

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:

REJETTE la requête;

Avec dépens.

BRUNO BERNARD, J.C.S.

Des Rivières Vermette (147)
(Me Serge Vermette)
Procureurs des requérantes

Saint-Laurent Gagnon (134)
(Me Pierre Ferland)
Procureurs des intimés



Le professeur Patrice Garant⁽¹⁰⁾ écrit:

«La jurisprudence récente apporte aussi une certaine souplesse à la rigueur de la règle en permettant l'application immédiate d'un règlement et l'extinction d'usages dérogatoires en imposant l'obligation d'adapter les installations existantes dans un délai fixé par le règlement: le droit acquis consiste alors en la concession d'une période de transition pour effectuer les changements nécessaires¹¹¹.

¹¹¹ *Magog (Ville) c. Restaurants McDonald du Canada, J.E. 96-561(C.A.).»*

En l'espèce, l'article 103 du Règlement concède une période de transition pour permettre aux requérantes et aux autres personnes dans la même situation de régulariser leur situation.

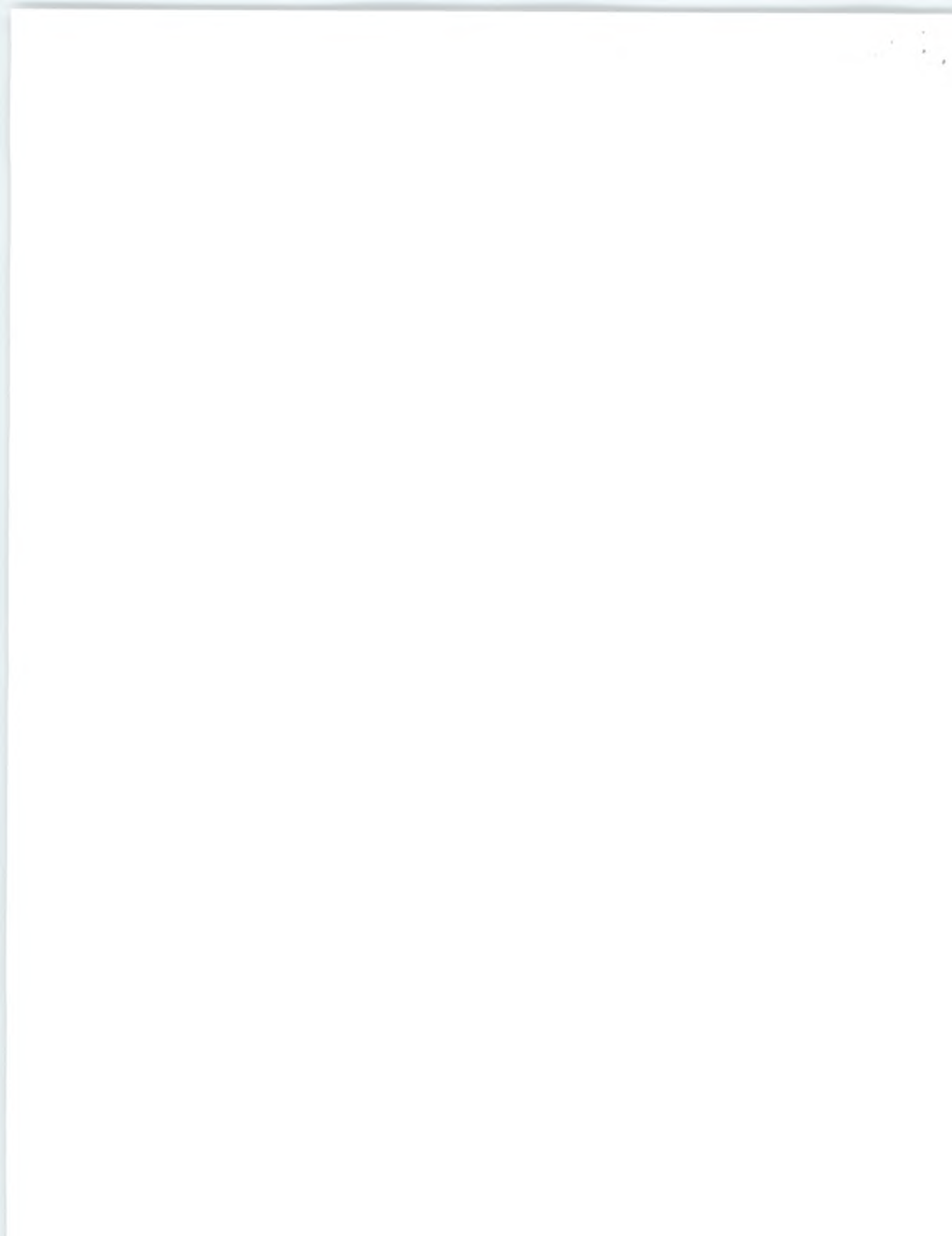
L'arrêt *Ville de Magog*, auquel réfère le professeur Garant, nous enseigne également qu'aucune formule sacramentelle n'est requise pour mettre de côté la présomption de respect des droits acquis (p. 577).

