



Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration

Rathausplatz 1
Case postale
3000 Berne 8
+41 31 633 79 41 (tél.)
+41 31 633 79 56 (fax)
info.ra.gsi@be.ch
www.be.ch/dssi

2024.GSI.2387 / vb

Décision sur recours du 19 février 2025

dans l'affaire

A.____

recourante

représentée par Maîtres B.____ et C.____

contre

l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS), Rathausplatz 1, case postale, 3000 Berne 8

instance précédente

concernant l'autorisation d'exploiter une crèche

(décision rendue par l'instance précédente le 30 août 2024)

I. Exposé des faits

1. Le 9 juillet 2021, l'Office cantonal des mineurs (OM) de la Direction de l'intérieur et de la justice du canton de Berne (DIJ) a délivré à D.____ l'autorisation d'exploiter 21 places d'accueil au maximum dans la crèche A.____ à compter du 2 août 2021¹.

2. Au 1^{er} janvier 2022, date d'entrée en vigueur de la loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale (LPASoc)² et de ses dispositions d'exécution ancrées dans l'ordonnance du 24 novembre 2021 sur les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (OEJF)³, la compétence en matière d'autorisation et de surveillance des crèches a été transférée de l'OM (DIJ) à l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS ; ci-après « l'instance précédente ») de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration du canton de Berne (DSSI)⁴. Conformément à l'article 138, alinéa 1 LPASoc, les crèches devaient disposer d'une autorisation d'exploiter établie selon le nouveau droit au plus tard au 1^{er} janvier 2024. L'autorisation délivrée selon l'ancien droit pour une durée indéterminée restait valable jusqu'à la première visite de surveillance, à la suite de laquelle une nouvelle autorisation était accordée à la crèche, pour autant que la précédente ne lui ait pas été retirée (art. 126, al. 1 OEJF).

3. Le 29 septembre 2022, l'instance précédente a effectué une visite de surveillance ordinaire auprès de la A.____ (ci-après « la recourante »). Ce faisant, il a ouvert d'office, de façon implicite, une procédure d'autorisation (fondée sur le nouveau droit) pour l'exploitation d'une crèche selon l'article 138, alinéa 1 LPASoc. À l'occasion de cette visite de surveillance, l'instance précédente a constaté que la recourante ne remplissait pas toutes les conditions fixées pour l'octroi d'une autorisation selon le nouveau droit. Elle lui a demandé de remédier aux manquements et d'attester ensuite qu'elle avait réuni les documents requis et procédé aux adaptations exigées⁵, ce que la recourante a fait par un rapport consécutif remis dans les délais⁶. Le 21 novembre 2022, par téléphone, la recourante a confirmé en substance à l'instance précédente qu'elle avait effectué les changements demandés dans l'aménagement des locaux⁷.

4. Entre le 27 septembre 2023 et le 16 novembre 2023, l'instance précédente a reçu plusieurs dénonciations à l'autorité de surveillance alléguant des irrégularités chez la recourante⁸.

¹ Autorisation d'exploiter délivrée par la DIJ le 9 juillet 2021 (classeur 1, dossier de l'instance précédente, ci-après « dossier IP », p. 1)

² RSB 860.2

³ RSB 860.22

⁴ Art. 107, al. 1 et 138, al. 4 LPASoc, en corrélation avec l'art. 5, al. 1 et l'art. 125, al. 1 OEJF

⁵ Bref compte-rendu du 29 septembre 2022 (classeur 1, dossier IP, p. 5-6)

⁶ Rapport consécutif du 29 septembre 2023, réponses aux questions 2 et 6 (classeur 1, dossier IP, p. 7)

⁷ Entrée du 21 novembre 2022 au document « Logbuch » (classeur 1, dossier IP, p. 47)

⁸ Courriel du 27 septembre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 55-89) ; entrée du 29 septembre 2023 au document « Logbuch » (classeur 1, dossier IP, p. 54) ; courriel du 29 septembre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 99-112) ; courriel du 2 octobre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 127-134) ; courriel du 2 octobre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 153) ;

5. À l'occasion de la visite de surveillance extraordinaire réalisée le 28 septembre 2023, l'instance précédente a constaté que le taux d'encadrement n'était pas respecté, que les adaptations des locaux exigées suite à la visite du 29 septembre 2022 (fenêtre donnant sur l'extérieur) n'avaient pas été effectuées et que des médicaments, des produits pour le lave-vaisselle et des déchets recyclables étaient accessibles aux enfants. Elle a alors demandé par écrit à la recourante d'observer dorénavant le taux d'encadrement, de remédier aux manquements constatés et de lui remettre des photos prouvant le réaménagement des locaux, la sécurisation de la cuisine et le nouvel emplacement de stockage des médicaments⁹.

6. Lors de la visite de surveillance extraordinaire du 5 octobre 2023, l'instance précédente a constaté que le taux d'encadrement n'était pas conforme. Elle a enjoint à la recourante, par écrit, de respecter en particulier le taux d'encadrement et de lui remettre d'ici au 13 octobre 2023 des documents spécifiques pour toutes les personnes ayant travaillé chez elle en 2023 ou y travaillant encore (p. ex. contrats de travail, démissions/résiliations, extraits de casier judiciaire et extraits spéciaux du casier judiciaire)¹⁰.

7. Le 12 octobre 2023, l'instance précédente a effectué une visite extraordinaire supplémentaire auprès de la recourante. Le taux d'encadrement était alors conforme et la recourante avait procédé en partie aux adaptations requises au niveau des locaux¹¹.

8. Par envoi du 12 octobre 2023, la recourante a fait parvenir à l'instance précédente une série de documents concernant les personnes employées depuis le 1^{er} janvier 2023 ainsi que des photos documentant le réaménagement des locaux, la sécurisation de la cuisine et le nouvel emplacement des médicaments¹².

9. Par courrier du 12 décembre 2023, l'instance précédente a informé la recourante qu'elle ne remplissait pas à ce moment-là les conditions fixées pour l'octroi d'une autorisation d'exploiter à durée indéterminée. Elle lui a indiqué que pour obtenir une autorisation provisoire assortie de charges, la recourante devait notamment lui transmettre les documents manquants concernant le personnel énumérés dans ledit courrier. Le délai de remise était fixé au 20 décembre 2023. L'instance précédente a également averti la recourante qu'à défaut, la demande d'autorisation serait rejetée¹³.

entrée du 4 octobre 2023 au document « Logbuch » (classeur 1, dossier IP, p. 121) ; entrée du 6 novembre 2023 au document « Logbuch » (classeur 2, dossier IP, p. 3) ; courriel du 16 novembre 2023 (classeur 2, dossier IP, p. 7-12)

⁹ Rapport relatif à la visite de surveillance extraordinaire du 28 septembre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 91-94) ; directives du 28 septembre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 114-115)

¹⁰ Directives du 9 octobre 2023 édictées suite à la visite de surveillance extraordinaire du 5 octobre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 157)

¹¹ Entrée du 12 octobre 2023 au document « Logbuch » (classeur 1, dossier IP, p. 121)

¹² Documents remis par la recourante (classeur 1, dossier IP, p. 172-485)

¹³ Courrier du 12 décembre 2023 (classeur 2, dossier IP, p. 29-33)

10. Entre le 19 décembre 2023 et le 10 janvier 2024, la recourante a fait parvenir des documents supplémentaires concernant ses collaboratrices et collaborateurs¹⁴.

11. En réponse à une demande de renseignements de l'instance précédente suite à l'annonce de nouveaux engagements, la recourante a fait savoir, par courrier du 10 janvier 2024, qu'une collaboratrice avait oublié un enfant devant la porte au retour d'une promenade le 1^{er} décembre 2023. Elle a expliqué que l'enfant était resté quelques instants à l'extérieur de la crèche, vers la porte vitrée et qu'une autre collaboratrice de l'équipe l'avait ensuite remarqué et fait entrer. La recourante a ajouté que la collaboratrice concernée avait pris la décision de démissionner pour fin janvier 2024¹⁵.

12. Lors de la visite de surveillance extraordinaire du 30 janvier 2024, l'instance précédente a noté que le taux d'encadrement était respecté et que la recourante avait entièrement réaménagé les locaux conformément aux prescriptions de l'OEJF. L'incident du 1^{er} décembre 2023 a été évoqué à cette occasion¹⁶.

13. Conformément aux dispositions transitoires du nouveau droit, selon lesquelles l'autorisation délivrée selon l'ancien droit devait être remplacée à fin 2023 par une nouvelle établie selon le nouveau droit, l'instance précédente a retiré, par décision incidente du 30 janvier 2024, l'autorisation d'exploiter accordée par l'OM le 9 juillet 2021 pour une durée indéterminée et octroyé à la recourante une autorisation fondée sur le nouveau droit, limitée au 31 décembre 2024. En parallèle, elle a imposé plusieurs charges à la recourante. Cette dernière devait en particulier faire parvenir à l'instance précédente tous les documents manquants demandés dans la correspondance échangée jusqu'alors, remettre à la fin de chaque mois la liste à jour des enfants ainsi que le planning de travail mensuel en indiquant les absences planifiées (p. ex. vacances, formation continue), annoncer immédiatement tout changement au niveau du personnel (p. ex. démission, nouvel engagement, modification du taux d'activité) et respecter en tout temps le taux d'encadrement visé à l'article 15 OEJF¹⁷. La décision incidente du 30 janvier 2024 est entrée en force sans avoir été contestée.

14. Le 6 mars 2024, l'instance précédente a effectué une visite de surveillance extraordinaire auprès de la recourante et noté dans son rapport que le taux d'encadrement n'avait pas été respecté lors de la promenade avec les enfants¹⁸.

¹⁴ Courriel du 19 décembre 2023 (classeur 2, dossier IP, p. 37-39) ; courriel du 22 décembre 2023 (classeur 2, dossier IP, p. 22-43) ; enveloppe du 21 décembre 2023 (classeur 2, dossier IP, p. 44) ; enveloppe du 10 janvier 2024 et son contenu (classeur 2, dossier IP, p. 58-60)

¹⁵ Courriel du 10 janvier 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 73)

¹⁶ Rapport relatif à la visite de surveillance extraordinaire du 30 janvier 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 89-92)

¹⁷ Décision incidente du 30 janvier 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 81-85)

¹⁸ Rapport relatif à la visite de surveillance extraordinaire du 6 mars 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 196-199)

15. En date du 7 mai 2024, l'instance précédente a accordé à la recourante le droit d'être entendue concernant les mesures envisagées, à savoir le retrait de l'autorisation provisoire et le rejet de la demande d'octroi d'une autorisation à durée indéterminée¹⁹. Le 24 mai 2024, la recourante a fait parvenir sa prise de position, qu'elle a complétée par envoi du 2 juillet 2024²⁰.

16. Par décision du 30 août 2024, l'instance précédente a retiré à la recourante, avec effet au 1^{er} décembre 2024, l'autorisation d'exploiter limitée au 31 décembre 2024. Elle a également refusé d'octroyer une autorisation d'exploiter à durée indéterminée et imposé à la recourante plusieurs charges jusqu'à la fermeture de la crèche (p. ex. respecter le taux d'encadrement, remettre au fur et à mesure le planning de travail mensuel et la liste à jour des enfants, annoncer immédiatement tout changement au niveau du personnel, informer les personnes détenant l'autorité parentale de la fermeture à venir)²¹.

