



COMMISSION DE LA SANTÉ
ET DES SERVICES SOCIAUX
DES PREMIÈRES NATIONS
DU QUÉBEC ET DU LABRADOR

250, place Chef-Michel-Laveau, bureau 102
Wendake (Québec) G0A 4V0
☎ 418-842-1540 📠 418-842-7045 cssspnql.com

Wendake, le 10 février 2026

Madame Lucie Lecours
Présidente de la Commission des relations avec les citoyens
Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue de Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

CRC-004M
C.P. PL 12
Loi responsabilité
services garde éducatifs

Transmission par courriel : crc@assnat.qc.ca

Objet : Intervention écrite de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL) au sujet du projet de loi n° 12, *Loi instituant la prestation de services de garde éducatifs à l'enfance par les personnes reconnues à titre de responsables d'un service de garde éducatif en communauté.*

Madame la Présidente,

À titre d'organisme Première Nation œuvrant notamment dans le domaine des services à la petite enfance, la CSSSPNQL souhaite porter à votre attention un enjeu touchant l'organisation et la gouvernance des bureaux coordonnateurs qui pourraient faciliter la prestation des services de garde en milieu familial ou communautaire auprès des Premières Nations. Rappelons que la CSSSPNQL a signé, en 2015, une *Entente relativement à la délégation de l'exercice de certains pouvoirs en matière de services de garde éducatifs à l'enfance et autres sujets* (« l'Entente »). Le secteur de la petite enfance de la CSSSPNQL accompagne les services de garde éducatifs à l'enfance (« SGÉE ») dans les communautés des Premières Nations qui ont ratifié l'Entente. Ce secteur continue par ailleurs de développer son expertise, en collaboration avec plusieurs organisations et regroupements, ainsi qu'avec les autres secteurs de la CSSSPNQL qui œuvrent dans les mécanismes sociaux et juridiques de protection et d'éducation à l'enfance et de santé.

Rappelons que les bureaux coordonnateurs de garde éducative en milieu familial ou communautaire exercent des fonctions structurantes en matière de reconnaissance des responsables de services de garde, de soutien pédagogique, d'application des normes, d'administration des subventions et de gestion des plaintes, dans un cadre territorial et normatif, tel qu'inscrit dans la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (« LSGÉE »).

À l'heure actuelle, le seul bureau coordonnateur relevant exclusivement d'une Première Nation se trouve à Mashteuiatsh, soit le CPE Auetissatsh. Ce dernier exerce ses fonctions de bureau coordonnateur sur le territoire de la communauté des Pekuakamiulnuatsh et il soutient un seul milieu familial actuellement.

.../2

L'opérationnalisation des milieux communautaires chez les Premières Nations

Mentionnons que les exigences actuellement applicables aux responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial soulèvent des freins systémiques, notamment en matière de vérification d'absence d'empêchements (VAE). En effet, la VAE est obligatoire non seulement pour la responsable, mais également pour tous les membres de la famille résidant sous le même toit, y compris, dans certaines situations, les membres de la famille élargie partageant une même adresse. Or, le surpeuplement peut amener plusieurs membres d'une famille élargie à vivre sous le même toit, ce qui fait en sorte que certains d'entre eux obtiennent une VAE positive et que, dans de tels cas, le milieu familial soit automatiquement refusé. De plus, ajoutons que les enfants qui résident à cette adresse sont pris en compte dans le calcul des ratios, ce qui a pour effet direct de réduire le nombre de places reconnues et, par conséquent, le montant de la subvention octroyée à la personne responsable. Dans ce contexte, il est économiquement non viable d'offrir des services de garde en milieu familial pour plusieurs personnes des Premières Nations, même en présence d'un besoin. Ce faisant, c'est véritablement le développement des milieux de garde en communauté qui s'avère intéressant chez plusieurs communautés des Premières Nations, bien que les milieux familiaux demeurent d'intérêts.

Modèle de gouvernance proposé par la CSSSPNQL

Dans ce contexte, et considérant que la Loi ne prescrit pas de modèle exclusif de gouvernance pour les bureaux coordonnateurs, il apparaît important d'envisager que les conseils de bande et les institutions des Premières Nations désignées par les gouvernements locaux, lorsqu'ils le souhaitent et qu'ils disposent des ressources et des capacités requises, puissent être reconnus à titre de bureaux coordonnateurs. Cette possibilité est susceptible de favoriser une organisation des services de garde adaptée aux réalités culturelles, linguistiques et institutionnelles des communautés Premières Nations.