En l'espèce, la réglementation ne relève plus de l'Office mais du gouvernement, le Règlement est entré en vigueur le même jour que la Loi amendée, le paragraphe 16.1 de l'article 73 de la Loi a été complètement remplacé, la définition «*Agence de services de garde en milieu familial*» a été remplacée par celle de «*Centre de la petite enfance*», le paragraphe 16.1 de l'article 73 ne fait plus référence aux agences de services de garde en milieu familial, les agences deviennent, à certaines conditions, des centres de la petite enfance, dont la mission diffère sensiblement de celle antérieurement dévolue aux agences.

Dans les circonstances, le tribunal est d'avis que le paragraphe 16.1 de l'article 73 de la Loi amendée habilitait le gouvernement à adopter le Règlement, à tout le moins dans la mesure de ses articles 13 et 103; «*ne pas occuper les mêmes fonctions pour un autre titulaire d'un permis de centre*» constitue manifestement une «*condition*» pour être à l'emploi d'un titulaire de permis.

La requête sera en conséquence rejetée.

(10) Droit administratif, 4^e éd., Cowansville Les Éditions Yvon Blais Inc., 1996, p. 414.



Le fait pour les requérantes de renouveler leurs ententes en de telles circonstances ne crée pas, de l'avis du tribunal, des droits acquis.

Mais il y a plus.

Les centres de la petite enfance ont été introduits par la nouvelle législation. Leur mission diffère sensiblement de celle antérieurement dévolue aux agences de service de garde en milieu familial. Les agences «*pures*» n'existent plus. Tous les nouveaux centres doivent absolument développer un volet «*installation*». Alors qu'auparavant les agences étaient des «*intermédiaires*», les centres sont maintenant des «*intermédiaires*» qui doivent aussi «*garder*» des enfants et respecter toutes les exigences aussi variées que précises prévues au Règlement.

Les contrats de travail auraient donc dû subir de profondes modifications, vu l'obligation imposée aux centres de la petite enfance de développer un volet «*installation*».

Autrefois des agences, les requérantes corporatives sont devenues des centres de la petite enfance, changeant ainsi de vocation en ajoutant un volet supplémentaire à leurs activités; elles ont volontairement changé leurs raisons sociales dans le but de se soumettre à la nouvelle législation, et ainsi bénéficier des permis requis pour opérer des centres.

Le tribunal est en conséquence d'avis que la prétention à des droits acquis des requérantes n'est pas fondée.

Exclusion des droits acquis

Subsidiairement, si tant est que les requérantes avaient des droits acquis, les intimés soutiennent que ces droits ont été mis de côté par le législateur.

Le simple droit de se prévaloir d'un texte législatif abrogé, dont jouissent les membres de la communauté ou une catégorie d'entre eux à la date de l'abrogation d'une loi ne peut être considéré comme un droit acquis [...].