17. Le 2 octobre 2024, la recourante a formé recours devant la DSSI contre la décision rendue par l'instance précédente le 30 août 2024, en concluant à ce qui suit :

Préalablement

1. Déclarer recevable le présent recours.
2. Octroyer l'effet suspensif immédiat.

Principalement

3. Admettre le présent recours.
4. Réformer la décision rendue le 30 août 2024 par l'OIAS en ce sens que l'autorisation d'exploiter une crèche pour une durée indéterminée est octroyée à la recourante.

Subsidiairement

5. Annuler la décision rendue le 30 août 2024 par l'OIAS et la retourner à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

18. Vu que le recours était signé par une juriste indépendante non habilitée à représenter des tiers dans une procédure de justice administrative bernoise, la Division juridique du Secrétariat général, qui instruit les procédures de recours pour la DSSI²², a demandé à la recourante en date

¹⁹ Ordonnance du 7 mai 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 281-285)

²⁰ Courrier du 24 mai 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 288-291) ; courrier du 2 juillet 2024 (classeur 3, dossier IP, p. 66-67)

²¹ Décision du 30 août 2024 dont est recours (classeur 3, dossier IP, p. 90-98)

²² Art. 7, al. 1, lit. m de l'ordonnance du 30 juin 2021 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (ordonnance d'organisation DSSI, OO DSSI ; RSB 152.221.121), en corrélation avec l'art. 14a de l'ordonnance de Direction du 17 janvier 2001 sur la délégation de compétences de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (ODDél DSSI ; RSB 152.221.121.2) et l'art. 6, al. 1, lit. e du règlement d'organisation du Secrétariat général de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration

du 16 octobre 2024 de lui renvoyer le recours muni de sa signature. La version corrigée du recours est parvenue à la DSSI dans le délai imparti²³.

19. En réponse à la demande présentée par la recourante d'octroyer l'effet suspensif, la DSSI a informé cette dernière par ordonnance d'instruction du 25 octobre 2024 que le recours avait effet suspensif de par la loi et que l'instance précédente n'avait pas retiré celui-ci. Elle lui a également indiqué qu'en raison de l'effet suspensif, la recourante n'avait pas à cesser l'exploitation de la crèche au 1^{er} décembre 2024, mais que ce même effet suspensif n'exerçait aucune influence sur l'expiration de l'autorisation d'exploiter au 31 décembre 2024. En ce qui concerne le rejet de la demande d'octroi d'une autorisation d'exploiter une crèche pour une durée indéterminée (décision à contenu négatif), elle précisait que l'effet suspensif était inopérant pour les décisions à contenu négatif et que le recours ne permettait donc pas à la recourante d'exploiter sa crèche au-delà du 31 décembre 2024²⁴.

20. La Division juridique du Secrétariat général a invité l'instance précédente à lui envoyer le dossier complet de l'affaire et dirigé l'échange d'écritures.

21. Par courrier du 22 novembre 2024, la recourante, représentée désormais par deux avocats, a sollicité l'octroi d'une autorisation d'exploiter pour la durée de la procédure de recours²⁵. Par décision incidente du 9 décembre 2024, la DSSI a rejeté la requête portant sur une mesure provisionnelle²⁶. Le 17 décembre 2024, la recourante a formé recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Berne, qui l'a rejeté en date du 19 décembre 2024.

22. Dans son mémoire de réponse du 17 décembre 2024, l'instance précédente a conclu au rejet du recours formé contre la décision du 30 août 2024²⁷.

Les écritures et les documents au dossier seront discutés, si besoin est, dans les considérants ci-après.

II. Considérants

1. Recevabilité du recours

1.1 Le recours porte sur la décision rendue par l'instance précédente le 30 août 2024. Conformément à l'article 128 LPASoc, en corrélation avec l'article 62, alinéa 1, lettre a de la loi du

²³ Ordonnance d'instruction du 16 octobre 2024 (dossier de l'instance de recours, ci-après « dossier IR ») ; recours corrigé et lettre d'accompagnement du 24 octobre 2024 (dossier IR)

²⁴ Ordonnance d'instruction du 25 octobre 2024 (dossier IR)

²⁵ Courrier du 22 novembre 2024 (dossier IR)

²⁶ Décision incidente du 9 décembre 2024 (dossier IR)

²⁷ Mémoire de réponse du 17 décembre 2024 (dossier IR)

23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)²⁸, cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la DSSI en tant que Direction compétente en la matière. La DSSI a donc compétence pour statuer sur le recours du 2 octobre 2024.

1.2 Le recours a été déposé dans le délai et la forme prescrits à l'article 67 LPJA.

1.3 La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité précédente et est particulièrement atteinte par la décision attaquée (art. 65, al. 1, lit. a et b LPJA). La question de savoir si la recourante a un intérêt digne de protection (art. 65, al. 1, lit. c LPJA) est examinée ci-après.

1.3.1 L'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours, soit l'annulation ou la modification de l'objet de la contestation, apporterait à la personne recourante²⁹. L'intérêt digne de protection doit être actuel, autrement dit il doit exister non seulement au moment du dépôt du recours, mais aussi au moment où la décision sur recours est rendue. En d'autres termes, une issue favorable doit (encore) présenter une utilité pratique. Le critère de l'actualité n'est pas rempli lorsque l'événement ou la période auxquels se référerait l'objet de la contestation sont passés ou que la mesure ordonnée par l'autorité a déjà été exécutée et qu'elle ne peut plus être annulée³⁰.

1.3.2 Par décision du 30 août 2024, l'instance précédente a retiré l'autorisation d'exploiter limitée au 31 décembre 2024³¹. L'effet suspensif du recours n'a eu aucune incidence sur la date d'expiration de l'autorisation d'exploiter provisoire octroyée par décision du 30 janvier 2024 entrée en force. La recourante a donc dû cesser l'exploitation de sa crèche au 31 décembre 2024. Dès lors, elle n'a plus d'intérêt actuel digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision de retrait de l'autorisation d'exploiter provisoire.

1.3.3 En revanche, la recourante dispose encore d'un intérêt actuel digne de protection en ce qui concerne le rejet par l'instance précédente le 30 août 2024 de la demande d'octroi d'une autorisation d'exploiter à durée indéterminée.

1.4 Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours du 2 octobre 2024, sauf pour ce qui concerne le retrait de l'autorisation d'exploiter limitée au 31 décembre 2024.

1.5 La DSSI examine si l'instance précédente a fondé sa décision sur une constatation inexacte ou incomplète des faits, si elle a enfreint le droit en vigueur (voire abusé de son pouvoir d'appréciation) et si la décision attaquée est inopportune (art. 66 LPJA). Elle dispose à cet égard d'un plein pouvoir de cognition.

²⁸ RSB 155.21

²⁹ Michael Pflüger, in : *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 2^e édition 2020 (ci-après « commentaire de la LPJA », n. 13 ad art. 65

³⁰ Pflüger, in : commentaire de la LPJA, n. 18 ad art. 65

³¹ Décision du 30 août 2024 dont est recours (classeur 3, dossier IP, p. 90-98)

2. Objet du litige

2.1 L'objet du litige est le rapport juridique réglé dans la décision attaquée, dans la mesure où celui-ci est remis en question par la partie recourante. Pour déterminer l'objet du litige, il faut se fonder sur la décision attaquée, soit l'objet de la contestation. L'objet du litige est déterminé dans ce cadre d'après les conclusions des parties et, au besoin, les motifs qu'elles invoquent. Il correspond à ce que demande la partie recourante et ce que l'instance précédente ou la partie adverse refuse d'accorder. Les griefs non compris dans l'objet du litige ne sont pas pris en considération³².

2.2 L'objet de la contestation est, en l'espèce, la décision rendue par l'instance précédente en date du 30 août 2024. La question à examiner (objet du litige) est celle de savoir si l'instance précédente a refusé à bon droit d'octroyer à la recourante une autorisation d'exploiter à durée indéterminée³³.

2.3 La demande subsidiaire d'octroyer une nouvelle autorisation d'exploiter provisoire présentée dans la motivation du recours étant extérieure à l'objet du litige, il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur ce point.

3. Arguments des parties

3.1 La recourante fait valoir pour l'essentiel qu'elle a rempli toutes ses incombrances dans le délai imparti et que la seule adaptation qui n'avait pas été dûment effectuée résultait d'une mécompréhension, puisque la directrice n'avait pas compris que la salle à manger devait en tous les cas être pourvue d'une fenêtre donnant sur l'extérieur. Elle critique le manque d'objectivité de l'instance précédente et lui reproche en particulier d'avoir donné crédit à des dénonciations pourtant anonymes. La recourante constate que l'instance précédente ne lui a jamais reproché les actes graves signalés dans les dénonciations, qu'à chaque fois que des irrégularités lui étaient signalées, la directrice de la recourante se faisait un devoir de les corriger sans délai et qu'elle a toujours donné suite à toutes les demandes de l'instance précédente, sans jamais rechigner, ni tenter d'éviter de corriger les manquements qui lui étaient signalés. Selon la recourante, poussée par la volonté de bien faire et surtout par la recherche constante du bien-être et de la bientraitance des enfants, la directrice a mis beaucoup d'énergie à rectifier ce qui devait l'être et à se former, ou à demander de l'aide externe lorsqu'elle en avait besoin. Elle fait remarquer cependant que la directrice avait la sensation que beaucoup de crédit était donné aux dénonciations anonymes adressées à l'instance précédente et que celles-ci ont mené à la décision rendue le 30 août 2024 sans qu'il n'y ait de réels fondements pour étayer cette décision. Quant aux manquements constatés au sein de la recourante, cette dernière note qu'ils ont tous été corrigés au point que la structure correspond en tous points à une crèche pouvant

³² Michel Daum, *in* : commentaire de la LPJA, n°12 *ad art.* 72

³³ Décision du 30 août 2024 dont est recours, points 1 et 3 du dispositif (classeur 3, dossier IP, p. 90-98)

prétendre à l'octroi d'une autorisation d'exploiter à durée indéterminée. La recourante réfute l'affirmation de l'instance précédente selon laquelle la crèche a fonctionné en sous-effectif ou avec un personnel non formé ou insuffisamment formé durant neuf mois en 2023, au motif qu'aucune preuve, aucun élément probant ni aucun indice ne vient corroborer cette affirmation. Elle relève en outre que les constatations de l'instance précédente se basent sur des visites datant de septembre et d'octobre 2023, puis de mars 2024 et que depuis lors, plus aucune visite n'a eu lieu, si bien que la décision de refus d'octroyer l'autorisation d'exploiter se fonde exclusivement sur les constatations de 2023 et de mars 2024, ainsi que sur les plannings envoyés en 2024. La recourante fait valoir qu'aucune autre constatation n'a été faite sur place pour voir si le fonctionnement était correctement assuré et si le taux d'encadrement était respecté. Elle soutient par ailleurs que l'instance précédente a eu une appréciation totalement erronée du déroulement des faits du 6 mars 2024. Enfin, elle relève que s'il y a eu des erreurs par le passé, celui-ci est révolu et qu'une nouvelle ère a débuté au sein de la recourante, augurant un futur réjouissant, dans le respect des règles et des directives. Selon la recourante, les changements réalisés en son sein sont importants³⁴.

