

N° affaire: GE.2016.0124
Autorité:, Date décision: CDAP, 28.09.2017
Juge: GVI
Greffier: VBC
Publication (revue juridique):
Ref. TF:
Nom des parties contenant: Réseau d'accueil de B. _____/FONDATION
 POUR L'ACCUEIL DE JOUR DES ENFANTS,
 COMMUNE A. _____

ACCUEIL PARASCOLAIRE
 GARDERIE
 DROIT D'ÊTRE ENTENDU
 MOTIVATION DE LA DÉCISION
 LÉGALITÉ
 DIRECTIVE{EN GÉNÉRAL}
 DÉLÉGATION LÉGISLATIVE
 INTERPRÉTATION HISTORIQUE
 NOMBRE
 TAUX D'OCCUPATION{TRAVAIL}
 EXCEPTION{DÉROGATION}

Cst-29-2
 Directives administratives
 LAJE-23-2
 LAJE-31-1-a
 LAJE-40
 LAJE-41-1-d
 LPA-VD-33-1
 LPA-VD-42-c

Résumé contenant: **Recours formé par un Réseau d'accueil de jour contre la décision de la FAJE refusant de lui accorder sa reconnaissance (au sens de l'art. 41 al. 1 let. d LAJE), en lien notamment avec les modalités de l'accueil familial de jour proposé. La condition selon laquelle ce type d'accueil devrait (en principe) comprendre un nombre minimum de 35 accueillantes afin d'être pris en compte en vue de la reconnaissance, retenue par l'autorité intimée en référence au Guide de reconnaissance qu'elle a elle-même établi, ne repose sur aucune base légale suffisante et ne saurait être déduite, en particulier, des directives SPJ (consid. 4). Cela étant, il résulte sans ambiguïté du cadre de référence applicable aux coordinatrices que le taux d'engagement de ces dernières est en principe d'au moins 50 %; si des exceptions peuvent être accordées, à certaines conditions, elles doivent l'être par le SPJ (désormais l'OAJE). En l'espèce, la coordinatrice de l'accueil familial de jour proposé par le requérant exerce son activité à un taux de 10 %; le requérant n'établit pas (ni même ne prétend) qu'il serait au bénéfice d'une exception. L'accueil familial de jour n'est dès lors pas réputé satisfaire aux conditions du régime d'autorisation et de surveillance au sens de l'art. 31 al. 1 let. a LAJE; le refus de reconnaissance litigieux ne prête dès lors pas le flanc à la critique (consid. 5). Rejet du recours et confirmation de la décision attaquée.**



TRIBUNAL CANTONAL

COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC

Arrêt du 28 septembre 2017

Composition	<i>M. Guillaume Vianin, président; M. Pascal Langone, juge ; M. Guy Dutoit, assesseur, M. Vincent Bichsel, greffier.</i>
Recourant	Réseau d'accueil de B. _____, à B._____, représenté par Me Luc RECORDON, avocat à Lausanne,
Autorité intimée	Fondation pour l'accueil de jour des enfants , à Lausanne, représentée par Me Benoît BOVAY, avocat à Lausanne,
Autorité concernée	Commune de B. _____
Objet	Divers

Recours Réseau d'accueil de B._____ c/ décision de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants du 27 juin 2016 refusant de lui accorder sa reconnaissance (au sens de l'art. 31 LAJE)

Vu les faits suivants

A. Le Réseau d'accueil de B._____ (Réseau d'accueil de B._____) est une association à but non lucratif régie par les art. 60 ss CC dont le siège est à B._____ et qui a pour but de constituer, gérer et développer un réseau conformément à la loi vaudoise du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants (LAJE; RSV 211.22) (cf. art. 1, 2 et 4 al. 1 des Statuts de cette association, dans leur teneur en vigueur depuis le 11 octobre 2012).

B. Le 27 juin 2014, le Réseau d'accueil de B._____ a déposé une demande de reconnaissance auprès de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE). Il a indiqué dans ce cadre que tous les efforts de la commune de B._____ s'étaient concentrés sur le développement et la création de différentes formes de places d'accueil pour les enfants âgés de 4 mois à 12 ans et que son offre en la matière - qui comprenait une unité d'accueil pour écoliers (*****) et un jardin d'enfants (*****) - avait été complétée "*cette année*" par un accueil en milieu familial.

Par courrier électronique du 17 juillet 2014, la FAJE a accusé réception de cette demande; elle a rendu attentif le Réseau d'accueil de B._____ au fait que la procédure de reconnaissance avait changé et l'a invité à consulter son site Internet. A la requête du Réseau d'accueil de B._____, la

FAJE a précisé par courrier électronique du 19 août 2014 les éléments qui, "a priori, et sans avoir fait un examen complet", manquaient à son dossier - notamment la "fiche-réseau" dûment complétée. Selon les explications de la FAJE dans sa réponse au recours - lesquelles ne sont pas contestées sur ce point -, une rencontre entre les représentants de la FAJE et du Réseau d'accueil de B. _____ s'est déroulée le 7 octobre 2014 au secrétariat général de la FAJE, à l'occasion de laquelle il aurait été constaté que le dispositif d'accueil proposé par le Réseau d'accueil de B. _____ n'offrait pas deux des trois types d'accueil prévus par l'art. 31 al. 1 let. a LAJE; le réseau aurait ensuite "pour un temps" renoncé à sa demande.

Une nouvelle rencontre entre les représentants de la FAJE et du Réseau d'accueil de B. _____ s'est déroulée le 11 décembre 2015. Par courrier adressé le 15 décembre 2015 au Réseau d'accueil de B. _____, la Secrétaire générale de la FAJE a indiqué en particulier ce qui suit:

"La soussignée tient à vous remercier une fois encore de votre accueil lors de sa visite du vendredi 11 décembre, au cours de laquelle de nombreuses informations ont pu lui être transmises sur la configuration du Réseau d'accueil de B. _____.

L'objectif qui vous tient à cœur, en l'occurrence celui de la reconnaissance de ce dernier par la FAJE, se heurte à quelques difficultés, que vous comprendrez en lisant attentivement le Guide de reconnaissance [i.e. le document intitulé « Procédure de renouvellement de reconnaissance des Réseaux d'accueil de jour: Dispositions légales et Guide à l'attention des réseaux », validé par le Conseil de fondation de la FAJE dans sa séance du 27 juin 2014]. Celui-ci figure sur le site Internet de la FAJE, et nous vous le joignons en annexe.

Parmi les conditions qui y figurent, vous trouvez en particulier:

La nécessité de proposer aux familles 2 types d'accueil, parmi les 3 possibles: accueil collectif préscolaire, accueil collectif parascolaire, accueil familial de jour. Nous avons examiné ensemble ce qui existait effectivement sur B. _____.

Le préscolaire ne répond pas, à première vue aux exigences posées (p. 10 Guide de reconnaissance):

Concernant l'accueil préscolaire:

- Un accueil préscolaire collectif offre un accueil régulier dans la journée, dans une institution. Ses horaires sont compatibles avec une activité professionnelle à 100 %. La structure doit compter minimum 12 places, être ouverte au moins 10h. par jour, 5 jours par semaine, 45 semaines par année.
- La FAJE peut aussi subventionner des structures dites à temps d'ouverture restreint, au titre d'accueil d'urgence. Celles-ci doivent offrir au minimum 10 places d'accueil, être ouvertes quotidiennement au moins 3h. consécutives, 4 demi-jours par semaine, 38 semaines par année.

*Il apparaît, à première analyse, que le Jardin d'enfants ***** est ce que nous qualifions de structure à horaire restreint qui offre une solution d'accueil partielle pour des enfants âgés de 30-36 mois (15 places), selon l'autorisation d'exploiter de l'OAJE. Les heures d'ouverture ne permettent pas aux parents de travailler à journée continue (8h30-11h30) – (15h-18h).*

Nous avons pris acte du fait que vous avez mis en place une solution combinée avec l'accueil familial de jour, permettant aux enfants de cette structure d'être accueillis dans les intervalles du matin, de midi et de la fin de journée.

Cette solution, qui fait preuve de pragmatisme, nécessiterait cependant que la FAJE consente une dérogation pour être intégrée dans le cadre de la demande de reconnaissance.

Concernant l'accueil parascolaire, « la loi spécifie (art. 2) qu'un accueil parascolaire collectif offre un accueil régulier dans la journée, dans une institution, de plusieurs enfants ayant atteint l'âge de la scolarité obligatoire pour deux au moins des trois types d'accueil suivants: accueil du matin, avant l'école, accueil de midi, accueil de l'après-midi après l'école. Cet accueil peut être étendu à des périodes de vacances scolaires. »

A B. _____, l'accueil parascolaire est assuré par la structure de _____, dont la capacité est de 74 places. Trois périodes y sont proposées, matin (dès 6h30), midi, et soir (jusqu'à 18h30). Il existe certes des variations dans le taux d'occupation, imputables aux changements « d'enclassement » d'année en année, mais il semble que globalement la structure réponde aux besoins (merci à cet

égard de nous communiquer les listes d'occupation effective et, le cas échéant, une liste d'attente centralisée).

