PROTECTEUR DU CITOYEN

PAR COURRIEL

Québec, le 6 février 2024

Madame Lucie Lecours
Présidente
Commission des relations avec les citoyens
Hôtel du Parlement
RC, Bureau RC.103
1045, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Projet de loi nº 46 – *Loi sur l'amélioration de la protection des enfants dans les services de garde éducatifs*

Madame la Présidente,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

C'est dans cette optique que j'ai pris connaissance du projet de loi nº 46, *Loi sur l'amélioration de la protection des enfants dans les services de garde éducatifs*, présenté par la ministre de la Famille, Mme Suzanne Roy, le 7 décembre 2023.

Le Protecteur du citoyen souscrit à l'objectif du projet de loi qui consiste à accroître la sécurité des enfants qui fréquentent les services de garde éducatifs à l'enfance (SGÉE). Pour ce faire, différentes mesures sont proposées, dont l'ajout de leviers additionnels pour renforcer le pouvoir d'intervention du ministère de la Famille, lui permettant d'agir en temps opportun. Je suis d'ailleurs rassuré de constater que certaines de ces mesures répondent à des préoccupations soulevées par des situations que nous avons pu observer au cours du traitement des plaintes que reçoit le Protecteur du citoyen.

800, place D'Youville, 19e étage
Québec (Québec) G1R 3P4

Téléphone : 418 643-2688
Sans frais : 1 800 463-5070
Télécopieur : 1 866 902-7130

protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca
protecteurducitoyen.qc.ca

Après analyse, je souhaite vous faire part de mes commentaires sur les deux sujets suivants :

- Le processus d'appréciation par le ministre des déclarations d'empêchement potentiel;
- La nouvelle protection contre les représailles prévue à l'article 19 du projet de loi.

1. Processus entourant l'appréciation par le ministre d'une déclaration d'empêchement potentiel

Une des mesures importantes pour assurer la protection des enfants qui fréquentent les SGÉE est la vérification d'absence d'empêchement. La révision du processus de vérification d'absence d'empêchement prévue par le projet de loi[1] comporte des bonifications que j'estime pertinentes. J'ai cependant une préoccupation en ce qui concerne le processus entourant l'appréciation des déclarations d'empêchement potentiel par le ministre.

Dans le cadre d'une vérification d'absence d'empêchement, une déclaration d'empêchement potentiel est délivrée par un corps de police à la personne visée par la vérification lorsque la recherche révèle des renseignements qui pourraient permettre d'établir la présence d'un empêchement[2].

La personne concernée par la vérification doit alors décider si elle souhaite poursuivre le processus de vérification. Dans l'affirmative, elle communique la déclaration d'empêchement potentiel au ministre afin que celui-ci, après avoir obtenu l'avis du Comité d'examen des empêchements, détermine s'il y a présence ou non d'un empêchement.

S'il conclut à la présence d'un empêchement, le ministre délivre un avis d'empêchement à la personne concernée. Dans le cas contraire, il délivre une attestation d'absence d'empêchement.

Le Protecteur du citoyen accorde une grande importance au respect du devoir d'agir équitablement lors de la prise de décisions concernant les administrés par les ministères et les organismes publics. L'obligation d'agir équitablement consiste notamment à s'assurer que la personne concernée a eu l'occasion de présenter les renseignements utiles à la prise de décision et, le cas échéant, de compléter son dossier.

Je constate toutefois que le processus d'appréciation des déclarations d'empêchement potentiel par le ministre ne prévoit pas l'obligation pour celui-ci de permettre à la personne visée par la vérification de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier avant qu'une décision soit prise. La délivrance d'un avis d'empêchement a un impact considérable pour la personne concernée par la vérification. Par exemple, un demandeur de permis pourrait voir sa demande refusée s'il n'est pas titulaire d'une attestation d'absence d'empêchement.

Je considère que ce processus doit être conduit dans le respect de l'obligation d'équité procédurale, et ce, d'autant plus que la décision rendue revêt un caractère final pour la

[1] Ce processus est prévu à la section I du nouveau chapitre VI.1 de la LSGÉE, introduit par l'article 13 du projet de loi (articles 81.2.1 à 81.2.34).
[2] Quatre situations sont prévues à l'article 81.2.3 de la LSGÉE, proposé par l'article 13 du projet de loi.

personne concernée. Effectivement, aucun recours en révision n'est prévu à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*[3] (LSGÉE) pour contester la délivrance d'un avis d'empêchement.

Bien que l'obligation d'équité procédurale soit désormais consacrée à la *Loi sur la justice administrative*[4] (LJA), le libellé du projet de loi me laisse craindre pour son application. En effet, l'article 4 (2°) de la LJA prévoit une occasion de fournir les renseignements utiles à la prise de la décision. Or, le terme utilisé dans le projet de loi pour qualifier le document transmis à la personne concernée lorsque le ministre conclut à la présence d'un empêchement n'est pas « décision », mais plutôt « avis ».

En conséquence, pour éviter toute ambiguité, j'estime qu'une disposition devrait être ajoutée au projet de loi afin de s'assurer que la personne qui demande au ministre d'apprécier une déclaration d'empêchement potentiel aura l'occasion de présenter ses observations ou des documents pour compléter son dossier, et ce, avant qu'il soit soumis au Comité d'examen des empêchements. Il s'agit d'une étape fondamentale pour le respect des droits des administrés.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 **Que** le projet de loi nº 46 soit modifié par l'ajout d'une disposition prévoyant d'inclure dans la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* l'obligation de permettre à la personne concernée par la déclaration d'empêchement potentiel de présenter ses observations et, le cas échéant, les documents qu'elle estime nécessaires pour compléter son dossier avant que celui-ci ne soit soumis au Comité d'examen des empêchements.