3.2 En résumé, l'instance précédente fait valoir qu'elle a constaté des irrégularités répétées chez la recourante et exigé à maintes reprises de cette dernière qu'elle remédie aux manquements constatés, après lui avoir expliqué la situation. Elle indique que dans sa décision du 30 janvier 2024, elle a une nouvelle fois décrit en détail les critères que devait remplir la recourante pour obtenir une autorisation d'exploiter à durée indéterminée. L'instance précédente explique qu'elle a décidé en fin de compte d'octroyer à la recourante une autorisation d'exploiter provisoire, assortie de charges, notamment pour lui permettre de démontrer qu'elle était capable d'appliquer les prescriptions de l'OEJF sur la durée, en garantissant en particulier le respect du taux d'encadrement, et qu'elle exerçait ses fonctions de directrice de crèche de manière scrupuleuse (sachant qu'elle avait auparavant effectué des déclarations mensongères concernant la mise en œuvre des adaptations exigées) : l'instance précédente ajoute avoir dû constater que la recourante n'en avait pas apporté la preuve. Elle considère qu'en raison du taux de rotation élevé de son personnel, la recourante n'est pas en mesure d'assurer des conditions favorisant un environnement sécurisant et des liens de confiance comme l'exige l'article 12, alinéa 1, lettre c OEJF. Elle fait valoir que pendant plus de neuf mois en 2023, la crèche a fonctionné quasiment en permanence avec du personnel insuffisamment qualifié et que la recourante a enfreint les prescriptions légales. Selon elle, la directrice ne remplit donc pas les conditions fixées pour la gestion d'une crèche selon l'article 15, alinéa 1, lettre b de l'ordonnance du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants (OPE)³⁵. L'instance précédente relève qu'elle encadre de près la recourante depuis le 28 septembre 2023 en vue de remédier aux irrégularités constatées et que malgré cela, cette dernière ne parvient pas à respecter les prescriptions. Elle rappelle que l'autorité de surveillance n'a pas pour fonction d'accompagner ni de coacher la crèche afin que celle-ci puisse

³⁴ Recours du 2 octobre 2024 (dossier IR)

³⁵ RS 211.222.338

répondre aux exigences fixées pour l'octroi d'une autorisation et qu'il appartient à l'institution de faire en sorte de remplir ces conditions. L'instance précédente estime qu'il n'était pas possible de maintenir l'autorisation face à un constat d'échec sur une aussi longue période³⁶. Elle fait valoir qu'elle a vérifié sur place les irrégularités mentionnées dans les dénonciations anonymes et constaté elle-même des faits qui, en particulier en ce qui concerne le taux d'encadrement, se sont révélés beaucoup plus graves que ce qu'elle supposait sur la base des dénonciations anonymes. Elle précise que la visite inopinée n'est qu'un instrument parmi d'autres à sa disposition et que dans cette affaire, elle a aussi eu recours à la correspondance par voie postale ou électronique. L'instance précédente soutient qu'elle a continué d'assurer ainsi la surveillance extraordinaire passé le 6 mars 2024 et que, depuis lors, elle était en contact chaque semaine avec la recourante. Enfin, elle constate que les diverses visites de surveillance non annoncées et les échanges fréquents avec la recourante ont toujours été proportionnés et indiqués compte tenu des manquements constatés et qu'elle-même a respecté en tout temps l'objectivité requise dans le cadre de sa mission de surveillance³⁷.

4. Bases légales

4.1 L'exploitation d'une crèche requiert une autorisation du service compétent de la DSSI et est soumise à la surveillance de ce dernier (art. 107, al. 1 LPASoc). L'autorisation et la surveillance sont régies par la législation fédérale sur le placement d'enfants (art. 107, al. 2 LPASoc).

4.2 Aux termes de l'article 15, alinéa 1 OPE, l'autorisation d'exploiter une crèche peut être délivrée uniquement si, entre autres critères, les conditions propres à favoriser le développement physique et mental des enfants semblent assurées (lit. a) et si les qualités personnelles, l'état de santé, les aptitudes éducatives et la formation de la personne assumant la direction de la crèche et de ses collaboratrices et collaborateurs leur permettent d'assumer leur tâche et si l'effectif du personnel est suffisant par rapport au nombre d'enfants accueillis (lit. b). Avant de délivrer l'autorisation, l'autorité détermine de manière appropriée si les conditions d'accueil sont remplies, notamment en procédant à des visites, en ayant des entretiens, en prenant des renseignements et, s'il le faut, en recourant à des experts (art. 15, al. 2 OPE). L'autorité de surveillance veille à ce que les conditions dont dépend l'autorisation soient remplies et que les charges et conditions s'y rapportant soient exécutées (art. 19, al. 3 OPE). Lorsqu'il est impossible de corriger certains défauts, même après avoir chargé des personnes expérimentées d'adresser des conseils ou d'intervenir, l'autorité met la personne assumant la direction de la crèche en demeure de prendre sans retard les mesures nécessaires pour remédier aux manques constatés (art. 20, al. 1 OPE). Si ces mesures n'ont pas d'effet ou apparaissent d'emblée insuffisantes, l'autorité retire l'autorisation. Elle prend en temps utile les dispositions

³⁶ Décision du 30 août 2024 dont est recours (classeur 3, dossier IP, p. 90-98)

³⁷ Mémoire de réponse du 17 décembre 2024 (dossier IR)

nécessaires pour la fermeture de la crèche et, s'il le faut, aide au relogement des enfants (art. 20, al. 3 OPE).

4.3 Les cantons peuvent édicter des dispositions allant au-delà de celles de l'OPE aux fins d'assurer la protection des mineurs (art. 3, al. 1 OPE). Le Conseil-exécutif du canton de Berne a fixé dans l'OEJF d'autres conditions relatives à l'octroi d'une autorisation et édicté des prescriptions sur la qualité (art. 107, al. 3 LPASoc). Les crèches doivent disposer d'un concept pédagogique dans lequel sont définies, entre autres éléments, les conditions favorisant un environnement sécurisant et des liens de confiance (art. 12, al. 1, lit. c OEJF). Elles sont par ailleurs tenues de respecter le taux d'encadrement prescrit à l'article 15 OEJF pour la prise en charge des enfants. À des fins de prévention des abus, les crèches doivent annoncer à l'autorité de surveillance les données d'identité de toutes les collaboratrices et de tous les collaborateurs suffisamment à l'avance, au plus tard à la signature du contrat puis chaque année, en vue du contrôle de réputation par la consultation de l'extrait 2 du casier judiciaire destiné aux autorités (art. 19, al. 1, lit. b OEJF).

4.4 L'instance précédente vérifie si les conditions d'octroi de l'autorisation sont remplies (art. 22, al. 1 OEJF). Elle peut notamment organiser des entretiens et des visites sur place (art. 22, al. 2 OEJF). L'autorisation est accordée dès lors que les conditions sont remplies (art. 23, al. 1 OEJF).

5. Appréciation

5.1 Taux d'encadrement

5.1.1 Le taux d'encadrement prescrit à l'article 15 OEJF doit être respecté lors de l'accueil d'enfants en crèche. La prise en charge directe des enfants requiert la présence d'au moins une personne appartenant au personnel spécialisé pour une à cinq places occupées (art. 15, al. 1a OEJF). Pour six à douze places occupées, au moins deux personnes doivent être présentes, dont au moins une appartenant au personnel spécialisé. Sont comptés dans le taux d'encadrement uniquement le personnel spécialisé et le personnel auxiliaire (ci-après « personnel qualifié »). Les autres membres du personnel (ci-après « personnel non qualifié ») ne sont pas pris en compte (art. 15, al. 2a OEJF). Dans le calcul du taux d'encadrement, un indice de 1,5 place est appliqué pour les enfants de moins de douze mois. Autrement dit, ils occupent 1,5 place. À partir de douze mois jusqu'à l'âge d'entrer à l'école enfantine, les enfants occupent une place, à partir de l'entrée à l'école enfantine jusqu'à la 2^e année comprise, 0,75 place, et à partir de la 3^e année d'école, 0,5 place ; les enfants présentant des besoins particuliers occupent 1,5 place, quel que soit leur âge (art. 15, al. 3 OEJF). Le taux d'encadrement est réglé de manière exhaustive à l'article 15 OEJF et la loi ne prévoit pas de dérogation.

5.1.2 Seul le personnel spécialisé est qualifié pour prendre en charge les enfants (art. 13a, al. 1 OEJF). Le personnel auxiliaire et les personnes en première année d'une formation ou d'un

apprentissage conduisant à la qualification de personnel spécialisé prennent en charge des enfants, selon les instructions de la direction et sous la surveillance du personnel spécialisé présent (art. 13a, al. 2 OEJF). Ils peuvent, selon les instructions de la direction, s'occuper seuls des enfants pour une durée limitée et appropriée à condition que du personnel spécialisé se trouve à portée de voix et qu'ils disposent d'un niveau de connaissances et d'expérience suffisant (art. 13a, al. 3 OEJF). Les autres membres du personnel peuvent, selon les instructions de la direction et sous la surveillance du personnel spécialisé, prendre en charge des enfants, pour autant que des membres du personnel spécialisé ou auxiliaire soient présents en permanence (art. 13a, al. 4 OEJF). Les qualifications requises (titres de formation professionnelle) pour compter comme personnel spécialisé ou personnel auxiliaire sont définies à l'article 13 OEJF.

5.1.3 L'instance précédente fait valoir qu'à plusieurs reprises, la recourante n'a pas respecté le taux d'encadrement prescrit à l'article 15 OEJF³⁸. La recourante conteste ce point, affirmant qu'elle n'a jamais été en sous-effectif, qu'elle n'a donc pas manqué à ses devoirs vis-à-vis des enfants et que le personnel a constamment été suffisant pour s'occuper correctement des enfants confiés, dans le cadre de la légalité³⁹.

5.1.4 Il ressort du dossier qu'à l'occasion de la visite de surveillance extraordinaire du 28 septembre 2023, l'instance précédente a constaté que quatre personnes non qualifiées étaient allées en promenade avec deux groupes de huit enfants par groupe et qu'à leur retour, deux enfants supplémentaires avaient été amenés à la crèche⁴⁰.