Concernant l'accueil familial de jour, « en application des articles 22 et 23 de la LAJE ainsi que des référentiels de compétence de l'OAJE, pour que ce type d'accueil soit reconnu comme deuxième type d'accueil, **le réseau doit en principe compter minimum 35 accueillantes en milieu familial.** ».

Pour assumer l'accueil familial de jour, nous avons pris acte du fait que vous disposiez de 3 à 5 accueillantes, selon les années.

Nous pouvons donc constater, après une première analyse, que le réseau d'accueil entre avec difficulté dans les cadres prescrits. Si le parascolaire répond a priori à ce cadre, le réseau devrait obtenir en revanche des dérogations pour considérer tant l'accueil préscolaire que l'accueil familial de jour, comme un 2^{ème} type ou un 3^{ème} type d'accueil.

En conséquence, nous vous invitons à réfléchir à ces éléments, le cas échéant à nous recontacter pour nous confirmer votre volonté de présenter une demande de reconnaissance au Conseil de Fondation."

C. Le 28 avril 2016, la Municipalité de B._____ (la municipalité) a adressé à la FAJE une (nouvelle) demande tendant à la reconnaissance du Réseau d'accueil de B._____. Cette demande comprenait notamment une "fiche-réseau" (Annexe 1 à la Convention de subventionnement) dont il résulte en particulier ce qui suit:

CARTE D'IDENTITE DU RESEAU

[...]

Communes appartenant au réseau	B._____ C._____ (en attente – délai de résiliation du Réseau d'accueil de D._____: 3 ans)
Structures d'accueil collectif appartenant au réseau (privée et/ou communale)	Préscolaire: AMF (Accueillantes en milieu familial) Jardin d'enfants « ***** » <hr/> Parascolaire: Unité d'accueil pour écoliers « ***** »
Autres partenaires privés appartenant au réseau	Piscine de B._____ SA Avec Clinique *****
[...]	
Conventions inter-réseaux avec: (+ date d'entrée en vigueur)	En attente de la reconnaissance FAJE avant la mise en place de la convention inter-réseaux avec le Réseau d'accueil de D._____
Conventions avec des entreprises n'appartenant pas au réseau selon art. 50 al. 2 bis (y.c. projets en cours, à stipuler)	Conventions signées: Piscine de B._____ SA Projets en cours: --
Autres conventions (ex. crèches, garderies d'entreprises ou autres)	--

[...]

CONDITIONS DE RECONNAISSANCE (selon article 31 LAJE): état des lieux

Nombre d'habitants des communes couvertes par le réseau (au 31.12.2013, selon StatVD) B. _____, E. _____, F. _____, G. _____, H. _____ et C. _____.	Global: 3'748 habitants 0-4 ans: 124 5-12 ans: 424
--	--

a. Descriptif de l'offre d'accueil du réseau (art. 31 LAJE al. 1 a): nombre de places d'accueil et d'heures facturées

[...]

Les tableaux suivants sont à remplir avec les données annuelles cumulées au 31 décembre de chaque année, suivant l'organisation de votre réseau:

Accueil collectif	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nb places d'accueil préscolaire (0-4 ans)	15	15	15	15	15	15
Nb d'heures d'accueil facturées (0-4 ans)						
OU Nb pl. accueil préscolaire (0-6 ans)						
Nb d'heures d'accueil facturées (0-6 ans)						
Nb places accueil parascolaire 5-12 ans	24+36	24+36	24+36	24+36	24+36	24+36
Nb d'heures d'accueil facturées (5-12 ans)	23'994	24'030	24'592.50	27'718.75	32'084	36'500
OU Nb pl. accueil parascolaire 7-12 ans						
Nb d'heures d'accueil facturées (7-12 ans)						

Accueil familial	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Places accueil familial préscolaire (0-4)	--	--	--	--	2	6
Nb d'heures d'accueil facturées pré					300	3'837
Places accueil familial parascolaire (5-12 ans)						
Nb d'heures d'accueil facturées para						
Nb total de places accueil familial					2	8
Nb d'heures d'accueil total					300	3'837
Nb d'accueillantes					1	3
Nb ETP coordination					1	1

[...]

b. Vision du Réseau à 5 ans: plan de développement intentionnel (art. 31 LAJE al. 1 b)

Descriptif des objectifs du réseau à 5 ans et des enjeux identifiés, au vu des conditions posées par la FAJE

Voir le procès-verbal de la commission de l'ASCPE [Association suisse des consultations parents-enfants] du 9 avril 2014 (annexé à la présente):

- Réalisation du projet de rénovation des locaux destinés aux écoliers et au jardin d'enfants.
- Pas d'augmentation du nombre d'écoliers accueillis.
- Après rénovation des locaux, augmenter à 24 (y.c. accueil d'urgence) le nombre d'enfants accueillis au jardin d'enfants.

Nb de places d'accueil prévues	2015	2016	2017	2018	2019
Accueil préscolaire (0-4 ans)	15	15	15	15	24
Accueil parascolaire 5-8 ans					
Accueil parascolaire 9-12 ans					
OU accueil parascolaire 5-12 ans	24+52	24+52	24+52	24+52	24+52
Accueil familial préscolaire					
Accueil familial parascolaire					
Nb d'AMF	Développer l'accueil en milieu familial				
Nb ETP coordination	1	1	1	1	1

S'agissant spécifiquement de l'accueil en milieu familial, il résulte d'une pièce *ad hoc* établie le 10 mai 2016 que cet accueil se composait d'une coordinatrice à un taux d'activité de 10 %, de deux accueillantes (mamans de jour) engagées à un taux fixe (80 % respectivement 37.5 %) ainsi que de deux accueillantes soumises à un "traitement à l'heure" (correspondant à un taux d'activité d' "environ 60 %" respectivement d' "environ 70 %"), étant précisé que l'accueil en milieu familial était "en développement".

D. Par décision du 27 juin 2016, la FAJE a refusé d'accorder au Réseau d'accueil de B._____ la reconnaissance requise, retenant en particulier ce qui suit:

- "→ Vu l'article 31 al. 1 lettre a de la Loi sur l'accueil de jour des enfants du 20 juin 2006
- Vu en particulier la section V « Concepts et définition » et la section VII « Conditions de reconnaissance du réseau d'accueil de jour » du Guide de reconnaissance établi par la FAJE le 27 juin 2014,
- Vu la demande de reconnaissance du Réseau d'accueil de B._____,
- Vu le dossier de présentation joint à la demande de reconnaissance,
- Vu l'analyse du dossier par le Conseil de fondation le 22 juin 2016,

Considérant que les conditions minimales posées par les dispositions légales et réglementaires ne sont pas remplies en ce sens que le réseau de B._____ n'offre qu'un type d'accueil remplissant les conditions cadres posées par le Guide de reconnaissance du 27 juin 2014,

Le Conseil de Fondation dans sa séance du 22 juin 2016, en vertu de la responsabilité qui lui est conférée par l'art. 41 lettre d de la LAJE, décide:

La reconnaissance, au sens de la LAJE du 20 juin 2006, en particulier de son art. 31, ne peut être accordée au Réseau d'accueil de B._____."

Dans un courrier accompagnant cette décision, la FAJE se disait à la disposition du Réseau d'accueil de B._____ et de la municipalité *"pour, le cas échéant, réfléchir aux alternatives qui permettraient de proposer ou de conserver des solutions d'accueil pour les enfants et/ou soutenir [ses] démarches en ce sens, pour autant qu'elles répondent aux conditions légales posées par la LAJE"*.

E. Le Réseau d'accueil de B._____, agissant par l'intermédiaire de son conseil, a formé recours contre cette décision devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal par acte du 29 août 2016, concluant principalement à sa réforme en ce sens que sa demande de reconnaissance était admise et subsidiairement à son annulation et au renvoi de la cause à la FAJE pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Il s'est plaint d'une violation de son droit d'être entendu en lien avec le caractère à son sens lacunaire de la motivation de la décision attaquée, relevant en outre que, depuis le dépôt de sa demande, il n'avait eu aucun contact avec la FAJE et n'avait en particulier pas été invité par cette dernière à fournir des documents ou des renseignements complémentaires. Sur le fond, il a en substance fait valoir que *"s'il s'avér[ait] que c[était] bel et bien le nombre minimum d'accueillantes [en] milieu familial qui a[vait] conduit au rejet de la demande de reconnaissance, il s'ag[issait] alors d'une violation du principe de la base légale, et simultanément une violation de la prohibition de l'arbitraire"*; il estimait en effet qu'en prévoyant un nombre minimum d'accueillantes en milieu familial dans le Guide de reconnaissance, le Conseil de fondation avait *"excédé son pouvoir d'appréciation [...] en posant des critères de reconnaissance de nature politique qui n[étaient] pas justifiés par un intérêt public et qui paraiss[ai]ent totalement disproportionnés"*.