Autrement dit, «le droit doit être acquis à une personne en particulier et non pas à l'universalité des personnes»²⁷⁸. Ainsi, dans l'arrêt Starey c. Graham²⁷⁹, on a décidé que l'exercice de la simple faculté de se livrer à une activité professionnelle non interdite ne constituait pas un droit acquis à l'exercice de la profession. Le «droit» de se livrer à une activité non défendue appartenant à tout le monde, le juge estima que la situation de celui qui s'y livre en fait n'était pas suffisamment individualisée.

²⁷⁸ *Commander Nickel Copper Mines Ltd c. Zulapa Mining Corp., [1975] C.A. 390, 392 (j. Rinfret).*

²⁷⁹ *[1899] 1 Q.B.D. 406.»*

L'espèce ne rencontre pas ce premier critère: le droit de faire les ententes qu'ont conclues les requérantes existait également à l'égard des autres agences en service de garde en milieu familial, et la seule possibilité de se prévaloir de ce droit pour l'avenir ne saurait en l'espèce constituer un droit acquis.

Le tribunal est aussi d'avis que les requérantes ne rencontrent pas davantage le deuxième critère, savoir une situation juridique suffisamment constituée, individualisée et parfaite pour justifier une protection.

Notons tout d'abord que ni la Loi amendée ni le Règlement ne porte atteinte à la faculté de la co-requérante Chatigny de gérer des immeubles comme prévu à la convention de gestion; il lui est simplement interdit d'être responsable de la gestion de plus d'un centre de la petite enfance, tel que défini.

Quant à la convention de services, la législation nouvelle l'affecte dans la mesure du partage prévu de certaines dépenses communes aux requérantes corporatives reliées à la directrice générale; or il pouvait y être mis fin sur préavis, tout comme il pouvait être mis fin sur préavis aux contrats de travail, notamment entre l'entrée en vigueur de la législation nouvelle et de la prise d'effet de la prohibition édictée à l'article 13 du Règlement.

les requérantes; la nouvelle législation pose plutôt le problème de son application prospective sur, le cas échéant, des droits acquis, son application immédiate.

Les droits acquis

Dans son ouvrage sur l'interprétation des lois, déjà abondamment cité, le professeur Côté traite notamment des droits acquis et, plus particulièrement, des critères de leur reconnaissance (p. 158):

«La question de savoir si, dans une situation concrète, la loi nouvelle doit ou non s'appliquer immédiatement est, les juges eux-mêmes l'ont souligné, particulièrement difficile. Pour assister le justiciable, la jurisprudence a mis de l'avant certains critères de distinction entre le droit acquis et les simples expectatives.

Deux de ces critères méritent d'être étudiés plus attentivement. Pour reconnaître des droits acquis, les tribunaux exigent du justiciable qu'il puisse démontrer: 1) que sa situation juridique est individualisée et concrète et non générale et abstraite et 2) que sa situation juridique était constituée au moment de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle.»

Les intimés argumentent que les requérantes ne rencontrent pas ces critères.

Sur le premier critère, selon le professeur Côté (p. 160):

«Dans l'affaire Gustavson Drilling, La Cour devait décider si la faculté de procéder à certaines déductions en matière fiscale conférait des droits acquis à l'égard d'années fiscales postérieures. Le juge Dickson estima que ce n'était pas le cas:

Personne n'a le droit acquis de se prévaloir de la loi telle qu'elle existait pas le passé [...] Un contribuable est libre de planifier sa vie financière en se fondant sur l'espoir que le droit fiscal demeure statique; il prend alors le risque d'une modification à la législation.