Le rapport relatif à la visite de surveillance indique, pour l'un des groupes seulement, que les huit enfants représentaient au total 8,5 places. Ni le rapport précité, ni les autres pièces du dossier ne permettent d'établir l'âge des enfants du second groupe – qui ne comptait pas moins de dix enfants au retour de promenade – ni de calculer le nombre de places occupées par ces derniers. Il n'en reste pas moins que le taux d'encadrement n'était pas conforme en date du 28 septembre 2023. En effet, quatre personnes faisant partie des autres membres du personnel de la recourante au sens de l'article 13, alinéa 3 OEJF, qui n'étaient donc pas prises en compte dans le taux d'encadrement (art. 15, al. 2a OEJF), ont accompagné 16 enfants en promenade et ont ensuite pris en charge 18 enfants. Conformément à l'article 15, alinéa 1a OEJF, il aurait fallu qu'au moins trois, voire quatre personnes qualifiées (selon l'âge des enfants) soient présentes pendant la promenade. Or ce n'était pas le cas. Les enfants étaient accompagnés uniquement par des personnes non qualifiées, qui n'étaient pas autorisées à s'en occuper seules, sans la présence de personnel spécialisé ou auxiliaire,

³⁸ Décision du 30 août 2024 dont est recours (classeur 3, dossier IP, p. 90-98)

³⁹ Recours du 2 octobre 2024 (dossier IR)

⁴⁰ Rapport relatif à la visite de surveillance extraordinaire du 28 septembre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 91-94) ; directives du 28 septembre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 114-115)

c'est-à-dire de personnel qualifié (art. 13a, al. 4 OEJF). Il s'agit d'une infraction grave aux prescriptions relatives au taux d'encadrement.

Devant l'instance précédente, la recourante a justifié l'absence d'une personne qualifiée par le fait que cette dernière suivait une formation continue⁴¹. Ce faisant, la recourante méconnaît d'une part qu'il lui incombe de s'assurer que le personnel est suffisant pour garantir en tout temps le respect du taux d'encadrement prescrit, y compris en cas d'absences de collaboratrices ou collaborateurs⁴². D'autre part, la recourante ne tient absolument pas compte du caractère prévisible des absences liées à une formation continue : dès lors qu'elles sont connues à l'avance, elles doivent être intégrées dans la planification du personnel. Par ailleurs, il convient de noter que, selon le dossier, la seule personne employée par la recourante qui, hormis la directrice de la crèche, comptait comme personnel spécialisé le 28 septembre 2023 avait démissionné pour fin septembre 2023⁴³. La question de savoir si la collaboratrice concernée suivait effectivement une formation continue l'avant-veille de son dernier jour de travail reste ouverte. Toutefois, même si cette absence était liée à la résiliation du contrat de travail, elle restait prévisible. Au final, que l'absence ait été planifiée ou non, l'argumentation présentée par la recourante ne permet pas de justifier le non-respect du taux d'encadrement le 28 septembre 2023.

5.1.5 Lors de la visite de surveillance extraordinaire du 5 octobre 2023, l'instance précédente a constaté que 18 enfants (représentant 18,5 places) étaient en préparation pour la promenade et que trois personnes diplômées et deux personnes non qualifiées les accompagnaient⁴⁴.

Conformément à l'article 15, alinéa 1a OEJF, la présence de quatre personnes qualifiées, dont au moins deux membres du personnel spécialisé, est nécessaire pour assurer l'encadrement requis si plus de 18 places sont occupées – ce qui était le cas avec 18,5 places. Le 5 octobre 2023, la recourante avait dépêché trois personnes qualifiées et deux personnes non qualifiées pour la prise en charge des enfants. Les deux personnes non qualifiées faisant partie des autres membres du personnel au sens de l'article 13, alinéa 3 OEJF, elles ne comptaient pas dans le calcul du taux d'encadrement (art. 15, al. 2a OEJF). Par conséquent, il n'y avait que trois personnes qualifiées (au lieu de quatre) affectées directement à la prise en charge des enfants. Ainsi, le 5 octobre 2023, quelques jours après la visite de surveillance du 28 septembre 2023, la recourante a de nouveau enfreint l'article 15 OEJF, ignorant le rappel à l'ordre lui enjoignant de respecter à l'avenir le taux d'encadrement⁴⁵.

⁴¹ Courrier du 12 décembre 2023 (classeur 2, dossier IP, p. 29-33)

⁴² Rapport de la DSSI du 24 novembre 2021 concernant l'OEJF, art. 15, p. 15

⁴³ Rapport relatif à la visite de surveillance extraordinaire du 28 septembre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 91-94) ; courrier du 12 décembre 2023 (classeur 2, dossier IP, p. 29-33) ; contrat de travail du 10 mars 2023 (classeur 2, dossier IP, p. 285-286) ; démission du 29 août 2023 (classeur 2, dossier IP, p. 288)

⁴⁴ Directives du 9 octobre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 157-158)

⁴⁵ Directives du 28 septembre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 114-115)

5.1.6 Dans le rapport relatif à la visite de surveillance extraordinaire du 6 mars 2024, l'instance précédente a noté que deux personnes non qualifiées s'apprêtaient à partir en promenade avec un groupe de six enfants lorsque la préposée à la surveillance les a arrêtées et leur a demandé de revenir à la crèche, car le taux d'encadrement n'était pas respecté. Le rapport précise que la directrice de la crèche se trouvait alors à l'intérieur, occupée à sortir les poubelles. Selon l'instance précédente, elle a expliqué à la préposée à la surveillance que le groupe devait rejoindre l'autre groupe d'enfants parti plus tôt, qui se trouvait déjà dans la forêt, et qu'il y aurait alors suffisamment de personnel avec les enfants. En réponse à la question posée, la directrice de la crèche a indiqué que l'autre groupe composé des enfants plus grands se rendait plus loin que le E.____. Lorsque la préposée à la surveillance lui a fait remarquer qu'il faudrait au moins une demi-heure au groupe des petits pour rejoindre les grands et que cette explication paraissait peu vraisemblable, la directrice de la crèche ne l'a pas nié. Elle a alors affirmé qu'elle avait demandé au deuxième groupe de l'attendre, car elle devait encore terminer rapidement une tâche, mais que le groupe était déjà parti. La préposée à la surveillance a signalé à la directrice de la crèche que rien n'indiquait qu'elle se préparait effectivement à accompagner le groupe. Cette dernière a alors expliqué qu'elle avait demandé au groupe des grands d'emmener un des enfants plus petits ou d'attendre le groupe des petits. La préposée à la surveillance a répondu qu'elle n'avait pas vu partir le groupe des grands pendant qu'elle avait attendu devant la crèche entre 9h10 et 9h25, que celui-ci avait donc au moins 15 à 20 minutes d'avance sur le second groupe et qu'il paraissait peu probable que les petits puissent le rattraper. Dans sa prise de position écrite, la recourante explique, à propos de l'incident du 6 mars 2024, que la directrice de la crèche se trouvait aux toilettes, où elle avait dû se rendre d'urgence, car elle avait été soudainement prise de forts maux de ventre juste après avoir donné des instructions claires et précises à son équipe en vue du départ en promenade et que, pour cette raison, elle n'avait pas pu rester pour surveiller le départ de la promenade. La recourante ajoute qu'elle se trouvait encore aux toilettes lorsqu'une collaboratrice était venue l'appeler et qu'en sortant des cabinets, en montant vers l'entrée de la crèche, elle avait pris au passage le gros sac poubelle pour le sortir. Elle fait valoir que si les instructions de la directrice avaient été suivies, le taux d'encadrement aurait été parfaitement respecté et fait remarquer que les instructions avaient été données autant pour un départ en promenade avec tous les enfants ensemble ou en deux groupes⁴⁶. Dans son recours, elle soutient que le 6 mars 2024, la dotation en personnel était supérieure aux exigences légales et qu'il y avait donc un sureffectif⁴⁷.

Le rapport relatif à la visite de surveillance indique qu'une personne faisant partie du personnel spécialisé et une personne non qualifiée – non comptée dans le taux d'encadrement conformément à l'article 15, alinéa 2a OEJF car appartenant aux autres membres du personnel – accompagnaient un groupe de six enfants pour une promenade en forêt⁴⁸. Le rapport ne permet pas de déterminer le

⁴⁶ Courrier du 24 mai 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 288-291)

⁴⁷ Recours du 2 octobre 2024 (dossier IR)

⁴⁸ Rapport relatif à la visite de surveillance extraordinaire du 6 mars 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 196-199)

nombre de places occupées et l'âge des enfants composant le second groupe n'est pas précisé. Il est uniquement question du groupe des grands et du groupe des petits. Toutefois, les autres pièces du dossier montrent que le groupe des petits correspond au groupe des trotteurs et non au groupe des bébés⁴⁹. Le groupe des trotteurs comprend des enfants âgés de 13 à 36 mois⁵⁰. Un indice d'une place est applicable à ces six enfants, ce qui donne un total de six places pour le calcul du taux d'encadrement. Au moins deux personnes qualifiées, dont au moins un membre du personnel spécialisé, auraient donc dû accompagner les enfants (art. 15, al. 1a OEJF). Or, pour la promenade, le groupe était encadré par une personne qualifiée et une personne non qualifiée, ce qui constitue, en date du 6 mars 2024, une infraction avérée aux prescriptions relatives au taux d'encadrement.

Lorsque la recourante fait valoir que les deux groupes devaient se rejoindre dans la forêt et que le taux d'encadrement aurait alors été respecté, elle néglige le fait que celui-ci doit être conforme *en tout temps*, y compris en particulier lors des promenades.

En ce qui concerne l'objection présentée par la recourante selon laquelle la directrice de la crèche avait donné des instructions claires et précises à son équipe et n'avait pas pu surveiller le départ en promenade car elle avait dû se rendre d'urgence aux toilettes, il convient de noter qu'il incombe à la recourante de s'assurer que le personnel est suffisant pour garantir en tout temps le respect du taux d'encadrement prescrit⁵¹. Dans tous les cas, le non-respect du taux d'encadrement est imputable à la recourante, indépendamment du fait que son équipe ait suivi ou non les directives que la directrice avait données (cf. art. 24, al. 1, lit. e OEJF). De même, les raisons pour lesquelles la directrice de la crèche n'a pas accompagné le groupe en promenade ce jour-là et l'argument selon lequel le taux d'encadrement aurait sinon été observé ne sont pas pertinents. Il convient de retenir uniquement le fait attesté par le dossier que le taux d'encadrement n'était pas conforme le 6 mars 2024.

5.1.7 L'instance précédente fait valoir que pendant plus de neuf mois en 2023, la crèche de la recourante a fonctionné quasiment en permanence avec du personnel insuffisamment qualifié⁵². Elle se fonde pour ce faire sur les documents relatifs au personnel qui lui ont été remis et a calculé sur cette base que, de janvier à octobre 2023, entre 140 % et 420 % de postes étaient occupés par du personnel spécialisé ou auxiliaire. Elle ajoute que compte tenu du nombre de places d'accueil, ces pourcentages n'étaient pas suffisants pour observer le taux d'encadrement prescrit à l'article 15 OEJF durant toute la durée d'ouverture de la crèche⁵³. La recourante dément, alléguant en résumé qu'aucune preuve, aucun élément probant, ni aucun indice ne vient corroborer cette affirmation⁵⁴.