Dans sa réponse du 11 novembre 2016, l'autorité intimée, par l'intermédiaire de son conseil, a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Elle a contesté le caractère prétendument lacunaire de la motivation de la décision attaquée, rappelant qu'une première demande avait été déposée par le recourant le 27 juin 2014, que les motifs pour lesquels il ne remplissait pas les conditions de reconnaissance lui avaient alors été exposés et que l'intéressé - qui n'avait pas apporté de modification à la configuration de son dispositif d'accueil dans l'intervalle - connaissait ainsi les lacunes de ce dernier. Pour le reste, elle a en substance fait valoir que le Guide de reconnaissance, qui détaillait les conditions minimales de reconnaissance prévues par l'art. 31 al. LAJE, reposait sur une base légale suffisante; se référant par ailleurs aux *"Directives pour l'accueil de jour des enfants"* relatives à l' *"Accueil familial de jour" / "Cadre de référence et référentiels de compétence"*, dans leur teneur mise à jour le 1^{er} février 2008 par le Service de protection de la jeunesse (ci-après: directives SPJ) et dont l'application relève depuis 2012 de l'Office d'accueil de jour des enfants (OAJE), elle a retenu que pour pouvoir être pris en compte en vue de la reconnaissance du réseau, l'accueil familial de jour proposé devait *"en principe compter minimum 35 accueillantes en milieu familial"* ainsi qu'une coordinatrice engagée à un taux d'au moins 50 %; en l'espèce, le réseau ne comptait que quatre accueillantes en milieu familial ainsi qu'une coordinatrice à 10 %, de sorte que l'on était *"bien loin de la taille minimale exigée pour reconnaître ce type d'accueil comme deuxième type d'accueil"* et qu'une dérogation n'était *"donc pas envisageable"*, d'autant moins qu'aucune mise en conformité n'était prévue dans les cinq années à venir. Il était encore précisé, *"à toutes fins utiles"*, que le dossier de la demande de reconnaissance présentait également *"d'importantes lacunes en ce qui concern[ait] les aspects financiers"*. Il était enfin relevé qu'il

était prévu dans le cadre de la réforme en cours de la LAJE de subordonner la reconnaissance d'un réseau à la condition que ce dernier propose des places d'accueil pour les enfants dans les trois types d'accueil, de sorte que *"déjà non conforme à la LAJE aujourd'hui, la configuration du dispositif d'accueil de B. _____ sera[it] totalement hors cadre, eu égard au nouvel art. 31 al. 1 let. a LAJE"*.

Le recourant a confirmé ses conclusions dans sa réplique du 15 février 2017, contestant d'emblée la pertinence de la référence à la révision en cours de la LAJE pour l'examen du présent litige. Il a en substance soutenu que la condition consistant à imposer un nombre minimum de 35 accueillantes en milieu familial ou encore l'engagement d'une coordinatrice à un taux d'au moins 50 % revenait à exclure toute possibilité de reconnaissance à des petites structures d'accueil en milieu familial; or, une telle condition ne reposait à son sens sur aucune base légale et contrevenait aux buts de la loi, dont l'encouragement au développement de l'accueil de jour des enfants. Il estimait que les conditions de reconnaissance d'un réseau étaient bien plutôt réglées par l'art. 31 LAJE *"et par cette disposition uniquement"*, qu'il n'avait jamais été question d'octroyer un pouvoir réglementaire à la FAJE en vue d'étendre les conditions de la reconnaissance

et qu'il remplissait toutes les conditions posées par cette disposition; il se référait pour comparaison à la procédure de reconnaissance applicable aux écoles de musique. Quant aux prétendus documents comptables manquants, il a fait valoir que l'autorité intimée aurait dû lui donner la possibilité de produire les compléments nécessaires, respectivement qu'il était contraire aux principes de la proportionnalité et de l'interdiction du formalisme excessif de lui refuser la reconnaissance pour ce seul motif dans les circonstances du cas d'espèce.

L'autorité intimée a également confirmé ses conclusions dans sa duplique du 7 avril 2017. Se référant notamment à l'Exposé des motifs relatif au projet de LAJE (EMPL), elle a maintenu que *"le législateur a[vait] prévu de doter la FAJE de compétences en ce qui concern[ait] les critères de reconnaissance des réseaux"*. S'agissant de l'accueil en milieu familial, le Guide de reconnaissance ne faisait au demeurant que reprendre les conditions fixées par les directives SPJ, lesquelles se fondaient sur les art. 7 et 23 LAJE, et n'imposait aucune condition supplémentaire; des exceptions à ces conditions étaient certes possibles dans l'attente que le réseau atteigne une taille convenable, mais il appartenait à l'OAJE et non à la FAJE de se prononcer sur ce point, étant en outre précisé en particulier ce qui suit:

"Le développement de l'accueil [...] de jour suppose la reconnaissance de réseaux qui ont des chances de perdurer. Ceux-ci doivent donc disposer d'une taille leur permettant de fonctionner durablement. A cet égard, l'EMPL précise que « comme pour d'autres politiques publiques, la collaboration intercommunale, voire la régionalisation, semble être une nécessité en matière d'accueil de l'enfance. En effet, pour les petites communes, assumer seules une structure d'accueil collectif ou un réseau de mamans de jour est difficile – parce que potentiellement la charge financière peut être importante et qu'elles ne disposent le plus souvent pas du bassin de population suffisant – et, pour les grandes communes, des problèmes peuvent surgir par les effets de débordement » (EMPL, p. 23). Pour favoriser une taille optimale des réseaux et développer ainsi l'offre en places d'accueil, la loi vise donc à « renforcer la collaboration entre les différents acteurs, notamment les communes, dans ce domaine » afin d'« éviter le cloisonnement dans l'accueil collectif de jour » (EMPL, p. 39). La volonté du législateur était ainsi de favoriser le regroupement des structures afin de permettre la mutualisation des coûts, ce qui assure la pérennité des réseaux. En fixant des exigences visant à garantir une structure minimale du réseau d'accueil en milieu familial, les directives du 1^{er} février 2008 [directives SPJ] s'inscrivent dans cette droite ligne et assurent la pérennité des réseaux d'accueil familial de jour."

L'autorité intimée estimait que la commune de B. _____ "*ne dispos[ait] pas d'un bassin de population suffisant pour assurer le fonctionnement*" des dispositifs d'accueil proposés, respectivement que "*sans une croissance de la population ou un renouvellement des familles, les places créées seraient rapidement amenées à être inoccupées*". Elle contestait pour le reste la pertinence de la comparaison avec les écoles de musique.

F. Le tribunal a statué par voie de circulation.

Considérant en droit

1. La décision attaquée a été rendue en application de la loi vaudoise du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants (LAJE; RSV 211.22), singulièrement de l'art. 41 al. 1 let. d de cette loi - dont il résulte que la FAJE a notamment pour mission de reconnaître les réseaux d'accueil de jour au sens de l'art. 31 LAJE. Aux termes de l'art. 54 LAJE, un recours est ouvert au Tribunal cantonal contre les décisions prises en vertu de la présente loi.

Interjeté en temps utile (art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; RSV 173.36), le recours satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par analogie par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

2. Dans son recours, le recourant se plaint en premier lieu d'une violation de son droit d'être entendu, singulièrement d'un défaut de motivation de la décision attaquée. Il relève en outre que l'autorité intimée ne lui a pas offert la possibilité de s'exprimer à propos de sa demande, respectivement d'apporter des documents ou des renseignements complémentaires. Dans l'hypothèse où la cour de céans ne réformerait pas la décision attaquée dans le sens de l'octroi de la reconnaissance requise, il conclut dans ce cadre à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants, estimant qu'une guérison de la violation de son droit d'être entendu n'est "*plus possible à ce stade*".

a) Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 142 II 218 consid. 2.3 et les références; TF, arrêt 2C_33/2017 du 8 juin 2017 consid. 3.1).