2. Plaintes et protection contre les représailles

La section III du chapitre VII.2 de la LSGÉE comporte des dispositions qui protègent contre les représailles la personne qui a, de bonne foi, fait une divulgation ou collaboré à une inspection ou à une enquête menée en raison d'une divulgation[5]. L'article 19 du projet de loi propose l'introduction dans la LSGÉE d'un chapitre VII.3, intitulé *Plaintes et protection contre les représailles*, afin d'offrir une protection semblable aux personnes qui déposent une plainte au Ministère.

Ainsi, des dispositions similaires à celles prévues en matière de divulgation d'actes répréhensibles sont ajoutées afin d'interdire les représailles à l'égard de la personne qui a, de bonne foi, adressé une plainte au ministre et lui a communiqué des renseignements susceptibles de démontrer qu'une contravention à la LSGÉE a été commise ou est sur le

[3] *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, RLRQ, c. N-1.1.
[4] *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3.
[5] Le chapitre VII.2 de la LSGÉE (articles 101.21 à 101.34) s'intitule *Divulgation d'actes répréhensibles et protection contre les représailles*. Les divulgations dont il s'agit sont celles au sens de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1.

point de l'être. La protection s'applique aussi à la personne ayant collaboré à une inspection ou à une enquête ou ayant été menacée de représailles.

Cette protection vise à encourager les personnes, par exemple des parents, à porter plainte à l'égard d'un prestataire de services de garde éducatifs ou à collaborer avec le Ministère dans le cadre d'une inspection ou d'une enquête. Le projet de loi prévoit que le ministre peut, lorsque cette plainte est fondée, prendre « toute mesure prévue par la présente loi qu'il estime appropriée à l'égard du prestataire de services de garde éducatifs ou du bureau coordonnateur de la garde éducative en milieu familial concerné par les représailles[6] » [nos soulignements].

Aucune mesure spécifique aux représailles n'est cependant prévue dans la LSGÉE, ni dans le projet de loi, à l'égard d'un prestataire de services de garde éducatifs ou d'un bureau coordonnateur concerné par les représailles. Selon les informations obtenues du Ministère, le ministre devrait, selon le cas, s'en remettre aux leviers généraux qui sont prévus dans la LSGÉE[7].

Pourtant, en matière de divulgation d'actes répréhensibles, la LSGÉE[8] prévoit déjà des infractions pénales à l'égard de quiconque exerce des représailles contre une personne qui a fait une divulgation. Aucune disposition dans le projet de loi ne prévoit toutefois leur application en cas de représailles exercées à l'encontre d'une personne qui a déposé une plainte ou a collaboré à une inspection ou à une enquête. J'estime que, pour accroître l'effet dissuasif recherché par les nouvelles dispositions, il serait souhaitable que la contravention à celles-ci soit aussi considérée comme une infraction pénale, passible d'une amende. Considérant que l'infraction serait de même nature, je suis d'avis que l'infraction pénale prévue à l'article 117.1 (2°) de la LSGÉE en matière de divulgation pourrait s'appliquer également en cas de contravention à l'article 101.35 de la LSGÉE proposé par le projet de loi.

Bien que l'infraction pénale soit une mesure rarement utilisée, je considère que l'ajout d'une telle mesure contribuerait à renforcer l'effet dissuasif visé par les nouvelles dispositions en matière de représailles ainsi qu'à améliorer la protection contre les représailles pour les personnes visées à l'article 101.35 de la LSGÉE.

[6] Article 101.37 al. 1 de la LSGÉE, introduit par l'article 19 du projet de loi.
[7] Ces mesures sont prévues aux articles 28 (suspension, révocation ou refus de renouvellement d'un permis de CPE ou de garderie), 49 (retrait d'un agrément), 65 (émission d'un avis de non-conformité à la LSGÉE), 72 à 81.0.2 (pouvoirs d'inspection et d'enquête) et 97 (annulation ou diminution d'une subvention ou suspension de son versement) de la LSGÉE.
[8] Articles 117.1 à 119 de la LSGÉE.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 **Que** le projet de loi nº 46 soit modifié par l'ajout d'une disposition modifiant l'article 117.1 de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* par le remplacement, à la fin du paragraphe 2°, de « de l'article 101.31 » par « des articles 101.31 ou 101.35 ».

Pour conclure, je réitère que je souscris pleinement à l'objectif du projet de loi de mieux protéger les enfants qui fréquentent les services de garde éducatifs à l'enfance. Les recommandations que je formule ont pour but de bonifier le projet de loi. Pour ce faire, elles visent, d'une part, à s'assurer du respect de l'obligation d'équité procédurale dans le processus d'appréciation des déclarations d'empêchement potentiel et, d'autre part, à renforcer la protection contre les représailles pour les personnes qui portent plainte ou qui collaborent avec le ministère de la Famille.

Je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, l'assurance de ma considération distinguée.

Le protecteur du citoyen,

Marc-André Dowd

c. c. M^me^ Suzanne Roy, ministre de la Famille
M. Simon Jolin-Barrette, leader parlementaire du gouvernement
M. Monsef Derraji, leader parlementaire de l'opposition officielle
M. Alexandre Leduc, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
M. Paul St-Pierre Plamondon, chef du troisième groupe d'opposition
M^me^ Julie Blackburn, sous-ministre de la Famille
M^me^ Ann-Philippe Cormier, secrétaire de la Commission des relations avec les citoyens
M. Philippe Brassard, secrétaire de la Commission des institutions