En effet, plusieurs SGÉE établis dans les communautés sont confrontés à d'importants roulements de personnel ou de manques de ressources, notamment pour des raisons systémiques, économiques ou géographiques. Conséquemment, dans le cadre de sa mission, la CSSSPNQL soutient régulièrement ces SGÉE pour maintenir des normes éducatives et administratives adéquates. Ceci expliqué, ces SGÉE sont moins susceptibles de devenir un bureau coordonnateur, mais cela ne signifie pas néanmoins que leur communauté ne requiert pas le développement de services de garde éducatif en milieu familial ou communautaire dans leur communauté.

Or, le rattachement de services de garde éducatifs en milieu familial ou communautaire à un bureau coordonnateur qui ne dispose pas de l'expertise culturelle pour desservir ces milieux pourrait provoquer des enjeux défavorables aux enfants des Premières Nations. Initialement, l'une des matières importantes sur laquelle la CSSSPNQL est intervenue est l'adaptation de modèles éducatifs auprès des enfants Premières Nations.

Chez les Premières Nations, la capacité d'adapter ces modèles éducatifs et de maintenir des normes administratives adéquates sont à la portée des conseils de bande et de certaines organisations d'envergure comme la CSSSPNQL, le Conseil en Éducation des Premières Nations (CEPN), l'Institut Tshakapesh, les Centres d'amitié autochtones, et autres. En ouvrant la possibilité à des organisations Premières Nations ou aux gouvernements des Premières Nations d'obtenir le statut de bureau coordonnateur, le projet de loi n° 12 reconnaîtrait les structures de gouvernance locales, favoriserait considérablement le développement des services de garde éducatifs en milieu familial ou communautaire dans les communautés des Premières Nations et contribuerait ainsi à assurer que l'intérêt de l'enfant est au centre de nos actions.

Pourquoi ne pas opérer via une entente sous l'article 121.1 LSGÉE?

Les légistes du Gouvernement du Québec risquent d'offrir l'alternative d'opérer un tel changement en utilisant la mécanique de l'article 121.1 LSGÉE, qui permet la signature d'ententes de délégation entre une organisation Première Nation et le gouvernement du Québec. Certes, les organisations et gouvernements des Premières Nations sont libres de procéder à la négociation et à la signature d'une entente dans le cadre de cet article, qui permet par ailleurs la dérogation à certains articles de la LSGÉE lorsque les communautés Premières Nations en manifestent le besoin. Cependant, se serait méprendre le besoin réel manifesté dans le présent document.

Rappelons que la mise en œuvre de l'article 121.1 de la LSGÉE repose également sur l'article 3.48 de la *Loi sur le conseil exécutif*, communément appelé « processus M-30 » par les fonctionnaires. C'est-à-dire que la négociation et la mise en œuvre de toute entente entre un ministère, en l'occurrence le ministère de la Famille et une nation autochtone dans le présent cas, reposent sur la collaboration et l'approbation du ministre responsable des relations avec les Premières Nations et Inuit. Autrement dit, la signature d'une telle entente nécessite l'intervention bureaucratique de deux ministères, avant que puisse s'opérer la signature du ministère de la Famille et du ministère des relations avec les Premières Nations et Inuit.

Par expérience, le processus M-30 s'est avéré à maintes reprises être long et ardu, ayant trop souvent des conséquences négatives sur la prestation des services. Sa mise en œuvre, même dans des cas « rapides », n'a jamais été inférieure à 6 mois, et l'expérience nous montre que les délais normaux s'approchent d'une année. Or, la modification proposée au projet de loi n° 12 vise à permettre à des organisations Premières Nations de pouvoir mettre en place et coordonner de manière culturellement sécurisante des services de garde éducatifs en milieu familial ou communautaire dans les communautés à l'intérieur d'un à trois mois.

Mentionnons tout d'abord qu'au moment d'écrire ces lignes, il ne subsiste pas de besoin imminent en termes de services de garde éducatifs en milieu familial ou communautaire dans les communautés des Premières Nations desservis par la CSSSPNQL. Cela dit, nous avons connaissance d'enjeux pouvant provoquer des situations dans lesquelles les services de garde éducatifs en milieu familial ou communautaire pourraient devenir un besoin pressant et essentiel, dans un avenir plus rapproché.

Parmi les premiers enjeux, il convient de relever notamment l'augmentation des capacités de résilience en cas de catastrophes climatiques. À ce sujet, l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL) a produit un rapport¹ rappelant notamment que pour l'année 2023, plus de 10 000 personnes ont dû être évacuées de 13 communautés Premières Nations à la suite des feux de forêt. Cela a créé une importante pression sur le mieux-être des communautés touchées. Lors de certaines crises, la population de plusieurs communautés a doublé en raison du déplacement de ces personnes qui s'installent souvent temporairement chez des membres de leur famille, des amis ou des collègues vivant dans d'autres communautés.