Le droit d'être entendu implique en outre pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Cette garantie tend à éviter que l'autorité ne se laisse guider par des considérations subjectives ou dépourvues de pertinence; elle contribue ainsi à prévenir une décision arbitraire. L'objet et la précision des indications à fournir dépend de la nature de l'affaire et des circonstances particulières du cas, notamment de la portée de la décision à rendre et de la marge d'appréciation des autorités en la matière, le devoir de motiver étant d'autant plus grand que l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation (cf. CDAP AC.2016.0034 du 1^{er} avril 2016 consid. 1a, qui se réfère à Tanquerel, Manuel de droit administratif, Genève 2011, n. 1573 p. 521). En règle générale, il suffit que l'autorité mentionne

au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée (ATF 133 III 439 consid. 3.3; 126 I 97 consid. 2b). L'autorité peut ainsi se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient, et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (cf. ATF 141 IV 249 consid. 1.3.1 et les références; 134 I 83 consid. 4.1; TF, arrêt 1C_622/2015 du 24 février 2016 consid. 3.1). Pour le reste, dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté et ce même si, par hypothèse, la motivation présentée est erronée. La motivation peut en outre être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 et la référence; TF, arrêt 1C_52/2016 du 7 septembre 2016 consid. 3.1; CDAP AC.2016.0385 du 8 décembre 2016 consid. 1a).

En droit cantonal, l'art. 42 LPA-VD prévoit que la décision contient notamment "*les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie*" (let. c).

b) Le droit d'être entendu étant un droit de nature formelle, sa violation conduit en principe à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment du bien-fondé matériel de cette dernière (ATF 135 I 187 consid. 2.2). La jurisprudence admet toutefois que la violation du droit d'être entendu peut être réparée, conformément à la théorie dite de la guérison, lorsque le recourant a eu la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit, revoyant toutes les questions qui auraient pu être soumises à l'autorité inférieure si celle-ci avait normalement entendu la partie (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1); même en présence d'une grave violation du droit d'être entendu, il est possible de renoncer au renvoi de la cause à l'autorité précédente lorsqu'une telle mesure apparaît vide de sens et prolongerait inutilement la procédure, au détriment de l'intérêt des parties à recevoir une décision dans un délai raisonnable (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; 136 V 117 consid. 4.2.2.2; TF 1C_387/2014 du 20 juin 2016 consid. 3.1).

La réparation de la violation du droit d'être entendu doit toutefois demeurer l'exception et n'est admissible que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée; si par contre l'atteinte est importante, il n'est en règle générale pas possible de remédier à cette violation (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.3; 135 I 279 consid. 2.6.1; TF, arrêt 1C_387/2014 précité, consid. 3.1).

c) En l'espèce, il est fait référence dans la décision attaquée à l'art. 31 al. 1 LAJE ainsi qu'aux sections V et VII du Guide de reconnaissance et retenu que les conditions minimales de la reconnaissance ne sont pas remplies "*en ce sens que le réseau de B._____ n'offre qu'un type d'accueil remplissant les conditions cadres*" posées par ce guide (cf. let. C *supra*). En tant que telle, cette motivation apparaît quelque peu sommaire, dans la mesure en particulier où il n'est précisé ni le type d'accueil qui est réputé conforme aux conditions en cause ni les motifs pour lesquels les deux autres types d'accueil ne le sont pas.

Cela étant et comme le relève l'autorité intimée dans sa réponse au recours, le recourant a déposé une (première) demande de reconnaissance le 27 juin 2014. L'autorité intimée a par la suite exposé de façon relativement circonstanciée, dans son courrier du 15 décembre 2015, les motifs pour

lesquels seul l'accueil parascolaire répondait à son sens aux exigences en la matière; elle a invité l'intéressé à "*réfléchir à ces éléments*" et, le cas échéant, à reprendre contact pour confirmer sa volonté de présenter une demande de reconnaissance (cf. let. B *supra*). Le recourant - qui se garde bien de mentionner sa demande initiale de reconnaissance et les échanges avec l'autorité intimée qui s'en sont suivis, se bornant à évoquer dans la partie "*En fait*" de son recours, sans autre précision, "*quelques démarches préliminaires*" - a déposé la demande faisant l'objet du présent litige quelque quatre mois plus tard (28 avril 2016), sans modification substantielle de son offre d'accueil. Dans ces conditions, si, formellement, il aurait été bienvenu que l'autorité intimée rappelle les motifs de son refus dans la décision attaquée (même très brièvement, le cas échéant en se référant à ses précédentes explications), on voit mal à l'évidence que le recourant puisse de bonne foi soutenir qu'il aurait ignoré ces motifs et qu'il aurait de ce chef été empêché d'attaquer la décision attaquée en toute connaissance de cause.

Il en va de même, *mutatis mutandis*, du grief du recourant selon lequel il n'aurait pas été invité à s'exprimer avant que la décision ne soit rendue (cf. art. 33 al. 1 LPA-VD, dont il résulte qu'hormis lorsqu'il y a péril en la demeure, les parties ont le droit d'être entendues avant toute décision les concernant). Dans les circonstances du cas d'espèce, l'autorité intimée pouvait en effet considérer qu'il ne s'agissait pas à proprement parler d'une nouvelle demande mais que le recourant avait bien plutôt confirmé par ce biais sa volonté de déposer une demande de reconnaissance, comme il avait le cas échéant été invité à le faire dans le courrier du 15 décembre 2015. Le recourant a ainsi bel et bien eu la possibilité de s'exprimer à propos de sa demande (en particulier à l'occasion de la rencontre du 11 décembre 2015), respectivement de fournir des documents et des renseignements complémentaires - ce qu'il a au demeurant fait notamment en adressant à l'autorité intimée la "*fiche-réseau*" (soit le formulaire de "*carte d'identité du réseau*" en partie reproduit sous let. C *supra*) dûment complétée. Pour le reste et dans un tel contexte, il apparaît manifestement que si le recourant souhaitait apporter des nouveaux éléments dont il estimait qu'ils étaient de nature à remettre en cause l'appréciation de l'autorité intimée telle qu'elle résulte de son courrier du 15 décembre 2015, il lui aurait appartenu de le faire spontanément.

Le tribunal considère ainsi que le droit d'être entendu du recourant n'a pas été violé, à tout le moins qu'une éventuelle violation de ce droit (en lien par hypothèse avec la motivation de la décision attaquée), outre qu'elle ne serait que de moindre gravité compte tenu des circonstances, devrait dans tous les cas être considérée comme ayant été réparée en cours de procédure; c'est le lieu de rappeler que la question de savoir si et dans quelle mesure les motifs sur lesquels se fonde la décision attaquée sont pertinents, qui relève du fond du litige et sera examinée ci-après, est sans incidence s'agissant d'apprécier le respect du droit à une décision motivée, lequel suppose uniquement que l'on puisse discerner les motifs - fussent-ils implicites - qui ont guidé la décision de l'autorité (cf. consid. 2a *supra*).

3. Le litige porte sur le refus de l'autorité intimée d'accorder sa reconnaissance au recourant (au sens de l'art. 31 al. 1 LAJE) au motif en substance qu'il n'offre des places d'accueil pour les enfants satisfaisant aux conditions requises que dans un seul des trois types d'accueil prévu.

Il convient en premier lieu de rappeler le droit applicable en la matière, en précisant d'emblée qu'il n'y a pas lieu de prendre en compte dans ce cadre la révision de la LAJE adoptée par le Grand

Conseil dans sa séance du 31 janvier 2017 - laquelle n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2018.

a) Est un réseau d'accueil de jour, selon l'art. 2, 8^{ème} tiret, LAJE, toute structure, reconnue par la Fondation, regroupant des collectivités publiques, des partenaires privés, des structures d'accueil collectif préscolaire ou parascolaire et des structures de coordination d'accueil familial de jour s'occupant de l'accueil de jour. La constitution d'un tel réseau est régie par l'art. 27 LAJE, dont il résulte en particulier que les collectivités publiques, partenaires privés et structures concernées satisfaisant aux conditions de la LAJE peuvent constituer un réseau d'accueil de jour (al. 1); en principe, un réseau d'accueil de jour comprend au moins une commune (al. 2); les constituants d'un réseau d'accueil de jour en fixent librement l'organisation et le statut juridique, et notamment les conditions d'adhésion des futurs membres (al. 3).

Aux termes de l'art. 31 al. 1 let. a LAJE, pour être reconnu par la Fondation, un réseau d'accueil de jour doit notamment offrir des places d'accueil pour les enfants, satisfaisant aux conditions du régime d'autorisation et de surveillance au sens de l'Ordonnance et de la présente loi, dans deux au moins des trois types d'accueil suivants: accueil collectif préscolaire, accueil collectif parascolaire, accueil familial de jour.

