informer que sur l'avis défavorable de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, le Collège des Bourgmestre et Echevins a décidé de vous retirer l'autorisation de garde d'enfants dans votre garderie "ET NA" située 5 rue de la Magnanerie."

26. Le 13 novembre 2000, le Bureau du Conseil d'administration de l'O.N.E., "compte tenu du rapport de l'auditeur", décide de retirer son avis défavorable du 12 novembre 1997, soit le premier acte attaqué.

Cette décision est portée à la connaissance du Collège des bourgmestre et échevins d'Uccle par lettre recommandée du 26 janvier 2001.

27. Le 20 février 2001, le Collège des bourgmestre et échevins d'Uccle, compte tenu de cette information, "décide de suspendre son refus d'autorisation de garde d'enfants du 16 décembre 1997".

Considérant que le premier objet de la demande d'annulation a disparu; qu'en revanche, la décision du 16 décembre 1997 du Collège des bourgmestre et échevins d'Uccle de retirer à la requérante l'autorisation de garder des enfants, second objet du recours, continue à exister;

Considérant que l'exception d'irrecevabilité soulevée par l'O.N.E. en tant que le recours vise l'avis qu'il a émis le 12 novembre 1997 n'a plus d'objet dès lors que cet avis a été retiré;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de sa requête, "de la violation notamment du principe d'administration raisonnable et d'équitable procédure, (et) du défaut d'audition préalable"; qu'elle reproche aux actes attaqués d'avoir été adoptés sans qu'il lui ait été permis de prendre connaissance, préalablement, du rapport dressé par SOS-Enfants sur lequel se fonde la décision critiquée de l'ONE du 12 novembre 1997, et donc sans qu'il lui ait été possible de faire valoir ses observations et ses moyens de défense à propos des faits qui ont fait l'objet du rapport et qui ont motivé ladite décision;

Considérant que l'O.N.E. en retirant son avis défavorable du 12 novembre 1997, en a admis l'illégalité;

Considérant que la Commune d'Uccle, en réponse et se fondant sur l'article 6, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 septembre 1994 fixant les conditions auxquelles doivent répondre les gardien(ne)s à domicile et les directeur(rice)s de maisons d'enfants ainsi que les modalités de la surveillance médicale, soutient "qu'un avis défavorable de l'ONE, même ultérieur à un autre avis favorable, oblige le Collège à retirer automatiquement son autorisation puisqu'une condition préalable n'est plus remplie", et que, ainsi en

l'espèce, "le Collège était légalement contraint de retirer son autorisation et n'avait pas à motiver sa décision autrement qu'en se référant à l'avis défavorable émis par l'ONE";

Considérant qu'une mesure grave prise à l'encontre d'un administré en raison de son comportement ne peut être décidée sans qu'il ait été préalablement averti des griefs retenus à son encontre, sans qu'il ait pu prendre connaissance des éléments qui les étayaient, sans qu'il ait disposé d'un délai suffisant pour préparer sa réponse et sans qu'il ait eu l'occasion de s'en expliquer;

Considérant qu'en l'espèce, le retrait attaqué de l'autorisation de garde d'enfants, qui équivaut pour la requérante à une interdiction professionnelle, constitue une mesure grave prise en raison de son comportement;

Considérant qu'il est indéniable que le rapport de "S.O.S. Enfants" U.L.B. que l'O.N.E. avait demandé le 13 mai 1997 et dont fait état notamment la "note à l'attention du Bureau du Conseil d'administration" datée du 6 novembre 1997, a déterminé les actes attaqués; que rien n'indique, comme s'en plaint la requérante, que celle-ci aurait eu la possibilité d'en prendre connaissance, la lettre de son conseil du 24 septembre 1997 faisant seulement état de ce qu'elle avait été informée d'un rapport établi à sa charge; que ce rapport n'a pas été joint au dossier administratif, ni produit ultérieurement aux débats en dépit de l'observation qu'en faisait le rapport de l'auditeur;

Considérant que cette seule constatation suffit à établir que les droits de défense de la requérante ont été manifestement violés jusque et y compris au cours de la procédure devant le Conseil d'Etat; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision prise le 16 décembre 1997 par le Collège des bourgmestre et échevins de la Commune d'Uccle retirant à Carole CUVELIER l'autorisation de garde d'enfants pour la garderie "ET NA!".

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer quant au recours dirigé contre l'avis défavorable émis le 12 novembre 1997 par le Bureau du Conseil d'administration de l'Office de la Naissance et de l'Enfance quant à l'autorisation de garde d'enfants dont bénéficiait Carole CUVELIER.

Article 3.

Les dépens, liquidés en débet à 7.000 francs, sont mis à charge des parties adverses, chacune de celles-ci en supportant 3.500 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix-sept avril deux mille un par :

MM. HANSE,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} GEHLEN,	Conseiller d'Etat,
M. HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

Ph. HANSE.