Dans les circonstances d'une crise ayant un impact substantiel sur une communauté vivant une situation prolongée, l'installation rapide d'un service de garde éducatif en communauté peut s'avérer cruciale. Ainsi, les organisations Premières Nations concernées auraient la possibilité de mettre en place, en quelques semaines, un service de garde dans un local appartenant au conseil de bande, un milieu de travail ou même en réemployant une résidence inhabitée, à titre d'exemples.

¹ IDDPNQL (2025). *Rapport de mobilisation : Pour des systèmes de santé des Premières Nations résilients face aux changements climatiques*, Wendake.

Il faut aussi souligner que certaines communautés ne disposent pas des infrastructures requises ou vivent un surpeuplement pouvant impacter le stress, le sommeil, les maladies et le rendement scolaire des enfants. Dans ces circonstances, l'affectation de bâtiments accessibles, ou même temporaires (comme des infrastructures mobiles) pour mettre en place des structures communautaires pouvant accueillir des enfants et réduire la pression familiale, apparaît comme une solution nécessaire et innovante pour le mieux-être des Premières Nations qui peuvent traverser une situation de crise ou de vulnérabilité structurelle.

Par ailleurs, n'oublions pas que le taux de natalité positif observé dans plusieurs communautés et auprès du développement économique risquent d'augmenter une pression sur les SGÉE dans les communautés au cours des prochaines années. Suivant les plus récentes données disponibles de la CSSSPNQL, l'indice synthétique de fécondité (ISF) dans les communautés Premières Nations est de 2.2 (chaque femme a en moyenne 2 enfants). À titre de comparaison, l'ISF au Québec est de 1.33 (chaque femme a en moyenne 1 enfant), selon les dernières statistiques disponibles.

S'il n'y a pas de pression actuellement sur les infrastructures des SGÉE bénéficiant aux Premières Nations, cette pression pourrait se faire ressentir à moyen terme dans certaines communautés, et même certains milieux. Il suffit, par exemple, de regarder uniquement dans le secteur de la Ville de Québec. Le développement des infrastructures, telles que la construction de 94 logements étudiants à l'Université Laval, ou encore le développement du complexe d'habitation *Kwayaweh* de 236 logements, à Wendake, sont possibles, car ils sont soutenus par des milieux de garde éducatifs communautaires. Dans le cas de l'Université Laval, elle bénéficie du développement d'un CPE en milieu de vie qui pourra accueillir 81 enfants. En ce qui concerne *Kwayaweh*, le CPE Orak développe actuellement une seconde installation pour accueillir 80 enfants supplémentaires.

Autodétermination des Premières Nations

Il est important de préciser que, dans une perspective d'autodétermination, plusieurs communautés des Premières Nations au Québec ont déjà transmis au gouvernement fédéral et au gouvernement du Québec leur intention de développer leur Loi communautaire en matière de services à l'enfance et à la famille (dans le cadre de « C-92 »). À ce jour, deux (2) communautés ont déjà adopté leur loi communautaire. Cette prise en charge a des impacts positifs, tels que de soutenir les enfants et les familles par le biais de services préventifs de 1^{re} ligne et autres services visant à garder les enfants dans leur milieu communautaire. Cette prise en charge plus accrue aura des impacts sur les besoins de places dans les services de garde éducatifs en installation et en milieu familial ou communautaire.

Mentionnons d'ailleurs nos remerciements au ministère de la famille, qui a accepté récemment la mise en place des places protocoles en milieu Première Nation, c'est-à-dire de réserver des places aux enfants pouvant nécessiter, en urgence, des soins sociaux et de mieux-être.

Conclusion

De manière générale, la CSSSPNQL soutient les modifications inscrites au projet de loi n° 12. Cela dit, l'ajout de la reconnaissance de conseils de bande ou d'organisations des Premières Nations comme bureaux coordonnateurs permettrait l'opérationnalisation de milieux communautaires ou familiaux de services de garde qui sont plus nuancés et culturellement sécurisants, tout en maintenant les objectifs de protection des enfants et de qualité des services.

Il faut souligner aussi que la modification législative demandée doit prendre en considération que les Premières Nations opèrent des modèles de gestions différentes, tels que les conseils de bande, et que ceux-ci ne fonctionnent pas à l'image des conseils d'administration habituels. Cependant, les organismes autochtones et les conseils de bande bénéficient d'entité qui « tiennent lieu » de conseil d'administration, c'est-à-dire d'individus responsables de leur administration et orientations stratégiques.