«Ce que l'intimé et Winzen veulent éviter, en réalité, ce n'est pas une interprétation qui rende la Loi rétroactive, mais une application immédiate de la Loi, sous le prétexte qu'elle affecte l'exécution de conventions conclues avant que la Loi ne prenne effet.» (p. 913)

Il ajoute, en page 915:

«On pourrait donner d'autres exemples où la Loi affecterait des conventions antérieures à la date où elle a pris effet, sans pourtant avoir d'effet rétroactif. Je pense à l'exemple suivant. L'article 70 et l'art. 72 de la Loi interdisent, en zone agricole, l'enlèvement du sol arable et du gazon pour fins de vente, à moins que la Commission n'ait délivré un permis à cette fin. Si, avant que la Loi ne prenne effet, le propriétaire d'une terre avait conclu avec un entrepreneur un contrat pour l'enlèvement du sol arable de sa terre, si la Loi avait pris effet avant que ce contrat ne soit exécuté, et si la Commission refusait le permis requis, un tel contrat ne pourrait sûrement plus être licitement exécuté. Cette conséquence résulterait non pas de la rétroactivité de la Loi mais de son application immédiate.»

Le professeur Côté poursuit⁽⁹⁾:

«La confusion du principe de la non-rétroactivité et du principe de respect des droits acquis devrait être évitée. Une loi qui porte atteinte aux droits acquis n'est pas nécessairement rétroactive, elle ne l'est pas du tout si elle ne règle que l'exercice futur de droits acquis dans le passé. Comme on l'a vu plus haut, la distinction entre rétroactivité et atteinte aux droits acquis est aujourd'hui consacrée dans la jurisprudence de la Cour suprême. (p. 128) (soulignements ajoutés)

...

Il y a effet immédiat de la loi nouvelle lorsque celle-ci s'applique à l'égard d'une situation juridique en cours au moment où elle prend effet: la loi nouvelle gouvernera alors le déroulement futur de cette situation. Si, par contre, la loi nouvelle ne s'applique pas à l'égard d'une situation en cours, en raison de l'existence de droits acquis, par exemple, cette situation restera régie par la loi ancienne: c'est le phénomène de la survie de la loi ancienne.» (p. 151)

Le tribunal conclut de l'exercice que le Règlement n'a pas le caractère rétroactif que lui prêtent

(9) Précité, note 4.

La rétroactivité

Il ne fait aucun doute que les requérantes seraient affectées dans leurs droits et obligations par la Loi amendée et le Règlement: leurs agences sont remplacées par des centres de la petite enfance, et la responsable de la gestion de chaque requérante corporative ne pourrait plus agir à ce titre que pour l'une d'entre elles à compter, selon le Règlement, du 1^{er} septembre 1998, malgré des ententes préalablement intervenues en toute légalité.

Notons que ni la Loi amendée ni le Règlement n'impose quoi que ce soit à l'égard du passé; les ententes demeurent valides non seulement jusqu'à l'arrivée de cette nouvelle législation, mais jusqu'au 1^{er} septembre 1998, soit un an après son entrée en vigueur, selon l'article 103 du Règlement.

Le professeur Pierre-André Côté⁽⁴⁾, prenant appui sur les arrêts Gustavson Drilling (1964) Ltd c. Ministre du Revenu national⁽⁵⁾, P.G. du Québec c. Tribunal de l'expropriation⁽⁶⁾ et Venne c. Québec (Commission de la protection du territoire agricole)⁽⁷⁾, estime qu'il faut des lors *«distinguer la rétroactivité et l'atteinte, pour l'avenir, à des droits acquis dans le passé; distinguer l'effet rétroactif de la loi de son effet immédiat et prospectif; distinguer la présomption de non-rétroactivité de la loi de la présomption du maintien des droits acquis.»*

Dans l'arrêt *Venne*⁽⁸⁾, qui présente une grande analogie au cas sous étude, l'intimé et la mise en cause Winzen Land Corporation Ltd. prétendaient que le fait de donner à la Loi sur la protection agricole une interprétation affectant les relations juridiques qui les liaient avant que cette loi ne prenne effet équivalait à la rendre rétroactive. Le juge Beetz, rendant jugement pour la Cour, mentionne, après avoir exprimé son désaccord:

(4) Interprétation des lois, 28 éd., Les Éditions Yvon Blais Inc., 1990, pp. 111-115.

(5) [1977] 1 R.C.S. 271.

(6) [1986] 1 R.C.S. 732.

(7) [1989] 1 R.C.S. 880.

