



Solidaire
depuis 1921

Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux (CSN)

à la Commission des relations avec les citoyens

sur le projet de loi n° 46

*Loi sur l'amélioration de la protection des enfants dans les
services de garde éducatifs*

Le 29 janvier 2024

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction.....	5
La révision du processus de vérification de l'absence d'empêchement	7
Recommandation 1	9
Contenu et diffusion de l'entente-cadre	9
Recommandation 2	11
Obligation de suspension d'un membre du personnel	11
Recommandation 3	12
Assouplissement des règles de ratio à l'extérieur des heures de classe	13
Recommandation 4	13
Conclusion	15

Introduction

Fondée en 1921, la CSN est la première grande centrale syndicale québécoise. Composée de près de 1 600 syndicats, elle défend plus de 330 000 travailleuses et travailleurs de tous les secteurs d'activité sur l'ensemble du territoire. Elle prend part à plusieurs débats de fond de la société québécoise pour une société plus solidaire, plus démocratique, plus équitable et plus durable.

La Fédération de la santé et des services sociaux (ci-après « FSSS ») affiliée à la CSN est l'organisation syndicale la plus importante dans le secteur des centres de la petite enfance (ci-après « CPE ») au Québec. Elle représente 12 000 travailleuses et travailleurs de tous les titres d'emploi provenant de plus de 420 CPE et 2 800 responsables de service de garde en milieu familial (ci-après « RSG »). Ceux-ci œuvrent dans le réseau de la petite enfance au quotidien et soutiennent le développement d'un réseau de services de garde éducatifs à l'enfance de première qualité depuis des décennies.

À ce titre, la CSN appuie les mesures visant à assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants fréquentant le réseau des services de garde éducatifs, mais déplore l'instauration progressive d'un système favorisant davantage la dénonciation rapide de gestes ou paroles pouvant être pris hors contexte plutôt que la communication entre les différents acteurs¹. La CSN estime qu'il y a lieu de miser davantage sur les échanges, la formation, de même que le soutien du personnel. Il faut également inclure un nombre suffisant de travailleuses dans les services de garde éducatifs puisque le sous-effectif est un terreau fertile aux débordements.

La société et ses mœurs évoluent, tout comme les modes d'intervention qui se veulent démocratiques et en respect de l'estime de soi des enfants. Ainsi, la façon d'intervenir lors de moments houleux en 2024 n'a aucune commune mesure avec ce qui pouvait se faire dans les années 1990 ou 2000. Ces changements, aussi positifs soient-ils, entraînent des répercussions. D'autant que les travailleuses qui doivent conjuguer avec ces nouvelles méthodes sont dorénavant entourées de collègues peu ou non formés. Le manque de soutien est plus criant puisque le règlement² permet actuellement un ratio d'éducatrice formée de 1 sur 2. Il n'existe aucun protocole d'intervention partagé pour gérer les situations à risque.

La CSN profite donc de la présente consultation pour démontrer que la sécurité et le bien-être des enfants n'est possible qu'avec l'apport du personnel qui soutient le réseau de services de garde éducatifs à l'enfance. Il y a donc lieu de l'outiller adéquatement pour permettre, lorsque cela se présente, de connaître les tenants et aboutissants d'une plainte et de pouvoir y répondre comme il se doit.

¹ À titre d'exemple : Un parent alerté par son enfant indiquant que son éducatrice l'aurait frappé avec une cuillère à bois a immédiatement porté plainte à la DPJ sans d'abord valider les faits auprès de l'éducatrice ou le CPE. Si elle l'avait fait, elle aurait appris que dans le cadre d'une activité « cabane à sucre », l'éducatrice enseignait aux enfants à jouer de la cuillère à bois. L'éducatrice avait simplement aidé l'enfant avec ses cuillères à faire de la musique en les frappant sur ses cuisses. Cela aurait évité que l'éducatrice soit suspendue pendant de longues semaines le temps que l'enquête débute avec tout le stress associé.

² *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, c. S-4.1.1, r.2, article 23.

La révision du processus de vérification de l'absence d'empêchement

La CSN est favorable à la révision du processus de vérification de l'absence d'empêchement. Elle voit d'un bon œil le fait que le projet de loi n° 46 centralise et clarifie ce processus dans la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*³. Néanmoins, elle estime que certaines modifications s'imposent dans le but d'assurer un processus juste et équitable pour ses membres dans le cadre de cette démarche.

De plus, considérant que plusieurs dispositions ne sont pas nouvelles, mais centralisées, la CSN croit utile, avant même d'aborder le projet de loi, de présenter brièvement les difficultés d'application actuelles. Cela permettra de faire un lien avec les nouvelles dispositions proposées par le projet de loi et nos recommandations.