⁴⁹ Courriel du 6 mars 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 200-201)

⁵⁰ Site internet de la recourante : <https://www.A.....ch/> (consulté pour la dernière fois le 30 décembre 2024)

⁵¹ Rapport de la DSSI du 24 novembre 2021 concernant l'OEJF, art. 15, p. 15

⁵² Décision du 30 août 2024 dont est recours (classeur 3, dossier IP, p. 90-98)

⁵³ Mémoire de réponse du 17 décembre 2024 (dossier IR)

⁵⁴ Recours du 2 octobre 2024 (dossier IR)

Le dossier montre qu'en 2023, les pourcentages de postes occupés par du personnel spécialisé ou auxiliaire étaient compris entre 100 % et 520 %. Selon la feuille de calcul relative au personnel, la crèche aurait dû disposer de 611 % pour assurer la prise en charge des enfants dans le respect du taux d'encadrement⁵⁵. Certes, cette vérification comptable à l'aide de la feuille de calcul susmentionnée suggère manifestement une probabilité de non-respect du taux d'encadrement entre janvier et octobre 2023, d'autant que les visites de surveillance extraordinaires des 28 septembre et 5 octobre 2023 ont mis en évidence des infractions à l'article 15 OEJF. Toutefois, il convient de concéder à la recourante que le reproche d'une violation continue du taux d'encadrement sur une période de dix mois n'est pas suffisamment fondé en droit.

5.1.8 Au vu du dossier, il est établi que la recourante a enfreint de façon répétée, le 28 septembre 2023, le 5 octobre 2023 et le 6 mars 2024, les prescriptions relatives au taux d'encadrement selon l'article 15 OEJF.

5.2 Rotation du personnel

5.2.1 La crèche doit disposer d'un concept pédagogique dans lequel sont définies en particulier les conditions favorisant un environnement sécurisant et des liens de confiance (art. 12, al. 1, lit. c OEJF). Le rapport concernant l'OEJF précise à cet égard qu'il convient de décrire comment le personnel d'encadrement établit des relations d'empathie et de confiance avec l'ensemble des enfants et comment un cadre stable est mis en place⁵⁶. Il va de soi qu'il ne suffit pas de mentionner ces points, mais qu'il faut assurer en pratique un environnement sécurisant et des liens de confiance.

5.2.2 L'instance précédente relève qu'entre janvier et septembre 2023, les rapports de travail de 13 personnes sur 24 ont pris fin et que la durée d'engagement moyenne du personnel était inférieure à quatre mois. Selon elle, il n'était pas possible dans ces conditions de créer un environnement sécurisant et des liens de confiance. Elle note également que trois personnes ont quitté la crèche depuis que la décision incidente du 30 janvier 2024 a été rendue⁵⁷. La recourante admet que la rotation du personnel a été relativement importante à certaines périodes, mais fait valoir qu'elle est toujours partie de l'idée qu'il valait mieux licencier une personne qui ne correspondait pas à la ligne de l'établissement plutôt que de maltraiter les enfants. Elle précise que certains collaborateurs sont aussi partis de leur propre gré, soit parce qu'ils voulaient un pourcentage de travail plus élevé qui ne pouvait leur être accordé, soit parce que la continuation des relations contractuelles n'était plus envisageable pour l'employé, soit encore pour raisons personnelles, ou pour une mésentente avec d'autres collègues. La recourante souligne que les collaborateurs et collaboratrices en place ont toujours assuré la stabilité et créé des liens forts avec les enfants, qui pouvaient ainsi vivre sereinement les

⁵⁵ Personnel spécialisé et personnel auxiliaire en 2023 (classeur 2, dossier IP, p. 180) ; cf. vue d'ensemble du personnel (classeur 2, dossier IP, p. 181-182)

⁵⁶ Rapport de la DSSI du 24 novembre 2021 concernant l'OEJF, art. 12, p. 12

⁵⁷ Décision du 30 août 2024 dont est recours (classeur 3, dossier IP, p. 90-98)

changements de personnel, sans se sentir en inconfort. Elle fait valoir qu'elle avait mis en œuvre des mesures pour résoudre le problème de rotation du personnel, qu'elle avait clairement expliqué ces mesures à l'instance précédente, mais que cette dernière n'en avait pas tenu compte : la directrice de la recourante s'était adjoint les services d'un coach, qui la conseillait et l'aidait à gérer la recherche de personnel et la sélection des futurs collaborateurs de l'établissement, mais aussi le suivi quotidien des relations avec le personnel. La recourante constate que cette collaboration, mise en place dès le 12 février 2024, était fructueuse et fournissait à la directrice des moyens importants pour assurer plus de stabilité au sein de la recourante. Elle relève par ailleurs que la directrice de la recourante avait débuté une formation de gestionnaire RH avec certificat⁵⁸.

5.2.3 Les pièces du dossier confirment que le taux de rotation du personnel au sein de la recourante était très élevé en 2023 et que la durée d'engagement moyenne était d'environ quatre à cinq mois⁵⁹. Il est évident que des changements fréquents, en particulier chez le personnel spécialisé et le personnel auxiliaire, ne permettaient pas aux enfants d'établir des liens de confiance avec les personnes qui s'occupaient d'eux. Les changements parfois soudains rendaient aussi plus difficile la transmission au sein de l'équipe. À certaines périodes, hormis la directrice de la crèche, seules l'apprentie et une collaboratrice non qualifiée avaient plus de cinq mois d'expérience de travail dans la crèche et étaient en mesure de mettre au courant les personnes nouvellement engagées⁶⁰.

5.2.4 Il convient néanmoins de noter qu'en 2024, le taux de rotation du personnel a nettement diminué et que cinq personnes de l'équipe sont employées depuis au moins une année auprès de la recourante⁶¹. Le dossier montre que trois personnes ont quitté la crèche depuis que la décision incidente du 30 janvier 2024 a été rendue⁶². En ce sens, il est admis que les mesures prises par la recourante (coaching, formation de gestionnaire RH) ont permis de réduire le taux de rotation du personnel.

5.2.5 Au vu des changements mineurs dans la composition du personnel de la recourante au cours des derniers mois, il n'y a pas – ou plus – lieu de reprocher à la recourante l'absence d'un environnement sécurisant et de liens de confiance au sens de l'article 12, alinéa 1, lettre c OEJF.

5.3 Obligation d'annoncer

5.3.1 Tout événement extraordinaire susceptible d'influencer considérablement l'exploitation de la crèche ou de porter sensiblement atteinte au bien d'un ou de plusieurs enfants pris en charge ainsi

⁵⁸ Recours du 2 octobre 2024 (dossier IR)

⁵⁹ Cf. vue d'ensemble du personnel (classeur 2, dossier IP, p. 181-182)

⁶⁰ Classeur 2, dossier IP, p. 183-185 ; cf. également vue d'ensemble du personnel (classeur 2, dossier IP, p. 181-182)

⁶¹ Vue d'ensemble du personnel (classeur 2, dossier IP, p. 181-182) ; contrats de travail (classeur 1, dossier IP, p. 177-178, 245-246, 364-366 et 403-405 ; classeur 2, dossier IP, p. 60-162) ; l'instance précédente n'ayant pas reçu à ce jour les contrats de travail pour deux collaboratrices, la durée d'engagement les concernant n'est pas connue avec certitude.

⁶² Vue d'ensemble du personnel (classeur 2, dossier IP, p. 181-182)

que les mesures prises en conséquence doivent être communiqués immédiatement à l'autorité de surveillance (art. 25, al. 1, lit. *b* OEJF).

Il ressort du dossier qu'un enfant a été oublié devant la porte au retour d'une promenade le 1^{er} décembre 2023. La recourante a expliqué que l'enfant était resté quelques instants à l'extérieur de la crèche, vers la porte vitrée et qu'une collaboratrice de l'équipe l'avait ensuite remarqué et fait entrer⁶³. Cet incident constitue un événement extraordinaire au sens de l'article 25, alinéa 1, lettre *b* OEJF, car le fait d'oublier un enfant début décembre devant la porte de la crèche est susceptible de porter sensiblement atteinte à la sécurité et au bien de l'enfant concerné et des autres enfants. La recourante aurait dû le signaler immédiatement à l'instance précédente conformément à l'article 25, alinéa 1, lettre *b* OEJF. Il est prouvé qu'elle ne l'a pas fait. L'instance précédente a été mise au courant de l'incident extraordinaire du 1^{er} décembre 2023 en date du 10 janvier 2024 seulement, par un courrier de la recourante⁶⁴. De plus, l'instance précédente en a pris connaissance uniquement parce qu'elle a demandé à la recourante pour quelle raison elle avait engagé deux nouvelles personnes (augmentation de l'effectif ou remplacement suite à une démission)⁶⁵. Par conséquent, non seulement la recourante a omis de communiquer immédiatement à l'instance précédente l'événement extraordinaire du 1^{er} décembre 2023, mais surtout elle ne l'a pas signalé de son propre chef. Elle a ainsi violé l'obligation d'annoncer prévue à l'article 25, alinéa 1, lettre *b* OEJF.

Lorsque la recourante soutient dans son recours qu'aucun enfant n'a jamais été oublié, sa déclaration est en contradiction totale avec le dossier et les informations qu'elle a elle-même transmises à l'instance précédente⁶⁶. La recourante a justifié cette communication tardive auprès de l'instance précédente par la nécessité d'agir suite à l'incident (libérer la collaboratrice de ses fonctions, accompagner le personnel, etc.) et le fait qu'à ce moment-là, elle devait déjà remettre un grand nombre de documents exigés par l'instance précédente⁶⁷. À cet égard, il convient de noter d'une part que la nécessité de prendre rapidement des mesures suite à l'incident du 1^{er} décembre 2023 ne justifie pas l'annonce près d'un mois et demi après l'événement extraordinaire. D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que si la recourante était occupée à réunir des documents en décembre 2023, c'est qu'elle n'avait toujours pas remis la totalité des pièces exigées par l'instance précédente dans son courrier du 9 octobre 2023⁶⁸.

5.3.2 À des fins de prévention des abus, les crèches ne sont pas autorisées à engager quiconque ayant commis une infraction qui permet de conclure à une menace pour le bien de l'enfant (art. 19, al. 1, lit. *a* OEJF). Jusqu'au 31 décembre 2023 (c'est-à-dire préalablement à la révision partielle de

⁶³ Courriel du 10 janvier 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 73)

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Courriel du 15 janvier 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 70) ; courriel du 10 janvier 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 73)

⁶⁶ Courriel du 10 janvier 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 73) ; courriel du 27 février 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 125-131)

⁶⁷ Courriel du 24 février 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 106-110)

⁶⁸ Courriel du 9 octobre 2024 (classeur 1, dossier IP, p. 157-158)

l'OEJF entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024), les crèches étaient tenues d'exiger de l'ensemble des membres de leur personnel la remise d'un extrait classique et d'un extrait spécial du casier judiciaire destinés à des particuliers avant tout engagement, puis tous les cinq ans au moins (ancien art. 19, al. 1, lit. b OEJF⁶⁹).