(8) Précité, note 7.

la personne, à l'emploi d'un titulaire de permis, responsable de la gestion d'un centre de la petite enfance;

- intervient un nouveau règlement qui interdit à cette personne d'occuper les mêmes fonctions pour un autre titulaire d'un permis de centre;
- oblige cette personne à se conformer à l'interdiction précitée au plus tard le 1^{er} septembre 1998.

Suite à ces modifications législatives, les requérantes corporatives ont changé leur dénomination sociale d'«*Agence de garde en milieu familial*» en «*Centre de la petite enfance*», et le ministère leur a alors émis un permis de centre de la petite enfance.

Ces nouvelles dispositions législatives ont comme conséquence, selon les requérantes, celles mentionnées à la première conclusion de leur requête.

Les requérantes ont argumenté devant l'intimé ministre de la Famille et de l'Enfance bénéficier de droits acquis aux termes de leurs ententes précitées, intervenues et toujours en vigueur à l'époque de l'entrée en vigueur de la Loi amendée et du Règlement; leur position n'a pas été retenue et, par lettres du 23 février 1999, un délai additionnel jusqu'au 30 juin 1999 leur a été accordé pour se conformer à l'article 13 du Règlement, d'où leur requête.

Les requérantes plaident que le Règlement a un effet rétroactif que ne permet pas la Loi amendée, que leurs ententes leur confèrent des droits acquis rendant l'article 13 du Règlement inopposable à leur égard.

Les intimés plaident l'absence de rétroactivité, l'absence de droits acquis, et, subsidiairement, la mise à l'écart des droits acquis par le législateur.

«16.1 exiger qu'un titulaire d'un permis ait à son emploi une personne responsable de la gestion du centre de la petite enfance, de la garderie, du jardin d'enfants, de la halte-garderie et établir les normes de qualification, les conditions ainsi que les tâches qu'elle doit remplir;»

dispose que le gouvernement acquiert les droits et assume les obligations de l'Office (art. 143), et qu'une personne titulaire d'un permis d'agence de services de garde en milieu familial rencontrant certaines exigences devient, le 1^{er} septembre 1997, titulaire d'un permis de centre de la petite enfance et a jusqu'au 31 août 2002 pour devenir un centre de la petite enfance, au sens des nouvelles dispositions de l'article 1.

Le Règlement dispose, en ses articles 13 et 103:

«13. Le titulaire d'un permis de centre doit avoir à son emploi une personne responsable de la gestion du centre. Cette personne ne peut occuper les mêmes fonctions pour un autre titulaire d'un permis de centre.

...

103. La personne responsable de la gestion d'un centre qui, le 1^{er} septembre 1997, contrairement à l'article 13, occupe les mêmes fonctions pour un autre titulaire d'un permis de centre, doit se conformer à cet article au plus tard le 1^{er} septembre 1998.» (soulignements ajoutés)

Ainsi, depuis le 1^{er} septembre 1997:

- la définition «agence de services de garde en milieu familial» est remplacée par la définition «centre de la petite enfance», d'une portée beaucoup plus vaste, l'obligation de recevoir des enfants étant auparavant absente;
- le pouvoir de faire des règlements passe de l'Office, qui disparaît, au gouvernement;
- le pouvoir réglementaire établi au paragraphe 16.1 de l'article 73 est remplacé par celui d'établir les normes de qualification, les conditions ainsi que les tâches que doit remplir

- une entente de février 1993 (R-9) modifiée par entente de mai 1993 (R-10), aux termes de laquelle les requérantes corporatives, propriétaires indivises d'un immeuble où elles exercent leurs activités, conviennent d'une répartition de ses coûts d'opération et du partage des profits et pertes, et de mandater Chatigny pour en faire la gestion courante, l'autorisant notamment à opérer sous raison sociale; cette entente est d'une durée de cinq ans expirant le 1^{er} mars 1998, et est renouvelable à son expiration aux termes et conditions alors convenus (la «convention de gestion»).