La vérification de l'absence d'empêchement porte déjà sur les accusations, les déclarations de culpabilité et les ordonnances ayant un lien avec les aptitudes requises et la conduite nécessaire pour œuvrer dans le réseau des services de garde éducatifs ainsi que sur les comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou morale des enfants. Il s'avère que cette dernière notion couvre un spectre très large de situation et est sujette à diverses interprétations en fonction de la subjectivité de la personne appelée à l'appliquer.

À titre d'exemple, il arrive qu'une éducatrice fasse l'objet d'une enquête à la suite d'une allégation de voies de fait sur un enfant et, qu'en raison de divers motifs, comme la frivolité de la plainte, le manque de preuves ou le désistement du plaignant, elle ne soit jamais accusée de quoi que ce soit. Dans ces cas, il arrive fréquemment que la sergente ou le sergent détective inscrive au dossier de cette personne « SUS » pour suspecte. Lors de la vérification de l'absence d'empêchement, forcément, la police remettra une attestation de renseignement pouvant révéler un empêchement du fait que la personne vérifiée a été suspectée de voies de fait. Les voies de fait étant assurément un comportement pouvant faire craindre pour la sécurité physique des enfants, les détenteurs de permis et les bureaux coordonnateurs considèrent automatiquement cette inscription comme un empêchement.

L'ennui, dans ce type de situation, est que la personne visée n'a pas de forum pour faire valoir ses observations. Toutefois, nous avons observé dans le Guide à l'intention des services de garde éducatifs⁴ que, lorsqu'une personne n'obtient pas son certificat d'absence d'empêchement, elle a le droit de présenter ses observations avant qu'il ne soit statué sur son sort. Certains employeurs et bureaux coordonnateurs vont sévir sans enquêter sur la situation. Ainsi, la personne visée se retrouve privée de l'exercice de son emploi, sans avoir pu se faire entendre et, parfois, sans savoir ce qui lui est reprochée puisqu'aucune divulgation de la preuve n'est requise dans le cadre d'une enquête policière n'ayant pas mené à des

³ RLRQ, S-4.1.1 (ci-après : la Loi)

⁴ *La vérification de l'absence d'empêchement dans les services de garde éducatifs*, Guide à l'intention des services de garde éducatifs à l'enfance, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Québec. 2004.p.93.

accusations de nature criminelle. Certes, la personne suspendue, congédiée ou qui perd son permis, pourra se faire entendre devant un arbitre de griefs ou le Tribunal administratif du Québec selon le cas. Toutefois, elle subira, durant tout ce temps, un stress considérable et une perte de revenus. Sans compter toute la honte pouvant être rattachée à une suspicion d'avoir commis des actes pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou morale des enfants.

Étant absolument convaincue de la nécessité d'accorder le plus haut niveau de protection aux enfants fréquentant les différents services de garde éducatifs, la CSN estime que le projet de loi doit être l'occasion d'assurer que le processus de vérification de l'absence d'empêchement, allant de l'enquête policière à la décision par le tiers désigné, soit respectueux de l'équité procédurale, et que du personnel de qualité ne soit pas écarté sans raison valable. Ce processus doit permettre aux personnes visées d'être informées des faits qui leur sont reprochés et de faire valoir leurs observations.

Or, le processus de vérification de l'absence d'empêchement, introduit à l'article 13 du projet de loi, plus particulièrement les nouvelles dispositions des articles 81.2.8, 81.2.9 et celles sur le comité d'examen, ne permet pas aux personnes obtenant une déclaration d'empêchement potentielle d'être informées des faits qui leur sont reprochés ni de faire valoir leurs observations. L'équité procédurale est donc compromise⁵, d'autant que ces dispositions ne garantissent pas de lever le voile sur la vérité.

Qui plus est, le comité d'examen mis en place ne l'est que pour les administratrices et les administrateurs, les actionnaires d'un demandeur de permis ou titulaire⁶ ou les personnes qui occupent ou qui sont candidates au poste de dirigeante ou de dirigeant principal d'un CPE ou d'une garderie⁷. Pour toutes les autres personnes, notamment celles travaillant dans les services de garde éducatifs ou effectuant des transports d'enfants ou pour celles demandant la reconnaissance à titre de RSG, l'avis du comité d'examen ne sera pas sollicité. Il se dégage une disparité inéquitable en fonction du niveau hiérarchique qu'occupe la personne visée par une déclaration d'empêchement potentiel.