Le dossier montre que les extraits classiques et les extraits spéciaux du casier judiciaire destinés à des particuliers pour les collaboratrices et collaborateurs de la recourante ont souvent été obtenus ou établis après leur engagement⁷⁰. Dans certains cas, la recourante s'est fondée sur des extraits spéciaux qui avaient été demandés par l'employeur précédent et qui n'étaient donc pas à jour au moment de l'engagement auprès de la recourante⁷¹. De même, des extraits classiques étaient dépassés, certains remontant à plus de deux ans⁷². Jusqu'à fin 2023, la recourante était tenue de réunir, pour tout nouveau membre du personnel, un extrait classique et un extrait spécial à jour du casier judiciaire destinés à des particuliers avant l'engagement, afin de prévenir les abus. Or elle n'a pas respecté à plusieurs reprises cette obligation visant à protéger les enfants contre une atteinte à leur intégrité physique ou sexuelle⁷³: si tant est qu'ils aient été demandés et remis à l'instance précédente⁷⁴, les extraits requis ont été obtenus après l'engagement, ou alors la recourante s'est appuyée sur des extraits anciens, datant pour certains de plus de deux ans.

5.3.3 Depuis l'entrée en vigueur de l'OEJF le 1^{er} janvier 2024 après la révision partielle précitée, les crèches n'ont plus besoin d'exiger la remise d'un extrait classique et d'un extrait spécial du casier judiciaire destinés à des particuliers avant l'engagement, mais elles sont tenues d'annoncer à l'autorité de surveillance les données d'identité de toutes les collaboratrices et de tous les collaborateurs suffisamment à l'avance, au plus tard à la signature du contrat puis chaque année, en vue du contrôle de réputation par la consultation de l'extrait 2 du casier judiciaire destiné aux autorités (art. 19, al. 1, lit. b OEJF). Les données d'identité comprennent le nom, le prénom, la date de naissance et le numéro AVS ou, si ce dernier n'est pas disponible, les noms des parents⁷⁵. Les crèches doivent établir les contrats de travail signés avant la fin du contrôle de réputation sous réserve que l'extrait 2 du casier judiciaire destiné aux autorités ne comporte aucune inscription relative à des infractions visées à l'article 19, alinéa 1, lettre a OEJF au moment du premier contrôle en lien avec la procédure d'engagement (art. 19, al. 1, lit. c OEJF).

⁶⁹ Version de l'OEJF en vigueur jusqu'au 31 décembre 2023 ; cf. également rapport de la DSSI du 24 novembre 2021 concernant l'OEJF, art. 19, p. 17

⁷⁰ Engagement au 29 septembre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 144-145) ; extrait spécial du casier judiciaire destiné à des particuliers du 1^{er} novembre 2023 (classeur 2, dossier IP, p. 5) ; engagement au 1^{er} octobre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 124-126) ; extrait du casier judiciaire du 31 octobre 2023 (classeur 2, dossier IP, p. 2)

⁷¹ Engagement au 29 septembre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 449-451) ; extrait spécial du casier judiciaire destiné à des particuliers du 6 juillet 2022 (classeur 1, dossier IP, p. 463)

⁷² Engagement au 11 octobre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 426-430) ; extrait du casier judiciaire destiné à des particuliers du 17 août 2021 (classeur 1, dossier IP, p. 444)

⁷³ Rapport de la DSSI du 24 novembre 2021 concernant l'OEJF, art. 19, p. 17

⁷⁴ Cf. classeur 2, dossier IP, p. 183-185

⁷⁵ Rapport de la DSSI du 15 novembre 2023 concernant l'OEJF (modification), art. 21, p. 11

Il ressort du dossier que, depuis le 1^{er} janvier 2024, la recourante a informé l'instance précédente du recrutement de nouvelles personnes quelques jours seulement avant leur engagement⁷⁶, voire après l'entrée en fonction de la collaboratrice⁷⁷. Dans ces cas, faute de temps, le contrôle de réputation n'a pas pu être effectué avant le début de l'engagement. Les contrats de travail auraient donc dû être établis sous réserve que l'extrait 2 du casier judiciaire destiné aux autorités ne comporte aucune inscription relative à des infractions visées à l'article 19, alinéa 1, lettre a OEJF (motif de résiliation du contrat)⁷⁸. Le dossier montre que la réserve prévue à l'article 19, alinéa 1, lettre c OEJF ne figure pas dans les contrats de travail conclus par la recourante depuis janvier 2024, bien que les nouveaux engagements aient été annoncés à l'instance précédente à peine quelques jours à l'avance, voire après l'engagement, et que le contrôle de réputation n'ait donc pas pu être achevé⁷⁹. Par ailleurs, il convient de tenir compte du fait que la recourante a transmis à plusieurs reprises des formulaires d'annonce incomplets ou inexacts, ce qui a retardé d'autant les démarches⁸⁰. Au vu du dossier, la recourante n'a pas suivi à ce jour la procédure relative au contrôle de réputation pour l'une des collaboratrices engagées en 2024⁸¹.

5.3.4 Compte tenu de ce qui précède, la recourante a enfreint à plusieurs reprises les obligations d'annoncer définies aux articles 19 et 25 OEJF.

5.4 Charges

5.4.1 En raison des irrégularités constatées, l'autorité de surveillance a imposé plusieurs charges à la recourante (cf. art. 20, al. 1 et 2 OPE, en corrélation avec l'art. 27 OEJF). Comme indiqué à titre d'exemples ci-après (pour la période à compter du 30 janvier 2024), en plus des infractions répétées aux conditions d'octroi d'une autorisation et aux exigences de qualité prévues par l'OPE et l'OEJF, la recourante a contrevenu à plusieurs reprises aux charges imposées par l'instance précédente.

5.4.2 Par décision incidente du 30 janvier 2024, l'instance précédente a exigé de la recourante qu'elle respecte en tout temps le taux d'encadrement prescrit à l'article 15 OEJF⁸². Comme démontré au considérant 5.1.6, le taux d'encadrement n'était pas conforme le 6 mars 2024 et la recourante a

⁷⁶ Annonce d'un nouvel engagement le 7 mars 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 220) ; contrat de travail avec entrée en fonction le 11 mars 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 203-205) ; annonce incomplète d'un nouvel engagement le 11 janvier 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 63-64) ; contrat de travail du 22 janvier 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 160-162)

⁷⁷ Annonce d'un nouvel engagement le 27 février 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 142-150) ; contrat de travail du 10 février 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 158-159)

⁷⁸ Cf. également rapport de la DSSI du 15 novembre 2023 concernant l'OEJF (modification), art. 19, p. 9 ss

⁷⁹ Annonce d'un nouvel engagement le 7 mars 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 220) ; contrat de travail avec entrée en fonction le 11 mars 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 203-205) ; annonce incomplète d'un nouvel engagement le 11 janvier 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 63-64) ; contrat de travail du 22 janvier 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 160-162) ; annonce d'un nouvel engagement le 27 février 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 142-150) ; contrat de travail du 10 février 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 158-159)

⁸⁰ Courriel du 9 octobre 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 55) ; courriel du 15 janvier 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 70) ; entrée du 30 janvier 2024 au document « Logbuch » (classeur 2, dossier IP, p. 93) ; courriel du 24 juillet 2024 (classeur 3, dossier IP, p. 133)

⁸¹ Cf. classeur 2, dossier IP, p. 184

⁸² Décision incidente du 30 janvier 2024, point 2c du dispositif (classeur 2, dossier IP, p. 81-85)

non seulement enfreint l'article 15 OEJF, mais aussi manqué d'observer la charge fixée par l'instance précédente.

5.4.3 Dans la décision du 30 janvier 2024, l'instance précédente exigeait en outre que la recourante lui remette tous les documents demandés dans la correspondance échangée jusqu'alors⁸³. Selon le dossier, certaines pièces n'ont toujours pas été envoyées. Dans son recours, la recourante allègue qu'elle n'a pas pu transmettre tous les documents demandés parce que les dossiers des ex-collaborateurs avaient été détruits pour des questions de protection des données⁸⁴. Indépendamment de la question de savoir si la recourante avait le devoir ou le droit de détruire en 2024 déjà les dossiers des personnes employées en 2023 pour des raisons de protection des données, il convient de noter que cet argument est irrecevable au moins pour l'apprentie, qui a continué de travailler à la crèche. Selon les informations transmises par la recourante elle-même, l'apprentie a été engagée en novembre 2023⁸⁵ et le dossier indique qu'elle a poursuivi son activité⁸⁶. Même en tenant compte des aspects relatifs à la protection des données, la recourante aurait dû, en sa qualité d'employeuse, disposer de documents au moins pour cette collaboratrice, en particulier d'un contrat de travail ou d'apprentissage. Or la recourante n'a pas remis à ce jour de tel contrat à l'instance précédente. Dans son recours, elle allègue que, depuis le début de 2024, tous les documents exigés pour les collaborateurs actuels ont toujours été fournis en temps et en heure. Le dossier montre toutefois que la recourante n'a pas fait parvenir tous les documents manquants⁸⁷. De plus, au vu du dossier, la recourante a parfois indiqué à l'instance précédente que les documents demandés avaient déjà été envoyés dans des courriers précédents, alors que ce n'était pas le cas⁸⁸.

5.4.4 Dans la décision incidente du 30 janvier 2024, l'instance précédente a par ailleurs exigé de la recourante qu'elle lui annonce immédiatement tout changement au niveau du personnel (p. ex. démission, nouvel engagement, modification du taux d'activité)⁸⁹. Or la recourante a informé l'instance précédente de l'engagement d'une nouvelle collaboratrice par courrier du 27 février 2024, alors que cette dernière était entrée en fonction le 10 février 2024⁹⁰. Elle a donc manqué d'observer une autre charge imposée par l'instance précédente.

5.4.5 Par décision incidente du 30 janvier 2024, l'instance précédente a également exigé de la recourante qu'elle lui remette, à la fin du mois, la liste à jour des enfants pour le mois suivant ainsi que le planning de travail du mois suivant, en indiquant les absences planifiées (p. ex. vacances, formation

⁸³ *Id.*, point 2a du dispositif (classeur 2, dossier IP, p. 81-85)

⁸⁴ Recours du 2 octobre 2024 (dossier IR)

⁸⁵ Courriel du 7 novembre 2023 (classeur 2, dossier IP, p. 4)

⁸⁶ Cf. planning de travail de novembre 2024 (classeur 3, dossier IP, p. 193)

⁸⁷ Cf. classeur 2, dossier IP, p. 183-185

⁸⁸ Courrier du 27 février 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 142-150)

⁸⁹ Décision incidente du 30 janvier 2024, point 2b du dispositif (classeur 2, dossier IP, p. 81-85)

⁹⁰ Courrier du 27 février 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 158-159) ; contrat de travail du 10 février 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 158-159)

continue)⁹¹. Il ressort du dossier que la recourante n'a pas non plus pleinement respecté cette charge. Par exemple, elle a certes transmis dans les délais par courrier électronique du 29 mars 2024 les plannings de travail et la liste des enfants pour le mois d'avril 2024⁹². Toutefois, elle a envoyé le 15 avril 2024 un courriel avec un planning modifié, dans lequel il était indiqué que l'apprentie avait l'examen pratique le 16 avril 2024. Cette absence planifiée ne figurait pas dans les documents originaux pour le mois d'avril 2024, envoyés fin mars 2024. Il en va de même pour la formation continue d'une autre collaboratrice, prévue le 17 avril 2024⁹³. La recourante n'a donc pas respecté la charge exigeant qu'elle remette à la fin du mois le planning de travail du mois à venir comportant les absences planifiées. Devant l'instance précédente, la recourante a justifié ces omissions par une inversion au niveau des dates⁹⁴. En ce qui concerne les autres absences planifiées annoncées tardivement en avril 2024, qui ne figuraient pas au départ dans les plannings de travail, la recourante avait également une explication : une collaboratrice avait déplacé ses congés et une autre avait informé la directrice de la crèche la semaine précédente qu'elle souhaitait prendre ses vacances la semaine suivante⁹⁵. À en croire les indications fournies par la recourante, un surprenant concours de circonstances fait qu'elle n'a pas pu inscrire plus tôt les absences planifiées de ses collaboratrices dans les plannings de travail⁹⁶. Il convient en outre de noter que la recourante a pris conscience de certains défauts dans les plannings de travail uniquement suite aux questions et remarques de l'instance précédente⁹⁷. Certains membres du personnel, par exemple, étaient inscrits deux fois le même jour aux mêmes heures⁹⁸. Sans le contrôle attentif des plannings de travail par l'instance précédente, le taux d'encadrement aurait pu ne pas être conforme les 30 avril, 7 mai et 24 juin 2024.