Le 1^{er} septembre 1997 entrent en vigueur la Loi sur le ministère de la Famille et de l'Enfance et modifiant la Loi sur les services de garde à l'enfance⁽²⁾ (la «Loi amendée»), et le Règlement sur les centres de la petite enfance⁽³⁾ (le Règlement).

La Loi amendée, notamment, remplace l'intitulé de la Loi par le suivant: «*Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*» (art. 59), remplace la définition de «*agence de services de garde en milieu familial*» par la définition suivante:

«centre de la petite enfance»: un établissement qui fournit, dans une installation où l'on reçoit au moins sept enfants pour des périodes qui ne peuvent excéder 48 heures consécutives, des services de garde éducatifs, s'adressant principalement aux enfants de la naissance jusqu'à la fréquentation du niveau de la maternelle et qui, sur un territoire donné, coordonne, surveille et contrôle en milieu familial de tels services à l'intention d'enfants du même âge. Subsidiairement, ces services peuvent s'adresser aux enfants fréquentant les niveaux de la maternelle et du primaire lorsqu'ils ne peuvent être reçus dans un service de garde en milieu scolaire au sens de la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3) et de la Loi sur l'enseignement privé (chapitre E-9.1).» (art. 59).

supprime la définition de «*Office*» (art. 59), remplace dans le membre de phrase introductif du premier alinéa de l'article 73 les mots «*L'Office*» par les mots «*Le gouvernement*», remplace le paragraphe 16.1 de l'article 73 par le suivant:

(2) 1997, c. 58.

(3) Décret 1069-27, 20 août 1997 (G.O. 27 août 1997, 129^e année, n° 35).

Au fil des années, les requérantes se sont liées entre elles par diverses ententes, plus particulièrement:

- une entente de mars 1988 (R-8) aux termes de laquelle Polichinelle et Les Copains renouvellent l'engagement, contre rémunération, de la co-requérante Diane Chatigny (Chatigny), comme directrice générale, pour administrer leurs services de garde respectifs et la convention de services les régissant, pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} avril 1988, cette entente se renouvelant par la suite automatiquement d'une année à moins qu'une partie n'avise l'autre au moins six mois avant son expiration de son désir d'y mettre fin;
- une entente d'octobre 1993 (R-11) aux termes de laquelle Des Jardins retient elle aussi, contre rémunération, les services de Chatigny comme directrice générale - du 4 octobre 1993 au 4 avril 1994 - renouvellement automatique pour un an sous réserve d'un préavis de trois mois;
- une entente d'octobre 1993 (R-12) aux termes de laquelle Pitchounette retient également, contre rémunération, les services de Chatigny comme directrice générale - du 4 octobre 1993 au 4 avril 1994 - renouvellement automatique pour un an sous réserve d'un préavis de trois mois;

(ces trois ententes étant collectivement appelées aux présentes les «contrats de travail»)

- une entente d'avril 1994 (R-13) aux termes de laquelle les requérantes corporatives conviennent du mode de partage de certaines dépenses d'administration, dont le salaire, les bénéfices marginaux, les frais de téléphone, de voyages, de déplacements et de représentation de la directrice générale, cette entente prenant effet le 1^{er} mai 1993 et demeurant en vigueur jusqu'à ce qu'une partie y mette fin sur préavis de six mois (la «convention de services»);

DÉCLARER l'article 103 du Règlement sur les Centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance nul et ultra vires et DÉCLARER l'article 13 de ce même règlement inopposable aux requérantes;

LE TOUT avec dépens contre les intimés.»

Chacune des requérantes corporatives Centre de la petite enfance Polichinelle Inc. («Polichinelle»), Centre de la petite enfance Les Copains Inc. («Les Copains»), Centre de la petite enfance Pitchounette Inc. («Pitchounette») et Centre de la petite enfance Des Jardins Inc. («Des Jardins») exploite depuis plusieurs années une agence de services de garde en milieu familial (une «agence») sous l'égide de la Loi sur les services de garde à l'enfance⁽¹⁾ (la «Loi»), et détient à cette fin un permis délivré par l'Office des services de garde à l'enfance («l'Office»).