La CSN considère donc que l'avis du comité d'examen des empêchements devrait être requis dans tous les cas, peu importe le statut de la personne visée par la déclaration d'empêchement potentiel. Cela permettra à tous les tiers d'avoir un avis de personnes formées ou expérimentées en matière de vérification de l'absence d'empêchement pouvant soutenir la délicate décision qu'ils auront à prendre.

⁵ *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1999 CanLII 699 (CSC).

⁶ PL 46, article 13 : 81.2.8 par. 1.

⁷ Id., par. 2.

Par ailleurs, la CSN revendique que ce comité d'examen soit paritaire. Ainsi donc, le comité d'examen devrait être constitué d'au moins une personne provenant du milieu syndical du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance. Cette personne devra recevoir une formation lui permettant d'assumer pleinement ce rôle. Elle serait un atout permettant d'éclairer les autres membres du comité d'examen des méthodes d'intervention appropriées auprès de la petite enfance et de la réalité terrain du réseau.

En raison de l'effet considérable que l'avis motivé du comité d'examen peut avoir pour la personne visée, la CSN juge que le comité d'examen devrait donner son avis après avoir apprécié tant le contenu d'une déclaration d'empêchement potentiel que les observations transmises, dans un délai de 10 jours, par les personnes visées par l'empêchement. L'équité procédurale serait ainsi mieux servie.

Recommandation 1

Modifier le projet de loi afin d'assurer l'équité procédurale tout au long du processus de la vérification de l'absence d'empêchements en :

1. Permettant aux personnes visées de connaître les faits qui sont à la source de la déclaration d'empêchement potentiel;
2. Permettant aux personnes visées par une déclaration d'empêchement de faire valoir leurs observations dans un délai de 10 jours;
3. Constituant un comité d'examen paritaire devant donner son avis motivé dans tous les cas après avoir apprécié tant le contenu de la déclaration d'empêchement que d'avoir obtenu les observations de la personne visée.

Contenu et diffusion de l'entente-cadre

Le projet de loi prévoit que la ministre de la Famille et le ministre de la Sécurité publique conviennent d'une entente-cadre visant à établir les modalités de la vérification de l'absence d'empêchement que les corps policiers du Québec peuvent être appelés à effectuer dans le domaine des services de garde éducatifs. La CSN approuve cette démarche en autant que tous les corps policiers appliquent une méthode uniformisée et que les délais de traitement soient connus. Cette entente-cadre devra indiquer les mesures à mettre en place pour que les personnes qui requièrent les services d'un corps de police puissent connaître le délai de traitement des demandes de vérification de l'absence d'empêchement généralement observé et les modalités de vérification.

En effet, considérant que la vérification peut donner lieu à une déclaration d'empêchement potentiel, la personne visée par cette dernière doit être en mesure de connaître les éléments ayant fait l'objet de la recherche et le processus ayant mené la policière ou le policier chargé de la vérification à inscrire ledit renseignement comme pouvant constituer un empêchement potentiel.

Dans la même veine, l'entente-cadre devrait prévoir la communication de renseignements suffisants à la personne visée par la vérification lorsqu'on y décèle un empêchement potentiel afin que cette dernière soit en mesure d'identifier le comportement en cause ainsi que les circonstances. De cette façon, celle-ci sera en mesure de décider de façon éclairée si elle souhaite poursuivre le processus de vérification comme prévu dans le projet de loi⁸. Cela assurera également une meilleure transparence du processus pour tous les acteurs appelés à intervenir ultérieurement dans l'appréciation de l'empêchement potentiel.

De plus, considérant que la notion d'empêchement est très large et comprend notamment « *un comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou morale des enfants* »⁹, et ce, ajouté au fait qu'il existe une diversité de plaintes dont la force probante est variable lorsqu'elles ne conduisent pas à une accusation, il y aurait lieu de préciser, dans l'entente-cadre, le processus de vérification.

Certes, bien que l'article 13 du projet de loi prévoit les types d'inconduites que les corps policiers doivent vérifier, on ne retrouve pas dans le projet de loi les démarches que la policière ou le policier chargé de la vérification doit faire afin de s'assurer que le résultat de sa recherche est exact et à jour.

À ce titre, l'entente-cadre devrait imposer une démarche supplémentaire à la policière ou au policier chargé de la vérification des empêchements lorsque sa recherche démontre que la personne visée par la vérification a déjà fait l'objet d'une plainte à la police pour une infraction visée à la loi, sans pour autant que cette plainte entraîne des poursuites criminelles ou pénales. Soulignons que, dans ce cas, la plainte ayant été refusée, le comportement ou l'infraction scruté constitue une allégation n'ayant pas été démontrée devant les tribunaux de droit commun et mérite donc qu'on s'y attarde rigoureusement lors de l'analyse.