En l'espèce, il n'est pas contesté que l'accueil collectif parascolaire proposé par le recourant satisfait aux conditions requises, respectivement que l'accueil collectif préscolaire n'y satisfait pas; comme le précise le recourant dans sa réplique du 15 février 2017, "*son grief porte sur l'absence de reconnaissance par la FAJE de l'accueil en milieu familial qu'elle propose*" - et uniquement sur ce point, auquel se limite ainsi l'objet du litige (sur les notions d'objet de la contestation et d'objet du litige, cf. ATF 125 V 413 consid. 1 et 2; TF 8C_197/2016 du 9 décembre 2016 consid. 3.1; CDAP PS.2016.0013 du 31 janvier 2017 consid. 2a).

b) L'accueil familial de jour consiste, selon l'art. 2, 4^{ème} tiret, LAJE, en une "*prise en charge d'enfants par toute personne qui accueille dans son foyer, à la journée (à temps partiel ou à temps plein) et contre rémunération, régulièrement et de manière durable, des enfants*".

aa) Selon l'art. 6 LAJE, le Département en charge de l'accueil des enfants, par l'intermédiaire du Service en charge de l'accueil des enfants (jusqu'en 2012, Service de la protection de la jeunesse, SPJ; depuis lors, Office de l'accueil de jour des enfants, OAJE), est l'autorité compétente en matière d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour (a. 1). Les communes ou associations de communes sont toutefois compétentes pour autoriser et surveiller l'accueil familial de jour (al. 3, 1^{ère} phrase; cf. ég. art. 16 al. 1 LAJE).

A teneur de l'art. 18 LAJE, l'octroi de l'autorisation est subordonné au respect de l'ordonnance fédérale du 19 octobre 1977 sur le placement des enfants (OPE; RS 211.222.338), ainsi qu'à celui de la LAJE et des directives du SPJ (al. 1; cf. ég. art. 16 al. 1 LAJE). Les personnes qui accueillent des enfants dans leur foyer, à la journée et contre rémunération, régulièrement et de manière durable doivent être affiliées à une structure de coordination (al. 2).

Les communes ou associations de communes mettent sur pied des structures de coordination et engagent des coordinatrices (art. 21 al. 1 LAJE). Aux termes de l'art. 23 LAJE, les coordinatrices exercent les tâches découlant du régime d'autorisation et de surveillance (al. 1; cf. ég. art. 16 al. 2 LAJE, dont il résulte que les communes ou associations assurent la surveillance des personnes pratiquant l'accueil familial de jour "par l'intermédiaire d'une coordinatrice"); leur engagement respecte les conditions fixées dans les référentiels de compétence et les cadres de référence édictés par le SPJ (al. 2).

Les communes ou associations de communes font parvenir à l'OAJE la copie des autorisations provisoires et définitives au fur et à mesure de leur octroi et l'informent immédiatement de toute décision de mise en demeure, de retrait ou de refus d'autorisation (art. 16 al. 3 LAJE). L'OAJE peut être saisi si l'autorité compétente ne prend pas les mesures adéquates (art. 19 al. 3, 1^{ère} phrase, LAJE); indépendamment du régime d'autorisation, il peut en outre intervenir si les conditions d'accueil ne sont pas satisfaisantes, en respectant notamment le principe de la proportionnalité, et prononcer un avertissement ou encore une interdiction d'accueillir pour une durée déterminée ou indéterminée (art. 20 LAJE). D'une façon générale, en collaboration avec les communes et associations de communes compétentes, il veille à la cohérence cantonale en matière d'accueil familial de jour, notamment pour l'exercice du régime d'autorisation ou de surveillance (art. 24 LAJE).

bb) Le SPJ a édicté des "Directives pour l'accueil de jour des enfants" relatives à l' "Accueil familial de jour" / "Cadre de référence et référentiels de compétence", mises à jour le 1^{er} février 2008 (directives SPJ, dont l'application relève désormais de la compétence de l'OAJE comme on l'a déjà vu). Concernant l'engagement des coordinatrices, ces directives prévoient en particulier ce qui suit (p. 11):

"Vu les articles 2, 7, 15 à 18 [LAJE], le [SPJ] édicte la directive suivante:

1. CADRE DE RÉFÉRENCE

1.1 Engagement provisoire d'une coordinatrice en formation

L'engagement d'une coordinatrice en formation est soumis aux conditions cumulatives suivantes:

- la coordinatrice est titulaire d'un diplôme mentionné dans le référentiel de compétences ci-dessous,
- elle est au bénéfice d'une expérience professionnelle dans le domaine du travail social d'au moins 2 ans dès l'obtention de l'un des titres mentionnés dans le référentiel de compétence (cf. chapitre 2),
- le taux d'encadrement est de 50 % d'ETP de coordination pour 35 personnes pratiquant l'accueil familial de jour. En principe, le taux d'engagement d'une coordinatrice est d'au moins 50 %. Des exceptions peuvent être accordées par le SPJ si les particularités territoriales le commandent et jusqu'à ce que les réseaux atteignent la taille correspondant aux objectifs de la LAJE (conformément à l'art. 61 de la LAJE)

En principe, l'engagement provisoire d'une coordinatrice ne peut excéder 5 ans.

1.2 Engagement d'une coordinatrice titulaire

Une coordinatrice, pour pouvoir être nommée titulaire, doit, en sus de remplir les conditions mentionnées au point 1.1 ci-dessus, être au bénéfice d'un certificat de coordinatrice ou une autre formation spécifique délivrée par une haute école de travail social en Suisse occidentale, reconnue par le SPJ.

Elle doit également satisfaire aux exigences du référentiel de compétences pour la coordinatrice, défini au chapitre 2.

Des dérogations exceptionnelles au taux d'encadrement mentionné sous le point 1.1 peuvent être accordées par le SPJ dans des cas particuliers."

cc) Concernant spécifiquement le taux d'encadrement respectivement d'engagement des coordinatrices, il résulte de l'Exposé des motifs relatif à la LAJE (EMPL) en particulier ce qui suit (BGC, séance du 23 mai 2006, pp. 528 ss):

"PARTIE I : SITUATION ACTUELLE

[...]

5. L'ORGANISATION ACTUELLE DE L'ACCUEIL DE JOUR

[...]

5.2 Accueil familial de jour

[...]

La situation des coordinatrices peut varier grandement selon les régions du canton, d'un réseau à l'autre, en fonction notamment du nombre de mamans de jour rattachées au réseau concerné. Si certaines coordinatrices sont employées à plein temps, d'autres ne consacrent qu'une demi-journée par semaine à cette activité. Depuis 2000, selon les directives du SPJ, le temps de travail des coordinatrices nouvellement recrutées est d'au minimum 30 %. Sur recommandation de la Communauté d'intérêt pour l'accueil familial de jour (CIAFJ) qui regroupe les différents partenaires actifs dans le domaine de l'accueil de jour, le rapport de référence est d'un poste de coordinatrice à 100 % pour un réseau de 70 mamans de jour. Même porté au minimum de 30 %, le temps de travail des coordinatrices des réseaux de mamans de jour soulève de nombreux problèmes, notamment d'accessibilité du service de placement des enfants à la population, de suivi des mamans de jour, de connaissance du tissu local, éléments qui, outre le fait qu'ils génèrent des coûts administratifs supplémentaires, peuvent avoir un impact sur la qualité du suivi des enfants placés.

Comme pour d'autres politiques publiques, la collaboration intercommunale, voire la régionalisation, semble être une nécessité en matière d'accueil de l'enfance. En effet, pour les petites communes, assumer seules une structure d'accueil collectif ou un réseau de mamans de jour est difficile - parce que potentiellement la charge financière peut être importante et qu'elles ne disposent pas du bassin de population suffisant - et, pour les grandes communes, des problèmes peuvent surgir par les effets du débordement." (pp. 546-547)

"PARTIE II : PROJET DE LOI SUR L'ACCUEIL DE JOUR DES ENFANTS (LAJE)

[...]

10. QUALITE DE L'ENSEMBLE DES MILIEUX D'ACCUEIL DE JOUR

[...]

10.2 Accueil familial de jour

[...]

10.2.7 Structure de coordination de l'accueil familial de jour et coordinatrices

[...]