5.4.6 Sur la base de ce qui précède, il est établi que la recourante a enfreint de façon répétée les charges imposées par l'instance précédente.

5.5 Autres éléments

5.5.1 Dans son recours, la recourante reproche à l'instance précédente d'avoir donné crédit à des dénonciations pourtant anonymes qui ont mené à la décision rendue le 30 août 2024 sans qu'il n'y ait de réels fondements pour étayer cette décision. Par ailleurs, elle constate que l'instance précédente ne lui a jamais reproché les actes graves signalés dans les dénonciations. Elle souligne aussi qu'une des personnes à l'origine des accusations anonymes est une ancienne employée qui a voulu se

⁹¹ Décision incidente du 30 janvier 2024, point 2b du dispositif (classeur 2, dossier IP, p. 81-85)

⁹² Courriel du 29 mars 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 232-242)

⁹³ Échange par courriel du 16 avril 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 257-260)

⁹⁴ Courriel du 16 avril 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 257)

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Cf. plannings de travail du 15 au 30 avril 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 239, 256)

⁹⁷ Planning de travail du 29 avril au 3 mai 2024 (classeur 3, dossier IP, p. 4) ; planning de travail du 6 au 10 mai 2024 (classeur 3, dossier IP, p. 5) ; planning de travail du 24 au 29 juin 2024 (classeur 3, dossier IP, p. 3) ; courriel du 4 juin 2024 (classeur 3, dossier IP, p. 10) ; courriel du 5 juin 2024 (classeur 3, dossier IP, p. 14-15)

⁹⁸ Courriel du 4 juin 2024 (classeur 3, dossier IP, p. 10) ; courriel du 5 juin 2024 (classeur 3, dossier IP, p. 14-15)

venger par des dénonciations mensongères et délétères. Enfin, la recourante allègue que les insinuations fallacieuses de la dénonciatrice ont manifestement réussi à semer le doute dans l'esprit des collaborateurs de l'instance précédente, qui ont accru le nombre de contrôles avec une suspicion trop présente et surtout faussée⁹⁹.

Sur ce point, la recourante méconnaît que l'instance précédente, dans sa décision du 30 août 2024, s'est fondée exclusivement sur les faits qu'elle a constatés dans le cadre des visites de surveillance et de l'examen des documents remis par la recourante (p. ex. taux d'encadrement non conforme, violation de l'obligation d'annoncer, non-respect de charges, etc.). Si, comme l'allègue la recourante, l'instance précédente s'était appuyée sur les manquements dénoncés au lieu des vérifications et constatations qu'elle a effectuées, plusieurs autres irrégularités lui auraient été reprochées dans la décision querrellée (p. ex. mobilier défectueux, hygiène insuffisante, manque d'aliments pour bébés, etc.)¹⁰⁰. Or, ce n'est pas le cas.

Comme le relève à juste titre l'instance précédente, celle-ci est tenue, en sa qualité d'autorité de surveillance, d'examiner si les faits rapportés dans une dénonciation, même anonyme, requièrent une intervention de sa part¹⁰¹. À ce titre, la recourante oublie également que la dénonciation anonyme du 27 septembre 2023 a motivé uniquement la première visite de surveillance extraordinaire du 28 septembre 2023 et que les suivantes n'avaient plus de lien avec aucune des dénonciations. Les visites ultérieures ont été organisées en particulier pour contrôler le taux d'encadrement et vérifier que les adaptations des locaux (fenêtre donnant sur l'extérieur) avaient été effectuées, suite à diverses démissions et absences ainsi que dans le contexte de l'incident du 1^{er} décembre 2023 (enfant oublié devant la porte)¹⁰². Dès lors que la visite de surveillance ordinaire du 29 septembre 2022 et la première visite extraordinaire du 28 septembre 2023 ont révélé des irrégularités, il était indiqué et proportionné de réaliser ensuite d'autres inspections comme l'a fait l'instance précédente, afin de vérifier si la recourante avait entre-temps remédié aux manquements. Contrairement à ce qu'estime la recourante, les nombreuses visites de surveillance se fondent sur des motifs objectifs et ne témoignent pas d'un manque d'objectivité de l'instance précédente. Enfin, par souci d'exhaustivité, il convient de noter que l'instance précédente a bien reçu une dénonciation anonyme de la part d'une ancienne employée – que la recourante déclare motivée par la rancune – mais également des dénonciations provenant de parents d'enfants et de voisins¹⁰³.

⁹⁹ Recours du 2 octobre 2024 (dossier IR)

¹⁰⁰ Cf. dénonciations anonymes (classeur 1, dossier IP, p. 54-89, 99-102, 121, 127-134, 152-154 ; classeur 2, dossier IP, p. 3 et 7)

¹⁰¹ Cf. mémoire de réponse du 17 décembre 2024 (dossier IR)

¹⁰² Rapport relatif à la visite de surveillance extraordinaire du 28 septembre 2023 (classeur 1, dossier IP, p. 91-94) ; rapport relatif à la visite de surveillance extraordinaire du 30 janvier 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 89-92) ; rapport relatif à la visite de surveillance extraordinaire du 6 mars 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 196-199)

¹⁰³ Dénonciations anonymes (classeur 1, dossier IP, p. 54-89, 99-102, 121, 127-134 et 152-154 ; classeur 2, dossier IP, p. 3 et 7)

5.5.2 La recourante relève en outre, concernant les visites de surveillance, que les constatations de l'instance précédente se basent sur des visites datant de septembre et d'octobre 2023, puis de mars 2024 et que, depuis lors, plus aucune visite n'a eu lieu, si bien que la décision de refus d'octroyer l'autorisation d'exploiter se fonde exclusivement sur les constatations de 2023 et de mars 2024, ainsi que sur les plannings envoyés en 2024. La recourante fait valoir qu'aucune constatation n'a été faite sur place pour voir si le fonctionnement était correctement assuré et si le taux d'encadrement était respecté¹⁰⁴.

Tout d'abord, il est frappant de constater que dans son recours, la recourante reproche d'un côté à l'instance précédente d'avoir effectué trop de visites de surveillance, ce qui la mettait sous pression et, de l'autre, de n'avoir pas effectué suffisamment de visites pour juger du bon fonctionnement de la crèche. Il convient de concéder à l'instance précédente qu'elle peut recourir à différents instruments pour assumer ses tâches de surveillance. Les visites extraordinaires sont une option parmi d'autres. Il appartient à l'autorité de surveillance de déterminer comment elle exerce la surveillance des crèches dans les limites des prescriptions légales. Elle peut notamment le faire en se fondant sur l'examen de documents, comme le montre l'article 26, alinéa 3, lettre *b* OEJF, selon lequel l'instance précédente doit se faire remettre tous les documents nécessaires à l'exécution des tâches de surveillance qui lui incombent si elle en fait la demande et sous la forme qu'elle détermine. Selon le dossier, depuis la dernière visite de surveillance du 6 mars 2024, l'instance précédente était régulièrement en contact avec la recourante pour les plannings de travail et d'occupation des places et avait avec elle des échanges soutenus par courrier. Rien n'indique que la surveillance ne peut pas être exercée en dehors des visites sur place et cet élément n'est du reste pas étayé par la recourante. L'instance précédente a fait usage, de manière opportune et adéquate, du pouvoir d'appréciation dont elle dispose dans le choix des instruments de surveillance.

5.5.3 D'une manière générale, il convient de noter que la recourante reporte souvent la faute sur autrui en ce qui concerne les infractions aux conditions d'octroi de l'autorisation et aux exigences de qualité définies dans l'OPE et l'OEJF ainsi que le non-respect des charges imposées par l'instance précédente. C'est une ancienne employée vindicative qui a fait une dénonciation anonyme, une collaboratrice qui a oublié un enfant devant la porte le 1^{er} décembre 2023, l'équipe qui n'a pas suivi les instructions de la directrice de la crèche ou l'instance précédente qui n'a pas fait son travail de manière objective et qui a exercé une pression sur la recourante en raison de la surveillance étroite¹⁰⁵. Il faut donc rappeler à la recourante, comme l'a déjà fait l'instance précédente, qu'il lui appartient, en tant que titulaire de l'autorisation d'exploiter, de veiller à la bonne gestion de la crèche et d'assurer en particulier le bien-être physique et psychique des enfants et qu'elle ne peut pas reporter cette responsabilité sur son personnel (art. 24, al. 1, lit. e OEJF). En ce qui concerne le reproche général

¹⁰⁴ Recours du 2 octobre 2024 (dossier IR)

¹⁰⁵ Recours du 2 octobre 2024 (dossier IR) ; courrier du 24 février 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 106-110) ; courrier du 24 mai 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 288-291)

d'un manque d'objectivité de la part de l'instance précédente, il convient enfin de noter que le dossier ne le démontre pas et que cette allégation n'est pas motivée de façon détaillée par la recourante. Toutes les irrégularités constatées par l'instance précédente sont du reste documentées dans le dossier.

5.5.4 Enfin, concernant le comportement de la recourante et la coopération avec l'instance précédente en sa qualité d'autorité de surveillance, il y a lieu de mentionner que la recourante n'a pas répondu à certaines questions critiques de l'instance précédente sur les plannings de travail et d'occupation des places ou y a répondu en donnant des indications contradictoires.

5.6 Conditions d'octroi de l'autorisation

5.6.1 Les conditions d'octroi d'une autorisation et les exigences de qualité définies dans l'OPE et l'OEJF ont pour but de protéger le bien de l'enfant en assurant, dans les crèches du canton de Berne, une prise en charge adaptée aux besoins des enfants et propice à leur développement dans un environnement sûr et sans danger pour leur santé¹⁰⁶. Au vu des considérants qui précèdent, la recourante a enfreint depuis plus d'une année, de façon répétée, plusieurs des conditions d'octroi d'une autorisation et des exigences de qualité fixées dans l'OPE et l'OEJF. Même un suivi étroit par l'instance précédente et une surveillance spéciale au sens de l'article 20, alinéa 2 OPE, ainsi que la formulation de charges n'ont pas permis d'éviter de nouvelles infractions aux prescriptions légales. Le non-respect à répétition du taux d'encadrement prescrit à l'article 15 OEJF est particulièrement grave, car un fonctionnement en sous-effectif par rapport au nombre d'enfants présents est de nature à compromettre sérieusement leur bien-être et leur sécurité.