Ainsi, dans cette situation, l'entente-cadre devrait imposer au policier de valider l'information contenue dans les fichiers policiers¹⁰ en communiquant avec l'agence ou le corps de police ayant effectué l'inscription afin de bien saisir les circonstances ayant mené à la plainte. Cette démarche supplémentaire permettrait de ne retenir comme empêchement potentiel que les plaintes ayant une force probante. Cela assurerait qu'une déclaration d'empêchement potentiel soit soutenue par une vérification et une analyse rigoureuse plutôt que fondée sur de simples soupçons¹¹.

⁸ Projet de loi 42, art. 13 introduisant l'article 81.2.6.

⁹ Art. 81.2.2 (1).

¹⁰ Le Centre de renseignements policiers du Québec (CRPQ) contient les informations relatives aux plaintes déposées à l'encontre d'individus aux divers corps policiers.

¹¹ Guide, 5.4.3. Selon le guide : « *il est essentiel que le policier chargé de la vérification appuie son analyse sur des éléments fondés et non des simples soupçons* ».

Recommandation 2

Que le projet de loi prévoie que l'entente-cadre négociée soit publique, accessible et qu'elle contienne :

- une obligation de transmettre à la personne vérifiée les informations suffisantes lui permettant de connaître l'événement qui est à la source de l'empêchement potentiel;
- un processus de vérification pour les policières et les policiers incluant une démarche supplémentaire obligatoire auprès du corps de police qui a fait l'inscription dans le dossier lorsque la plainte n'a pas été autorisée par le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) ou qu'elle a été abandonnée.

Obligation de suspension¹² d'un membre du personnel

Tout en approuvant le besoin de suspendre rapidement un membre du personnel dans le but de protéger les enfants et de donner l'espace temporel pour faire une enquête lorsque la gravité des faits reprochés l'exige, la CSN attire votre attention sur les effets préjudiciables de telles dispositions surtout, lorsqu'au bout de l'analyse, aucune plainte n'est retenue.

D'abord, il faut remarquer que le titulaire du permis doit, dans tous les cas, suspendre tout membre de son personnel faisant l'objet d'un signalement au Directeur de la protection de la jeunesse (ci-après « DPJ »). Cela signifie que, dès qu'une plainte est adressée à la DPJ, avant même sa lecture, l'employé-e doit être suspendu. Il arrive, malheureusement, que des personnes adressent directement une plainte à la DPJ sans en discuter avec la personne titulaire du permis. Dans cette situation, cette dernière doit la suspendre, et ce, sans pouvoir l'informer des motifs outre le signalement à la DPJ. Il se passe régulièrement plusieurs semaines avant qu'elle soit contactée par le personnel de la DPJ afin de discuter de la plainte. De plus, l'enquête peut s'étirer dans le temps. Pendant cette période, la personne est suspendue, peut-l'être sans revenu, et sans connaître les faits soutenant ladite plainte. À cela s'ajoute la réprobation sociale liée à un tel événement. Les effets d'une plainte, même non fondée ou frivole, minent la confiance des travailleuses au point où plusieurs quittent le réseau même si elles sont innocentées.

Lorsque la plainte est adressée directement à la personne titulaire du permis, la personne visée sera habituellement informée de sa teneur. Toutefois, elle sera suspendue pour la durée de l'enquête. Nous saluons que dans cette situation, la personne visée soit invitée à présenter ses observations dans un délai de 10 jours.

¹² PL 46 introduisant l'article 13 introduisant les articles 81.2.35 et 81.2.36.

Il faut s'assurer que, dans tous les cas, la personne visée par une suspension ait rapidement un minimum d'information sur les faits qui lui sont reprochés. De plus, il faut veiller à ce que les enquêtes se fassent de façon prioritaire et diligente pour permettre à la personne visée, sans reproche, de pouvoir reprendre ses activités professionnelles, particulièrement en situation de pénurie de main-d'œuvre. Les conclusions de l'enquête devraient être remises aux personnes concernées dans un délai maximum de 45 jours suivant la date de la suspension.

En outre, le projet de loi prévoit *que toute personne majeure appelée à travailler dans l'installation d'un titulaire de permis pendant la prestation des services de garde doit déclarer toutes les suspensions dont il a fait l'objet*. Considérant que toutes les plaintes menant à des suspensions automatiques n'ont pas la même valeur, seules les suspensions ayant fait l'objet d'une sanction dans les 12 derniers mois devraient être déclarées.