Recommandations

Dans ces circonstances, la CSSSPNQL recommande de modifier l'article 3 du projet de loi n° 12 par le suivant (nos ajouts sont soulignés)² :

3. L'article 40 de cette loi est modifié :

1° par l'insertion, dans le premier alinéa et après « familial », de « et en communauté est soit », et après « garderie » de « , ou encore une partie visée à l'article 121.1, qui est », ainsi que la suppression de la virgule après « ministre »;

2° par la suppression, dans le deuxième alinéa, de « en milieu familial »;

3° par le remplacement du troisième alinéa par le suivant :

« Il doit également participer à la promotion de la qualité des services offerts en milieu familial et en communauté et à la promotion de la formation et du perfectionnement des personnes responsables d'un service de garde éducatif. Dans le cas d'une partie visée à l'article 121.1, la promotion de la formation et du perfectionnement doit prendre en compte la réalité des autochtones en matière de sécurisation culturelle. Cette responsabilité s'exerce en collaboration avec les personnes responsables d'un service de garde éducatif de son territoire et les associations les représentant. ».

La CSSSPNQL recommande également d'ajouter l'article suivant au projet de loi n° 12³ :

4.1. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 40.2, de l'article suivant :

« **40.3.** Lorsqu'une partie visée par l'article 121.1 est agréée à titre de bureau coordonnateur, les personnes agissant comme membres de l'exécutif ou administrateurs de la partie tiennent lieu de conseil d'administration du bureau coordonnateur et dérogent, le cas échéant, aux articles 40.1 et 40.2 ».

² Le lecteur constatera les ajouts de « est soit » et de « qui est ». Nous estimons que ces ajouts améliorent la lisibilité et la fluidité de l'article. Conformément aux recommandations de Richard Tremblay (*Éléments de légistique*, 2010, p. 270-272), l'introduction de « est soit » respecte l'inversion du sujet et du verbe, ce qui permet de montrer que les trois éléments qui suivent constituent les sujets du verbe « est soit ». De plus, cette formulation assure une répartition équilibrée du groupe circonstanciel introduit par « qui est », le verbe *être* étant attribué, en fin de paragraphe, aux circonstances d'attribution, c'est-à-dire à l'agrément du ministre pour l'exercice de l'article 42.

³ Commentaires aux légistes : les conseils de bande ne sont pas des personnes morales (voir *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Francis et autres*, [1982] 2 RCS 72), ce qui signifie que l'article 40.1 ne peut pas s'appliquer à eux. En ce qui concerne les organisations autochtones qui disposent du statut de personne morale (comme la Société Makivvik ou les Centres d'amitiés autochtones, par exemple), on vient insister en conclusion de la disposition que « le cas échéant » il y a dérogation à l'article 40.1. Ensuite, certains organismes autochtones sont titulaires de permis de CPE, ce qui signifie que l'article 40.2 doit également déroger à leur cas.

Pour en faciliter la lecture, voici une reconstitution complète des articles ainsi proposés pour la LSGÉE :

40. Un bureau coordonnateur de la garde éducative en milieu familial et en communauté est soit un titulaire de permis de centre de la petite enfance ou une personne morale à but non lucratif autre qu'un titulaire de permis de garderie, ou encore une partie visée à l'article 121.1, qui est agréé par le ministre pour exercer les fonctions prévues à l'article 42.

Dans l'exercice de ses fonctions, le bureau coordonnateur doit agir dans le respect du statut de travailleuse autonome des personnes responsables d'un service de garde éducatif qu'il reconnaît et conformément aux directives et instructions du ministre.

Il doit également participer à la promotion de la qualité des services offerts en milieu familial et en communauté et à la promotion de la formation et du perfectionnement des personnes responsables d'un service de garde éducatif. Dans le cas d'une partie visée à l'article 121.1, la promotion de la formation et du perfectionnement doit prendre en compte la réalité des autochtones en matière de sécurisation culturelle. Cette responsabilité s'exerce en collaboration avec les personnes responsables d'un service de garde éducatif de son territoire et les associations les représentant.

(...)

40.3. Lorsqu'une partie visée par l'article 121.1 est agréée à titre de bureau coordonnateur, les personnes agissant comme membres de l'exécutif ou administrateurs de la partie tiennent lieu de conseil d'administration du bureau coordonnateur et dérogent, le cas échéant, aux articles 40.1 et 40.2.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Marjolaine Sioui
Directrice générale

c.c : Secrétariat de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador