

M
COUR D'APPEL

ASSEMBLÉE NATIONALE

N° 2504-20051209

PROVINCE DE QUÉBEC
CRÉPPE DE MONTRÉAL

N°: 500-09-000629-915
(500-05-0006001-901)

Le 27 novembre 1991.

CORAM: LES HONORABLES CHOUINARD
NOTEDMAN
BROULX, J.J.C.A.

SUR LE BANC
JUGEMENT DÉPOSÉ
1992 FEV 10

OFFICE DES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE,

APPELANT - Intimé

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC,

APPELANT - Mis en cause

c.

FERNAND CHOUINARD,

et

ANGÉLINE PERRY,

INTIMÉS - Requérants

LA COUR;- Statuant séance tenante sur le pourvoi des
appelants contre un jugement de la Cour supérieure, district de
Montréal, rendu par l'Honorable juge Alphonse Barbeau le 23 avril
1991, accueillant une requête en mandamus et ordonnant à l'Office

CODR VALIDEUR = A650ZPG9PA



-2-

500-09-000629-915

(appellant) de délivrer à la compagnie 2844-1004 Québec Inc. un permis de service de garde en garderie.

Après étude du dossier et audition;

Les intimés sont titulaires depuis 1987 d'un permis de service de garde en garderie émis en vertu de la Loi («Loi sur les services de garde à l'enfance» L.M.Q. chap. 3-41). Cette garderie est située dans un immeuble spécialement aménagé à cette fin.

Au mois de janvier 1988, les intimés s'adressant à l'Office afin d'obtenir un nouveau permis les autorisant à fournir un autre service de garde en garderie au sous-sol de la garderie existante. Suite à un premier refus de l'Office, les intimés poursuivent leur démarche mais cessant d'autres refus. Les intimés font alors signifier à l'Office une requête en jugement déclaratoire et mandamus.

La Cour supérieure accueille la requête en mandamus et ordonne à l'Office d'émettre le permis demandé par les intimés. C'est ce jugement qui est maintenant l'objet d'un pourvoi devant cette Cour.

CODE VALIDEUR = A650ZPG97A

9

que la loi reconnaît et qui est, disons-le, à l'image même de notre société contemporaine.

Articles 18.1 et 68.1

L'office peut refuser de délivrer un permis s'il estime que la délivrance de ce permis n'est pas conforme au plan de développement annuel qu'il établit sous l'article 68.1

Ce plan que l'Office établit est celui du développement des ressources à être créées après identification des priorités et besoins de la population (68.1).

L'Article 2, on l'a vu, reconnaît le droit au libre choix du service de garde en fonction de l'organisation et des ressources des organismes et des personnes qui fournissent ces services: i.e. le service à but lucratif.

De l'avis de la Cour, il s'agit ici sous ces deux articles (18 (1) et 68 (1)) de l'emploi du terme ressources dans un contexte entièrement différent de celui de l'article 2 et dans une optique autre que la loi elle-même qualifie et détermine clairement par l'ensemble de ses autres dispositions.

Les ressources à être créées dans le contexte du plan de développement envisagé à

MB

-3-

500-09-000629-915

De nombreux échanges écrits entre l'Office et les intimés et qui sont produits au dossier révèlent l'ampleur des démarches entreprises par les intimés.

La lettre du 2 août 1989 constitue la dernière réponse de l'Office (m.l. 54):

Le Service de la recherche et du développement a revu votre demande de projet de service de garde présentée en 1987. En tenant compte:

- de la circulaire d'autorisation d'implanter qui demande une étude de faisabilité;
- des services déjà existants;
- du nombre de nouvelles places allouées à l'Office pour le développement de l'année en cours;
- des besoins de la population et des priorités de l'Office,

malheureusement nous ne pouvons retenir votre projet au plan de développement. Il ne répond pas à l'ensemble des critères énumérés. De plus aucune étude n'a été remise à jour en 1989.