En terminant sur le sujet des suspensions, la CSN réitère l'importance d'agir en amont afin de prévenir à la source les comportements pouvant mener à des plaintes. Les milieux de garde éducatifs doivent soutenir leurs employées en les outillant par des formations et des protocoles portant sur les conduites à adopter lorsqu'une situation inattendue entraîne une désorganisation d'un ou plusieurs enfants. Plus encore, l'organisation du travail, notamment la charge de travail et les ratios, devrait permettre la mise en œuvre des bonnes pratiques, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Recommandation 3

Que le projet de loi mette en place une obligation d'enquête diligente et impose un délai maximum de 45 jours suivant la suspension pour communiquer le résultat à la personne visée par la plainte;

Que dans tous les cas, la personne visée par un signalement ou une plainte puisse être informée des faits qui lui sont reprochés;

Qu'il soit prévu que la personne suspendue puisse être indemnisée du revenu perdu durant la suspension lorsque la plainte s'avère, après enquête, non fondée;

Que seules les suspensions ayant mené à des sanctions disciplinaires dans les 12 derniers mois soient déclarées avant l'embauche;

Que les détenteurs de permis et les bureaux coordonnateurs développent des protocoles d'intervention et des formations (incluant des formations continues), notamment lors de situations inattendues entraînant la désorganisation des enfants.

Assouplissement des règles de ratio à l'extérieur des heures de classe

La CSN félicite l'introduction d'un assouplissement des règles de ratio pour les enfants habitant ordinairement avec les responsables de services de garde ou les personnes qui l'assistent à l'extérieur des heures de classe ou de leurs activités journalières¹³. Toutefois, elle questionne l'âge retenu de 9 ans et plus. Dans beaucoup de cas, les services de garde éducatifs sont octroyés par des femmes qui sont aussi des mères de famille ayant à charge des enfants mineurs. L'urgence sanitaire liée à la pandémie de COVID-19 a bien illustré les besoins pour ces mères de famille de pouvoir offrir les services de garde éducatifs, tout en ayant à leur charge leurs propres enfants.

Assurément, les enfants d'âge préscolaire ou maternel, n'ayant pas encore développé une autonomie suffisante pour s'habiller ou se rendre aux toilettes seuls et demandant une attention constante, doivent faire partie des ratios en tout temps.

En revanche, les enfants d'âge scolaire de sept 7 ans et plus ont, normalement, une autonomie suffisante pour ne pas alourdir de façon significative les ratios pour de courtes périodes. C'est pourquoi la CSN estime qu'il serait préférable de ramener l'âge de 9 ans à 7 ans. Cela faciliterait la conciliation travail-famille des responsables en services de garde éducatifs qui doivent actuellement confier leurs propres enfants à différents services de garde éducatifs à l'extérieur des heures scolaires.

Recommandation 4

Modifier le projet de loi en réduisant l'âge de 9 ans à **sept 7 ans et plus** permettant aux enfants et petits-enfants de la personne responsable, ceux de la personne qui l'assiste ainsi que les enfants qui habitent ordinairement avec elles d'être présents pendant la prestation des services de garde éducatifs des périodes ponctuelles, soient celles à l'extérieur des heures normales de classe ou de leurs activités journalières.

¹³ PL 46, articles 2, 11 et 17.

Conclusion

En conclusion, la CSN est d'avis que la façon de mieux protéger les enfants passe prioritairement par des milieux de travail respectueux du personnel qui y œuvre. Il faut travailler en amont pour éliminer les facteurs de risque et outiller le personnel des services de garde éducatifs en offrant de la formation et en élaborant des protocoles clairs notamment lorsqu'un événement entraîne un besoin plus soutenu de la travailleuse auprès des enfants. Au passage, il faut souligner que la formation collégiale, comme la technique d'éducation à l'enfance, permet de fournir aux travailleuses l'éventail d'outils nécessaires à l'accomplissement des tâches dans les services de garde éducatifs. La qualification demeure un moyen d'améliorer la protection des enfants.

Malheureusement, lorsque des gestes pouvant faire craindre pour la sécurité physique ou morale des enfants ont été potentiellement commis ou le sont, il faut intervenir sans délai afin de s'assurer qu'ils ne se reproduisent pas.

La CSN est évidemment favorable aux dispositions visant à assurer une meilleure protection des enfants fréquentant les services de garde éducatifs. Toutefois, elle estime que cette protection ne doit pas se faire au détriment du droit des personnes salariées, mais dans une démarche, transparente, juste et équitable.