5.6.2 Compte tenu des infractions répétées aux conditions d'octroi d'une autorisation et aux exigences de qualité définies dans l'OPE et l'OEJF et du non-respect, à maintes reprises, des charges imposées par l'instance précédente, rien n'indique que la recourante sera en mesure de répondre à l'avenir aux conditions et aux exigences précitées. D'ailleurs, la recourante n'expose pas dans son recours les mesures qu'elle entend appliquer pour garantir le respect des prescriptions, sachant que les mesures prises jusque-là n'ont pas suffi pour prévenir de nouveaux manquements. Elle se contente de relever que s'il y a eu des erreurs par le passé, ce passé est révolu et qu'une nouvelle ère a débuté, augurant un futur réjouissant, dans le respect des règles et des directives¹⁰⁷. Lorsque la recourante reproche de toujours faire référence au passé et jamais au présent¹⁰⁸, elle méconnaît que les nombreuses irrégularités constatées par le passé sont tout à fait pertinentes pour déterminer s'il y a lieu de lui délivrer une autorisation d'exploiter pour une durée indéterminée, autrement dit si la recourante remplit les conditions d'octroi, d'autant qu'il ne s'agit pas d'une première autorisation et qu'il est donc possible de prendre en compte dans l'évaluation la façon dont la structure a été exploitée

¹⁰⁶ Rapport de la DSSI du 24 novembre 2021 concernant l'OEJF, point. 3.1, p. 6

¹⁰⁷ Recours du 2 octobre 2024 (dossier IR)

¹⁰⁸ *Id.*

jusque-là. L'allégation de la recourante selon laquelle elle a disposé en permanence d'une organisation fiable et digne de confiance est manifestement inexacte. En outre, les irrégularités constatées, en particulier le non-respect du taux d'encadrement, constituent des infractions graves aux conditions d'octroi d'une autorisation (art. 15, al. 1, lit. b OPE, en corrélation avec l'art. 15 OEJF). Cumulés, les autres manquements (p. ex. violation répétée de l'obligation d'annoncer, non-respect des charges) pèsent également dans la balance. Lorsque, dans son recours, la recourante fait valoir pour l'essentiel que l'octroi d'une autorisation d'exploiter à durée indéterminée lui a été refusé uniquement pour quelques constatations réalisées en 2023 et une seule en mars 2024 et continue de contester en particulier l'infraction aux prescriptions concernant le taux d'encadrement le 6 mars 2024, son attitude révèle un manque de conscience de la gravité et de la fréquence des infractions. L'allégation selon laquelle elle s'est constamment et de bon gré pliée aux règles qui lui étaient ordonnées par l'instance précédente montre bien la difficulté que la recourante éprouve à reconnaître les manquements qui lui sont reprochés.

5.6.3 Les mesures supplémentaires qui pourraient être prises par rapport à celles appliquées jusque-là par l'instance précédente apparaissent d'emblée insuffisantes au vu des nombreuses infractions aux conditions d'octroi d'une autorisation et aux exigences de qualité définies dans l'OPE et l'OEJF ainsi qu'aux charges imposées par l'instance précédente et de la gravité de certaines infractions. Or, si les mesures ordonnées pour remédier aux irrégularités n'ont pas d'effet ou apparaissent d'emblée insuffisantes, l'autorité de surveillance retire l'autorisation d'exploiter (art. 20, al. 3 OPE). Étant donné que la recourante disposait d'une autorisation d'exploiter limitée au 31 décembre 2024 et que celle-ci a entre-temps expiré, un retrait n'est plus nécessaire. En revanche, par interprétation a contrario, il n'y a pas lieu de lui délivrer une nouvelle autorisation d'exploiter (art. 20, al. 3 OPE, en corrélation avec l'art. 23, al. 1 OEJF).

5.6.4 En ce qui concerne le principe de proportionnalité, il convient de relever que l'instance précédente a d'abord pris à l'encontre de la recourante des mesures moins incisives que le retrait direct ou le refus d'accorder une autorisation d'exploiter. En janvier 2023 déjà, la recourante ne remplissait pas toutes les conditions fixées pour l'octroi d'une autorisation. Au lieu de refuser d'établir une autorisation d'exploiter (fondée sur le nouveau droit), l'instance précédente a décidé le 30 janvier 2024 de lui délivrer une autorisation assortie de charges, limitée au 31 décembre 2024. Elle a alors fait savoir à la recourante qu'elle lui accordait par cette autorisation provisoire un dernier délai pour qu'elle remédie aux irrégularités constatées et qu'elle respecte sur la durée les prescriptions de l'OPE et de l'OEJF, en particulier en ce qui concerne le taux d'encadrement¹⁰⁹. Malgré cela, d'autres infractions aux conditions d'octroi d'une autorisation et aux exigences de qualité définies dans l'OPE et l'OEJF ont été constatées après que la décision incidente du 30 janvier 2024 a été rendue. Le 6 mars 2024, la recourante a une nouvelle fois enfreint les prescriptions relatives au taux

¹⁰⁹ Décision incidente du 30 janvier 2024 (classeur 2, dossier IP, p. 81-85)

d'encadrement (cf. consid. 5.1.6). Elle a par ailleurs manqué à plusieurs reprises, après le 30 janvier 2024, de respecter les charges imposées (cf. consid. 5.4). Enfin, une surveillance renforcée par l'instance précédente n'a pas permis de faire en sorte que la recourante remplisse sur plusieurs mois les conditions d'octroi d'une autorisation et les exigences de qualité définies dans l'OPE et l'OEJF. Comme le fait remarquer à raison l'instance précédente, l'autorité de surveillance n'a du reste pas pour fonction d'assurer un suivi étroit et de soutenir la structure aux niveaux organisationnel et administratif afin que celle-ci puisse répondre aux exigences fixées pour l'octroi d'une autorisation¹¹⁰.

5.6.5 Les mesures moins incisives prises auparavant (surveillance renforcée, charges, octroi d'une autorisation provisoire comme dernière chance de faire ses preuves) n'ayant pas permis à la recourante de remplir les conditions d'octroi d'une autorisation et les exigences de qualité définies dans l'OPE et l'OEJF, le refus de délivrer une autorisation d'exploiter pour une durée indéterminée constitue une mesure adéquate, nécessaire et raisonnable compte tenu de l'intérêt public prépondérant que revêtent le bien et la sécurité des enfants pris en charge. Dès lors qu'en l'espèce, les autres mesures moins incisives visant à remédier aux manquements et à assurer une exploitation conforme au droit apparaissent d'emblée insuffisantes, seul est indiqué, en dernier recours, le refus d'octroyer une autorisation à durée indéterminée.

5.6.6 En conclusion, le refus d'accorder une autorisation d'exploiter pour une durée indéterminée est conforme au droit et respecte le principe de proportionnalité.

5.7 Demande subsidiaire

5.7.1 Subsidiairement, la recourante demande dans son recours d'annuler la décision du 30 août 2024 dont est recours et de la retourner à l'instance précédente pour nouvelle décision¹¹¹.

5.7.2 La recourante ne motive pas sa conclusion subsidiaire et ne présente en particulier aucun motif de renvoi. À noter que dans les affaires de droit administratif, le renvoi ne constitue pas la règle, mais l'exception¹¹².

5.7.3 Il n'y a pas en l'espèce de motifs plaidant pour un renvoi. Comme démontré précédemment, les infractions de la recourante aux dispositions de l'OPE et de l'OEJF réglant les conditions d'octroi d'une autorisation et les exigences de qualité sont suffisamment établies. Il n'est pas possible de faire valoir un manque de clarté empêchant de statuer sur l'affaire ni d'invoquer d'autres motifs particuliers justifiant une décision de renvoi.

¹¹⁰ Décision du 30 août 2024 dont est recours (classeur 3, dossier IP, p. 90-98)

¹¹¹ Recours du 2 octobre 2024, chiffre V des conclusions (dossier IR)

¹¹² Ruth Herzog, *in* : commentaire de la LPJA, n. 8 *ad* art. 72

6. Conclusion

En conclusion, l'instance précédente a refusé à bon droit d'octroyer à la recourante une autorisation d'exploiter à durée indéterminée. La décision du 30 août 2024 dont est recours étant conforme au droit, il n'y a pas lieu de la remettre en cause. Le recours du 2 octobre 2024 doit donc être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

7. Coûts

7.1 Les frais de procédure sont perçus sous la forme d'un émolument forfaitaire. Pour les décisions sur recours dans des affaires de justice administrative, cet émolument est compris entre 200 et 4000 francs (art. 103, al. 1 LPJA, en corrélation avec l'art. 19, al. 1 et l'art. 4, al. 2 OEmo¹¹³). Les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe à moins que le comportement d'une partie au cours de la procédure permette une répartition différente ou qu'il soit justifié par des circonstances particulières de ne pas percevoir de frais (art. 108, al. 1 LPJA). La recourante n'a pas obtenu gain de cause. Elle succombe totalement et il convient donc de mettre intégralement à sa charge les frais de procédure, arrêtés sous la forme d'un émolument forfaitaire de 2000 francs.

7.2 La partie qui succombe doit payer les dépens de la partie adverse, à moins que le comportement de cette dernière au cours de la procédure ou des circonstances particulières justifient une autre répartition ou la compensation des dépens, ou encore qu'ils ne doivent être mis à la charge de la collectivité (art. 108, al. 3 LPJA). Les autorités au sens de l'article 2, alinéa 1, lettre a LPJA, soit les organes du canton, de ses établissements et de ses collectivités, n'ont pas droit au remboursement de leurs dépens en procédure de recours (art. 104, al. 3, LPJA, 1^{re} partie de la phrase). Partant, il n'est pas alloué de dépens (art. 108, al. 3 LPJA).

¹¹³ Ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (ordonnance sur les émoluments, OEmo ; RSB 154.21)

III. Dispositif

1. Le recours du 2 octobre 2024 est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
2. Les frais de procédure, arrêtés à 2000 francs, sont mis à la charge de la recourante. Une invitation au paiement suivra une fois la présente décision entrée en force.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

IV. Notification

- à Maîtres B.____ et C.____ (en vue de l'envoi à la recourante), par courrier recommandé,
- à l'instance précédente, par courrier interne.

Direction de la santé, des affaires sociales
et de l'intégration

Pierre Alain Schnegg
Conseiller d'État

Indication des voies de droit

La présente décision peut, dans les 30 jours à compter de sa notification, faire l'objet d'un recours de droit administratif déposé par écrit devant le Tribunal administratif du canton de Berne, Cour des affaires de langue française, Speichergasse 12, 3011 Berne. Le recours doit être produit en deux exemplaires au moins. Il doit contenir les conclusions, l'indication des faits, les moyens de preuve et les motifs et porter une signature ; la décision contestée et les moyens de preuve disponibles seront joints.