(j'ai souligné)

Dans une missive subséquente, l'Office, invoquant l'article 68.1 de la Loi, indique aux intimés, pour plus de clarté, que dorénavant «le développement de nombreux services de garde sera planifié annuellement après identification des priorités et du besoin de la population, et ce, à la suite d'une consultation», ce plan annuel devant être approuvé par le gouvernement. Or, en vertu

CODE VALIDEUR = A6502PG9FA

500-09-000629-915

-4-

de l'article 18.1 de la Loi, l'Office peut refuser de délivrer un permis:

18.1 - 1° s'il estime que la délivrance de ce permis n'est pas conforme au plan de développement établi en vertu de l'article 88.1 en considérant, notamment, les demandes de permis et les demandes d'autorisation faites en vertu de l'article 17.1 à l'égard desquelles l'Office n'a pas encore rendu de décision;

Il convient ici de situer les pouvoirs de l'Office dans le contexte de la Loi qui énonce clairement l'objectif de cette Loi:

«Art. 1.1. La présente loi a pour objet de promouvoir la qualité des services de garde à l'enfance, en vue d'assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants qui les reçoivent.

Elle a également pour objet de favoriser le développement harmonieux de ces services en privilégiant le développement de services de garde à but non lucratif».

les droits de l'enfant et du titulaire de l'autorité parentale:

«Art. 2. Un enfant a droit de recevoir, jusqu'à la fin du niveau primaire, des services de garde de qualité, avec continuité et de façon personnalisée, compte tenu de l'organisation et des ressources des organismes et des personnes qui fournissent ces services.

Le titulaire de l'autorité parentale a le droit de choisir le service de garde qui lui convient le mieux compte tenu des ressources disponibles; un titulaire de permis, une commission scolaire ou une personne

CODE VALIDEUR = A6502FG97A

500-09-000629-915

-5-

responsable d'un service de garde en milieu familial a le droit d'accepter ou de refuser de recevoir un enfant»,

ainsi que les fonctions et devoirs de l'Office, notamment:

08. L'office est chargé de veiller à ce que soient assurés des services de garde à l'enfance de qualité; il visera également à promouvoir un développement harmonieux de ces services avec les autres politiques familiales.

... il doit notamment:

...
6° coordonner et promouvoir l'organisation et le développement des services de garde à l'enfance afin d'en faciliter l'accès à l'ensemble de la population;

...
8° offrir un soutien technique et professionnel aux organismes et personnes oeuvrant ou désirant oeuvrer dans les services de garde à l'enfance

L'article 73 de la Loi confère à l'Office un pouvoir de réglementation très varié dont celui-ci, qui a trait à la demande de permis:

73. L'Office peut faire des règlements, pour l'ensemble ou une partie du territoire du Québec, pour:

1° déterminer la forme et la teneur de la demande de délivrance ou de renouvellement d'un permis, les qualités requises d'une personne qui sollicite un permis ou son renouvellement, les exigences qu'elle doit remplir, les renseignements et les documents qu'elle doit fournir et les droits qu'elle doit acquitter.

CODE VALIDEUR = A650EPG9PA

17

invoqués pour refuser la demande de permis des requérants sont injustifiés et non autorisés tant par la Loi que par le règlement. Ces motifs arbitraires sont à la fois discriminatoires envers une classe importante de la société, soit tous ceux à qui l'article 2 de la Loi accorde le choix de choisir le genre de services de garde qu'ils considèrent leur convenir le mieux, de même que les personnes et organismes appelés à fournir ces services. La discrétion que l'Office s'est arrogée sans droit prive ces derniers du droit reconnu par la Loi d'exercer une activité licite et autrement valide, soit celle de dispenser des services de garde à but lucratif; ce faisant l'Office crée un monopole virtuel qu'il dispense à sa discrétion, contrairement à la Loi et à la réglementation en vigueur.