Pour pallier les inconvénients de la situation que connaît le canton de Vaud caractérisée par une multiplication de réseaux de mamans de jour, dont les coordinatrices travaillent à des pourcentages très variables et souvent très partiels (parfois même à 10 %) ce qui ne leur permet pas toujours de consacrer le temps nécessaire à la surveillance des placements et à une réponse adéquate aux besoins des parents, il est ainsi prévu qu'une structure de coordination devra être dotée d'au moins un poste de coordinatrice à 50 %. A titre exceptionnel, et avec l'accord du Département, une structure de coordination pourra être dotée, si les circonstances le commandent, d'un poste de moins de 50 %. Sous réserve de particularités territoriales, l'actuelle recommandation de la CIAFJ fixant le rapport de référence d'un poste de coordinatrice à plein temps pour 70 personnes pratiquant l'accueil familial de jour sera suivie. Dans certains cas, un renforcement de la collaboration entre les communes sera donc nécessaire pour que la structure de coordination atteigne la taille justifiant un poste de coordinatrice à 50 % (donc pour 35 personnes pratiquant l'accueil familial de jour). Rappelons que l'avant-projet de loi prévoyait une dotation minimale d'un poste de 100 % pour chaque structure de coordination. Cette dotation minimale a été ramenée à 50 % pour tenir compte de l'avis exprimé notamment par de nombreuses communes lors de la consultation sur l'avant-projet de loi sur l'accueil de jour, menée début 2004." (p. 560)

c) La LAJE est une fondation de droit public, dont le but est d'utilité publique et qui est dotée de la personnalité morale et placée sous la surveillance de l'Etat (art. 33 LAJE). Elle a notamment pour missions, selon l'art. 41 al. 1 LAJE, de coordonner et de favoriser le développement de l'offre en matière

d'accueil de jour, notamment en fixant des objectifs visant à l'extension des réseaux d'accueil de jour à une taille optimale et la pleine couverture du territoire cantonal (let. c), de reconnaître les réseaux d'accueil de jour, au sens de l'art. 31 LAJE (let. d) et de subventionner l'accueil de jour, par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour, aux conditions fixées par l'article 50 LAJE et par le règlement prévu à l'article 40 LAJE (let. e). Aux termes de l'art. 50 LAJE, la FAJE ne subventionne l'accueil de jour que par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour qu'elle aura reconnus (al. 1, 1^{ère} phrase); elle fixe les taux, les critères et modalités des subventions octroyées (al. 4).

Le fonctionnement de la FAJE est fixé dans un règlement interne adopté par le Conseil de fondation et ratifié par le Conseil d'Etat (art. 40 al. 1 LAJE). Le Conseil de fondation a adopté un tel règlement le 10 avril 2008 (règlement FAJE); aux termes de son art. 1, ce règlement a pour but, "conformément à l'art. 40" LAJE, de définir l'organisation fonctionnelle de la FAJE (let. a), de fixer les conditions de reconnaissance des réseaux d'accueil de jour (let. b) et de préciser les conditions d'octroi des subventions de la FAJE (let. c). Le règlement FAJE prévoit à son art. 6 que le Conseil de fondation a notamment pour compétence d'adopter le règlement de reconnaissance des réseaux d'accueil de jour (let. f) et de reconnaître les réseaux d'accueil de jour, conformément aux conditions fixées à l'art. 31 LAJE et au règlement de reconnaissance en cause (let. j). S'agissant des conditions de reconnaissance des réseaux d'accueil, il en résulte en outre que pour être reconnus, les réseaux doivent remplir les conditions minimales fixées à l'art. 31 LAJE (art. 21) et que la Fondation édicte des directives qui règlent les modalités de la procédure de reconnaissance (art. 22).

En référence à la LAJE et au règlement FAJE, la FAJE a ainsi arrêté une "*Directive sur la reconnaissance des réseaux d'accueil de jour*" (directive FAJE) du 10 avril 2008, modifiée le 5 novembre 2014 (cf. art. 12). Il en résulte en particulier ce qui suit:

"RECONNAISSANCE

Art. 1. – Conformément à la LAJE, tout réseau d'accueil doit être formellement reconnu par la Fondation pour bénéficier des subventions versées par cette dernière.

Art. 2. – Pour obtenir la reconnaissance, le réseau d'accueil doit démontrer qu'il satisfait aux conditions de reconnaissance.

Art. 3. – La Fondation met à disposition des réseaux un guide de reconnaissance qui présente la procédure et indique la marche à suivre pour préparer un dossier de reconnaissance.

[...]

DEROULEMENT DE LA PROCEDURE DE RECONNAISSANCE

Art. 5. – La procédure de reconnaissance permet d'établir que le réseau d'accueil remplit les exigences minimales de reconnaissance fixées par la LAJE."

La FAJE a ainsi établi le Guide de reconnaissance déjà mentionné et auquel il est fait référence à l'art. 3 de la directive FAJE, lequel prévoit notamment ce qui suit s'agissant des "*Conditions de reconnaissance du réseau d'accueil de jour*" (ch. VII)

"1. Offrir au moins deux types d'accueil (art. 31 al.1.a)

Pour être reconnu par la Fondation, un réseau d'accueil de jour doit offrir des places pour les enfants, satisfaisant aux conditions du régime d'autorisation et de surveillance au sens de l'Ordonnance et de la LAJE, dans deux au moins des trois types d'accueil [...]

[...]

- *Concernant l'accueil familial de jour, en application des articles 22 et 23 de la LAJE ainsi que des référentiels de compétence de l'OAJE, pour que ce type d'accueil soit reconnu comme deuxième type d'accueil, le réseau doit en principe compter au minimum 35 accueillantes en milieu familial."*

4. En l'espèce et comme on l'a déjà vu (consid. 2c), la décision attaquée ne précise pas les motifs pour lesquels l'autorité intimée a estimé que l'accueil familial de jour proposé ne satisfaisait pas aux exigences requises; le recourant a toutefois été renseigné sur ce point par courrier du 15 décembre 2015, dont il résulte, en référence au Guide de reconnaissance, que la condition selon laquelle "*le réseau doit en principe compter minimum 35 accueillantes en milieu familial*" (cf. consid. 3c *in fine supra*) n'était pas respectée, le recourant ne disposant que de "*3 à 5 accueillantes, selon les années*" (cf. let. B *supra*) - selon la pièce *ad hoc* du 10 mai 2016 produite par l'intéressé à l'appui de sa (nouvelle) demande du 28 avril 2016, cet accueil se composait alors de 4 accueillantes (dont le taux d'activité variait entre 80 % et 37.5 %; cf. let. C *in fine supra*).

Le recourant fait en substance valoir que la condition consistant à imposer un nombre minimum d'accueillantes en milieu familial prévue dans le Guide de reconnaissance ne repose sur aucune base légale, respectivement que la FAJE ne bénéficie d'aucun pouvoir réglementaire sur ce point, et qu'une telle condition contrevient aux buts de la loi.

a) Dans sa réponse au recours, l'autorité intimée maintient en premier lieu que "*l'art. 22 du règlement de fondation [règlement FAJE], les art. 2 et 3 de la directive [FAJE] et les dispositions du Guide de reconnaissance [...] concernant la reconnaissance des réseaux d'accueil reposent [...] sur une base légale suffisante*"; elle se réfère aux art. 31 al. 1, 40, 41 al. 1 let. e et 50 LAJE. Dans sa duplique, elle soutient en outre que "*l'EMPL montre que le législateur a prévu de doter la FAJE de compétences en ce qui concerne les critères de reconnaissance des réseaux*".

Il s'impose de constater que l'appréciation de l'autorité intimée sur ce point ne résiste pas à l'examen.

Le règlement interne de l'autorité intimée prévu par l'art. 40 LAJE (règlement FAJE) porte selon cette disposition sur le "*fonctionnement de la Fondation*". L'art. 41 al. 1 let. e LAJE prévoit que la Fondation a notamment pour mission de subventionner l'accueil de jour, par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour, "*aux conditions fixées par l'article 50 de la présente loi et par le règlement prévu à l'article 40 de la présente loi*"; l'art. 50 al. 4 LAJE précise dans ce cadre que la Fondation "*fixe les taux, les critères et modalités des subventions octroyées*". Si les art. 41 al. 1 let. e et 50 al. 4 LAJE octroient ainsi des compétences à l'autorité intimée s'agissant de définir les conditions du subventionnement de l'accueil de jour (cf. arrêt GE.2011.0050 du 24 août 2011 consid. 3b, dont il résulte que les dispositions relatives à l'aide au démarrage et à l'aide au démarrage complémentaire "*à la pierre*" édictée par le Conseil de fondation reposent ainsi sur une base légale suffisante), ces dispositions ne portent que sur ce point; on ne saurait à l'évidence en déduire que l'autorité intimée bénéficierait également de compétences s'agissant de définir les conditions auxquelles est soumise la reconnaissance d'un réseau d'accueil de jour - si tel avait été la volonté du législateur, il apparaît qu'il aurait également renvoyé aux conditions fixées dans le règlement FAJE à l'art. 41 al. 1 let. d LAJE ou encore à l'art. 31 LAJE (auquel l'art. 41 al. 1 let. d LAJE renvoie), respectivement qu'il aurait

précisé dans une disposition *ad hoc* l'étendue d'une telle délégation de compétence (comme il l'a fait à l'art. 50 al. 4 LAJE pour le subventionnement).