Les articles 1 et 73, alinéa 16.1, de la Loi, disposent:

«1. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent on entend par:

«agence de services de garde en milieu familial»: un organisme habilité à coordonner l'ensemble des services de garde fournis en milieu familial par les personnes qu'il a reconnues à titre de personnes responsables d'un service de garde en milieu familial;

«Office»: l'Office des services de garde à l'enfance institué par l'article 47;

...

73. L'Office peut faire des règlements... pour:

...

16. exiger qu'un titulaire de permis ait à son emploi une personne responsable de la gestion... de l'agence de services de garde en milieu familial.»

(1) L.R.Q., c. S-4.1.

Requérantes

c.

**MINISTRE DE LA FAMILLE ET DE
L'ENFANCE**, 1050, rue des Parlementaires, 7^e
étage, Québec (Québec),

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, 1200,
route de l'Église, Sainte-Foy (Québec),

Intimés

JUGEMENT

Sur requête pour jugement déclaratoire.

Les requérantes recherchent le prononcé des conclusions suivantes:

«DIRE ET DÉCLARER que les articles 13 et 103 du Règlement sur les Centres de la petite enfance (G.O. II, 27 août 1997, 129^e année, no. 35, page 593) ont, à l'égard des contrats d'emploi liant la requérante Diane Chatigny à chacune des quatre requérantes corporatives (R-8, R-11 et R-12), à l'égard des conventions de service (R-13) ainsi qu'à l'égard de la convention de gestion amendée (R-9 et R-10) un effet rétroactif que ne permet pas la Loi sur les Centres de la petite enfance et autres services de garde (L.R.Q. c. S-4-1) en ce qu'ils ont comme conséquence de mettre fin au lien d'emploi de la requérante Diane Chatigny avec au moins trois des quatre requérantes corporatives et d'annuler les ententes de service et de partage des coûts en question en édictant que ces conventions, en vigueur lors de l'adoption dudit règlement, n'ont pas été valablement conclues alors que tous ces contrats et conventions sont légalement intervenus bien avant l'entrée en vigueur desdites dispositions réglementaires;

DÉCLARER que les requérantes ont un droit acquis au maintien du lien d'emploi découlant des contrats R-8, R-11 et R-12 et au maintien des droits et obligations résultant des conventions R-9, R-10 et R-12;

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N°: 200-05-011226-995

- F -
COUR SUPÉRIEURE

QUÉBEC, le 28 mai 1999

L'HONORABLE BRUNO BERNARD, J.C.S.

**CENTRE DE LA PETITE ENFANCE
POLICHINELLE INC.**, personne morale de droit
privé légalement constituée en vertu de la Partie III
de la Loi des compagnies du Québec, ayant un bureau
d'affaires au 3236, Chemin St-Louis,
Sainte-Foy (Québec) G1W 2S2,

et

**CENTRE DE LA PETITE ENFANCE LES
COPAINS INC.**, personne morale de droit privé
légalement constituée en vertu de la Partie III de la
Loi des compagnies du Québec, ayant un bureau
d'affaires au 3236, Chemin St-Louis, Sainte-Foy
(Québec) G1W 2S2,

et

**CENTRE DE LA PETITE ENFANCE
PITCHOUNETTE INC.**, personne morale de
droit privé légalement constituée en vertu de la
Partie III de la Loi des compagnies du Québec,
ayant un bureau d'affaires au 3236, Chemin St-
Louis, Sainte-Foy (Québec) G1W 2S2,

et

**CENTRE DE LA PETITE ENFANCE DES
JARDINS INC.**, personne morale de droit privé
légalement constituée en vertu de la Partie III de la
Loi des compagnies du Québec, ayant un bureau
d'affaires au 3236, Chemin St-Louis, Sainte-Foy
(Québec) G1W 2S2,

et

DIANE CHATIGNY, domiciliée et résidant au
1294, rue Preston, Sillery (Québec),