14

Dans TOWN PRINCE GEORGE VS
PAYNE, 1978 (1) RCS 458 à 463-468, M. le juge en
chef d'alors de la Cour Suprême écrivait:

Le droit ordinaire de l'individu d'exploiter un commerce et d'utiliser ses biens librement ne peut lui être enlevé que par une loi formelle ou par voie d'interprétation nécessaire... Les tribunaux répugnent à s'immiscer dans des décisions prises de bonne foi... mais quand de telles entités (organismes administratifs) excèdent leurs pouvoirs légaux, les tribunaux

-6-

500-09-000629-915

Le premier juge a conclu que l'Office s'était «arroqué cette juridiction qu'il ne possède pas», «que les motifs de refus étaient injustifiés et non autorisés par la Loi ou les règlements», qualifiant également ces motifs d'«arbitraires et discriminatoires».

L'intention exprimée par le législateur de vouloir privilégier le service de garde à but non lucratif ne saurait restreindre le principe par ailleurs énoncé dans la Loi du libre choix des parents de se procurer des services de garde à leur frais et porter atteinte au droit des intimés qui entendent dispenser des services de garde à but lucratif: privilégier les garderies à but non lucratif ne veut pas dire limiter pour autant celles qui sont à but lucratif.

En l'espèce, le premier juge s'est dit satisfait que les intimés ont démontré que les parents consentirent à confier leurs enfants à la garderie à but lucratif de même qu'à en assumer les coûts. De plus, de noter le juge, «leur projet déposé auprès de l'Office est conforme aux exigences de la Loi et du règlement».

De l'avis du premier juge, le plan annuel de développement qu'établit l'Office ne l'autorise pas «à quantifier le nombre de permis sollicités, une fois démontré le besoin d'un

CODE VALIDEUR = A65027097A

-7-

500-09-000629-915

service de garde requis par un nombre suffisant d'enfants et de parents dont la demande cadre avec cette disposition».

Ainsi qu'en a conclu le juge de première instance, «l'organisme délégué ne peut s'autoriser de passer outre aux termes explicites ou implicites édictés à semblable législation».

Les appelants plaident que le premier juge a erré «en tirant de la preuve des conclusions inappropriées et erronées»; l'étude du dossier mène à la conclusion que ce moyen est mal fondé.

Comme second moyen, les appelants reprochent au premier juge son «interprétation des dispositions législatives applicables à la délivrance du permis demandé». Plus spécifiquement, ils exposent que la décision de l'Office de refuser ce permis était bien fondée. À l'instar du premier juge, nous sommes d'avis que le pouvoir de l'Office d'assujettir la délivrance d'un permis à sa conformité au plan de développement repose sur des critères inconnus ou imprécis qui favorisent l'arbitraire.¹ Sans qu'il soit de la compétence du tribunal de substituer sa décision à celle de l'Office ou de discuter du caractère raisonnable de sa décision, la révision judiciaire s'impose lorsque, comme en a conclu le premier juge, l'organisme délégué qu'est l'Office s'autorise de

¹ Thibodeau-Labbée c. La Régie des permis d'alcool du Québec, [1991] M.J.Q. 731 (C.A.Q.).

CODE VALIDEUR = A6502PG9PA

-8-

500-09-000629-915

passer outre aux termes de la législation ou encore, refuse la délivrance d'un permis sur des motifs arbitraires et injustifiés."

Pour ces motifs:

REJETTE le pourvoi avec dépens.

ROGER CHOUINARD, J.C.A.

MELVIN L. ROTHMAN, J.C.A.

MICHEL FROULX, J.C.A.

Me Danielle Allard, pour les appelants
(Bernard, Roy & Ass.)

Me Gilles Veilleux, pour les intimés
(Morin, Carzoli)

AUDITION: 27 novembre 1991.

" La Ville de Prince George c. Payne, [1978] 1 R.C.S. 458, p. 463: «Les tribunaux répugnent à s'immiscer dans des décisions prises de bonne foi par des organismes statutaires dont les membres sont élus ou nommés parce que d'autres font confiance à leur expérience et à leur intégrité. Mais quand de telles entités excèdent leurs pouvoirs légaux, les tribunaux doivent les contrôler.»

CODE VALIDATEUR = A650ZPG9PA