C'est le lieu de préciser que la validité d'une délégation législative est notamment soumise à la condition que celle-ci figure dans une loi au sens formel et que le cadre de la délégation soit clairement défini (cf. ATF 141 V 688 consid. 4.2.1 et la référence). Il en résulte que le législateur doit expressément déléguer la compétence d'adopter des règles législatives, respectivement qu'une telle délégation ne saurait être implicite (cf. Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, Vol. 1, 3^{ème} éd., Berne 2012,

ch. 2.5.8.4/b p. 285, qui renvoie au ch. 2.5.5.3/c p. 255). Sous cet angle et quoi que semble en dire l'autorité intimée, le seul fait que l'art. 31 al. 1 LAJE prévoit les "*conditions minimales*" auxquelles est soumise la reconnaissance des réseaux d'accueil de jour ne saurait suffire à établir l'existence d'une délégation de compétence en faveur de l'autorité intimée, pas davantage que la teneur de l'EMPL; concernant ce dernier point, l'autorité intimée se réfère spécifiquement aux passages suivants:

"Sur la base de son évaluation des besoins et de l'adéquation de l'offre, le Conseil de fondation fixera des objectifs quantitatifs (nombre) et qualitatifs (type d'accueil) en offre d'accueil en vue de coordonner et de favoriser le développement de l'offre d'accueil de jour." (EMPL, BGC 23 mai 2006, ch. 12.2.2 p. 570)

"La Fondation est compétente, on l'a dit plus haut, pour fixer les critères de reconnaissance des réseaux d'accueil de jour et de leur plan de développement."

Le projet de loi accorde de larges compétences à la Fondation en matière de subventionnement de l'accueil de jour des enfants, consacrant le partenariat entre Etat, communes et employeurs dans ce domaine. C'est en effet la Fondation qui est chargée de fixer les taux, critères et modalités des subventions qu'elle octroie [...]." (EMPL, BGC 23 mai 2006, ch. 12.2.3 p. 571)

Il apparaît d'emblée que le fait que le Conseil de fondation soit appelé à fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs en offre d'accueil doit être mis en lien avec la condition prévue par l'art. 31 al. 1 let. b LAJE, dont il résulte que pour être reconnu, un réseau d'accueil de jours doit notamment "*présenter un plan de développement de l'offre en places d'accueil tendant à une taille optimale tenant compte des objectifs fixés par la Fondation conformément à l'article 41 de la présente loi; ce plan de développement devra être actualisé tous les 5 ans*" - condition dont on relèvera d'emblée que l'autorité intimée ne soutient pas qu'elle ne serait pas respectée dans le cas d'espèce; il ne s'agit donc pas de fixer *a priori* sur cette base des conditions générales applicables indistinctement à l'ensemble des réseaux d'accueil de jour (comme la condition contestée dans le cas d'espèce d'un nombre minimum de 35 accueillantes en milieu familial pour que ce type d'accueil soit pris en compte dans le cadre de l'art. 31 al. 1 let. a LAJE), mais bien plutôt de développer une offre d'accueil adéquate en tenant compte des "*spécificités de l'ensemble du canton*" et de "*l'évolution de la situation démographique et économique*" (comme précisé dans l'EMPL). Quant à la phrase selon laquelle la Fondation serait compétente "*pour fixer les critères de reconnaissance des réseaux d'accueil de jour et de leur plan de développement*", elle laisse le tribunal quelque peu perplexe - d'autant plus que ce point n'est pas abordé "*plus haut*" dans l'EMPL, à tout moins pas expressément (contrairement à la question des compétences de la FAJE en matière de subventionnement); quoi qu'il en soit, il ne saurait être question de reconnaître l'existence d'une délégation législative en faveur de l'autorité intimée sur cette seule base, en l'absence de disposition expresse dans ce sens dans la loi elle-même.

C'est ainsi à bon droit que le recourant fait valoir que l'autorité intimée ne bénéficie formellement d'aucune compétence propre pour fixer les conditions auxquelles est soumise la reconnaissance des réseaux d'accueil de jour. L'art. 1 let. b du règlement FAJE, dont il résulte que ce règlement a notamment pour but de fixer les conditions de reconnaissance des réseaux d'accueil de jour, et l'art. 6 let. f de ce même règlement, par lequel le Conseil de fondation se reconnaît pour compétence d'adopter un règlement de reconnaissance des réseaux d'accueil de jour (soit la directive FAJE, qui elle-même prévoit à son art. 3 l'établissement du Guide de reconnaissance), sont sans incidence sur ce point - faute de reposer sur une base légale suffisante. Le Guide de reconnaissance ne saurait dès lors contenir des nouvelles règles de droit (cf. pour comparaison ATF 109 V 249 consid. 2c et la référence).

b) Dans sa duplique, l'autorité intimée relève toutefois que les conditions figurant dans le Guide de reconnaissance s'agissant de l'accueil familial de jour sont directement reprises des directives SPJ, lesquelles se fondent sur les art. 7 et 23 LAJE; elle soutient ainsi que *"ce sont ces directives qui prévoient un nombre de 35 accueillantes en milieu familial de jour et qui prescrivent un taux d'engagement des coordinatrices de 50 %" et qu'elle n'a imposé aucune condition supplémentaire.*

S'agissant spécifiquement du nombre minimum d'accueillantes en milieu familial de jour (concernant le taux d'encadrement respectivement d'engagement des coordinatrices, cf. consid. 5 *infra*), il s'impose de constater que la phrase figurant dans les directives SPJ selon laquelle *"le taux d'encadrement [des coordinatrices] est de 50 % ETP pour 35 personnes pratiquant l'accueil familial de jour"* (cf. ch. 1.1 du Cadre de référence, reproduit sous let. 3b/bb *supra*) ne fait qu'établir un rapport entre le taux d'activité de la coordinatrice et le nombre d'accueillantes en milieu familial de jour dont celle-ci peut assurer le suivi et la surveillance (cf. art. 16 al. 2 et 23 al. 1 LAJE); c'est ainsi ce rapport qui doit être respecté dans le cadre de l'engagement d'une coordinatrice, et non le fait que l'accueil familial de jour devrait comprendre 35 accueillantes. L'interprétation ayant conduit le Conseil de la FAJE à retenir dans le Guide de reconnaissance que *"le réseau doit en principe compter au minimum 35 accueillantes en milieu familial" "en application des articles 22 et 23 de la LAJE et des référentiels de compétence de l'OAJE [soit des directives SPJ]"* ne résiste dès lors pas à l'examen.

c) En définitive, la condition selon laquelle l'accueil familial de jour proposé devrait (en principe) comprendre un nombre minimum de 35 accueillantes afin d'être pris en compte en tant que type d'accueil satisfaisant aux exigences requises dans le cadre de l'art. 31 al. 1 let. a LAJE telle que prévue par le Guide de reconnaissance ne repose sur aucune base légale suffisante et ne saurait être déduite, en particulier, des directives SPJ. Une telle condition ne se justifie ni en application de la LAJE - laquelle laisse une grande liberté aux acteurs concernés en vue de la constitution d'un réseau d'accueil de jour, s'agissant tant de ses membres que de son organisation (cf. art. 27), et n'impose pas, en particulier, des conditions (sous l'angle quantitatif) en lien avec le bassin de population couvert par le réseau ou l'importance des structures d'accueil - ni en lien avec la qualité de l'accueil, respectivement le bien-être des enfants accueillis; on ne voit au demeurant pas quel intérêt public justifierait qu'en vue de sa reconnaissance, un réseau d'accueil de jour de taille modérée s'emploie à atteindre le nombre de 35

accueillantes, en imposant le cas échéant aux accueillantes de n'exercer leur activité qu'à taux partiel voire très partiel à cette seule fin.

Cela étant, il résulte du ch. 10.2.7 de l'EMPL (reproduit sous consid. 3b/cc *supra*) que "*dans certains cas, un renforcement de la collaboration entre les communes sera [...] nécessaire pour que la structure de coordination atteigne la taille justifiant un poste de coordinatrice à 50 % (donc pour 35 personnes pratiquant l'accueil familial de jour)*". Si, comme on le verra plus en détail ci-après (consid. 5), c'est bien l'engagement d'une coordinatrice à un taux de 50 % qui est (en principe) exigé dans le cadre des directives SPJ - et non directement un nombre minimum d'accueillantes, comme on vient de le voir -, il n'en demeure pas moins que, dans l'idée du législateur, cette contrainte allait dans certains cas rendre "*nécessaire*" la collaboration entre les communes afin que la taille des structures de coordination justifie un tel taux; comme le relève l'autorité intimée dans sa duplique en se référant à l'EMPL (cf. let. E *supra*), l'une des finalités de la LAJE est précisément d'encourager la collaboration entre les différents acteurs en matière d'accueil de jour, en particulier la collaboration intercommunale, compte tenu notamment de la charge financière liée à un tel accueil. Sous cet angle, on ne saurait exclure que l'autorité intimée puisse refuser de prendre en compte l'accueil familial de jour proposé par un réseau d'accueil de jour en vue de sa reconnaissance (dans le cadre de l'art. 31 al. 1 let. a LAJE) au motif que la taille de la structure de coordination est insuffisante, et ce indépendamment même du taux d'activité de la coordinatrice - laquelle pourrait avoir été engagée au taux requis de 50 % alors même que le nombre d'accueillantes ne le justifie manifestement pas -, respectivement considérer que la demande de reconnaissance déposée par ce réseau (afin de percevoir des subventions) est de ce chef constitutive d'un abus de droit.

En l'espèce, l'accueil familial de jour proposé par le recourant ne comprend selon la pièce *ad hoc* du 10 mai 2016 que quatre accueillantes, pour un équivalent temps plein (ETP) d'environ 2.5 (250 %); l'intéressé n'avance aucune estimation chiffrée quant à l'évolution du réseau sur ce point dans son plan de développement intentionnel - se contentant d'indiquer qu'il a l'intention de "*développer l'accueil en milieu familial*" (cf. let. C *supra*). La taille de cette structure d'accueil apparaît ainsi nettement inférieure à celle qui aurait justifié l'engagement d'une coordinatrice à un taux d'activité de 50 %, à laquelle le législateur se réfère. La question de savoir si l'autorité intimée aurait pu refuser de prendre en compte l'accueil familial de jour proposé par le recourant en vue de sa reconnaissance (dans le cadre de l'art. 31 al. 1 let. a LAJE) pour ce seul motif dans les circonstances du cas d'espèce peut toutefois demeurer indéterminée dès lors que ce type d'accueil ne satisfait dans tous les cas pas aux exigences requises s'agissant du taux d'activité de la coordinatrice, comme on va le voir ci-après.

5. Dans ses écritures dans le cadre de la présente procédure, l'autorité intimée relève en effet également que l'accueil familial de jour proposé par le recourant ne satisfait pas à la condition selon laquelle le taux d'engagement d'une coordinatrice est en principe d'au moins 50 %, en application des directives SPJ.

Si, comme on l'a vu ci-dessus, la condition selon laquelle l'accueil familial de jour devrait se composer d'un nombre minimum de 35 accueillantes ne repose pas sur une base légale suffisante (consid. 4a) respectivement n'est pas prévue par les directives SPJ - contrairement à ce que laisse entendre le Guide de reconnaissance - (consid. 4b), il s'impose de constater d'emblée que la situation

est différente s'agissant de la condition relative au taux d'engagement de la coordinatrice. Pour être pris en compte en vue de la reconnaissance du réseau en application de l'art. 31 al. 1 let. a LAJE, l'accueil familial de jour proposé doit satisfaire "*aux conditions du régime d'autorisation et de surveillance*" au sens notamment de la LAJE; la LAJE prévoit à cet égard que les tâches découlant du régime d'autorisation et de surveillance en la matière sont exercées par les coordinatrices (art. 23 al. 1; cf. ég. art. 16 al. 2), dont l'engagement respecte les conditions fixées dans les référentiels de compétence et les cadres de référence édictés par le SPJ (art. 23 al. 2). Le SPJ (désormais l'OAJE) bénéficie ainsi expressément d'une délégation de compétence dans la loi s'agissant de fixer les référentiels de compétence et les cadres de référence des coordinatrices, dont le respect constitue une condition pour que ce type d'accueil soit réputé satisfaire aux conditions du régime d'autorisation et de surveillance et, partant, pour qu'il puisse être pris en compte dans le cadre de l'art. 31 al. 1 let. a LAJE.

Or, il résulte sans ambiguïté du cadre de référence applicable aux coordinatrices que le taux d'engagement de ces dernières est en principe d'au moins 50 % (cf. ch. 1.1 s'agissant de l'engagement provisoire d'une coordinatrice en formation et ch. 1.2 qui y renvoie s'agissant de l'engagement d'une coordinatrice titulaire, reproduits sous consid. 3b/bb *supra*). Cette exigence se justifie, comme relevé dans l'EMPL, pour des motifs liés à l'accessibilité du service de placement des enfants à la population, au suivi des mamans de jour et à la connaissance du tissu local, soit au temps nécessaire à la surveillance des placements et à une réponse adéquate aux besoins des parents, éléments qui peuvent notamment avoir un impact sur la qualité du suivi des enfants placés (cf. ch. 5.2 et 10.2.7, reproduits sous consid. 3b/cc *supra*). Des exceptions peuvent certes être accordées, "*si les particularités territoriales le commandent et jusqu'à ce que les réseaux atteignent la taille correspondant aux objectifs de la LAJE (conformément à l'art. 61 de la LAJE)*", mais elles doivent l'être "*par le SPJ*" (désormais par l'OAJE); ni les communes ou associations de communes - qui sont pour le reste compétentes pour autoriser et surveiller l'accueil familial de jour (art. 6 al. 3 et 16 al. 1 LAJE), respectivement pour mettre sur pied des structures de coordination et engager des coordinatrices (art. 21 al. 1 LAJE) - ni l'autorité intimée n'ont la compétence d'accorder une telle exception, ce qui se justifie précisément par le fait que la question du taux d'activité de la coordinatrice est susceptible d'avoir une incidence sur la qualité du suivi des enfants placés.

En l'occurrence, il résulte de la pièce *ad hoc* du 10 mai 2016 que la coordinatrice exerce son activité à un taux de 10 % (c'est ainsi de façon erronée que le recourant a indiqué dans la "*fiche-réseau*" un "*Nb ETP coordination*" de "1" - et ce tant dans le "*descriptif de l'offre d'accueil du réseau*" que dans la "*vision du réseau à 5 ans*" -, ce qui correspondrait à une activité exercée à 100 %), soit un taux nettement inférieur à celui de 50 % prévu par les directives SPJ. Le recourant n'établit pas - ni même ne prétend - qu'il serait au bénéfice d'une exception accordée par l'OAJE sur ce point. L'accueil familial de jour proposé par l'intéressé n'est dès lors pas réputé satisfaire aux conditions du régime d'autorisation et de surveillance au sens de la LAJE (qui renvoie aux directives SPJ s'agissant notamment du cadre de référence applicable aux coordinatrices). Dans ces conditions, l'autorité intimée n'a pas contrevenu à la réglementation applicable en retenant que ce type d'accueil ne pouvait être pris en compte en vue de la reconnaissance du recourant en application de l'art. 31 al. 1 let. a LAJE et, partant, que cette

reconnaissance devait être refusée faute pour l'intéressé de proposer deux types d'accueil satisfaisant aux exigences requises.

6. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. On se contentera de rappeler pour le reste, à toutes fins utiles, que l'autorité intimée a indiqué dans un courrier accompagnant la décision attaquée qu'elle se tenait à disposition du recourant pour réfléchir à des alternatives lui permettant de proposer ou de conserver des solutions d'accueil pour les enfants et soutenir ses démarches dans ce sens - pour autant qu'elles répondent aux conditions posées par la LAJE (cf. let. D *supra*).

Comme on l'a vu ci-dessus, la motivation initiale de la décision attaquée en lien avec le fait que l'accueil familial de jour proposé par le recourant ne satisfaisait pas à la condition d'un nombre minimum de 35 accueillantes - telle qu'elle résulte du courrier de l'autorité intimée du 15 décembre 2015 (cf. consid. 2c) - ne résiste pas à l'examen (cf. consid. 4). L'émolument à la charge du recourant doit en conséquence être réduit à 500 fr. (cf. art. 49 al. 1 LPA-VD).

Pour le même motif, l'autorité intimée (qui obtient gain de cause avec le concours d'un avocat) n'a droit qu'à des dépens réduits (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD), dont il convient d'arrêter le montant à 500 fr. à la charge du recourant (art. 55 al. 2 LPA-VD).

Par ces motifs
la Cour de droit administratif et public
du Tribunal cantonal
arrête:

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision rendue le 27 juin 2016 par la Fondation pour l'accueil de jour des enfants est confirmée.
- III. Un émolument de 500 (cinq cents) francs est mis à la charge du Réseau d'accueil de B._____.
- IV. Le Réseau d'accueil de B._____ à la Fondation pour l'accueil de jour des enfants la somme de 500 (cinq cents) francs à titre de dépens.

Lausanne, le 28 septembre 2017

Le président:

Le greffier:

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.

