

Mémoire de  
l'Association québécoise des centres de la petite enfance

Pérenniser la garde éducative en communauté tout en préservant la  
cohérence et la qualité du réseau

*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*

Présenté à madame Kateri Champagne Jourdain,  
Ministre de la Famille  
Le 11 février 2026



L'Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCPE) exerce un leadership dans la représentation, le rayonnement et l'accompagnement d'un réseau éducatif de CPE/BC de qualité pour les enfants de 0 à 5 ans.

À titre d'expert en petite enfance, l'AQCPE vise à concrétiser le projet de société d'offrir à tous les enfants de 0 à 5 ans un accès universel à des services éducatifs de qualité en CPE/BC en collaboration avec les familles.

## **Contributeurs**

Les présents commentaires ont été colligés avec la précieuse contribution des regroupements régionaux des centres de la petite enfance (RCPE), de même que celle de l'ensemble des membres de l'AQCPE. Ceux-ci ont été consultés dans différents groupes de discussion et à travers un sondage.

Les RCPE suivants appuient les recommandations du présent mémoire :

Regroupement des centres de la petite enfance des Cantons-de-l'Est (RCPECE)  
Regroupement des centres de la petite enfance de Québec et Chaudière-Appalaches (RCPEQC)



## Table des matières

|   |    |
|---|----|
| Table des matières .....  | 3  |
| Synthèse exécutive - Points clés .....  | 5  |
| Résumé des recommandations .....  | 8  |
| Introduction .....  | 10 |
| Un modèle issu de revendications et de travaux amorcés dès 2020.....  | 11 |
| Une réponse aux besoins observés dans les communautés .....   | 11 |
| Une réponse aux défis structurels vécus par les RSGE .....  | 12 |
| Importance des projets pilotes en petite enfance .....  | 13 |
| Besoin de clarifications sur la possibilité d’avoir un SGEE en communauté dans une<br>résidence privée.....         | 15 |
| Absence de définition .....   | 15 |
| Absence de justification formalisée quant au retrait de la résidence privée.....                                    | 16 |
| Une possibilité appréciée et offrant plusieurs avantages .....  | 18 |
| Besoin de précision quant à la responsabilité des RSGE collaboratrices l’une envers<br>l’autre.....                 | 19 |
| La multiplication des services de garde éducatifs en communauté dans un même<br>bâtiment.....                       | 20 |
| Collaboration essentielle pour l’élaboration du projet de règlement.....  | 21 |
| Le démarchage auprès des partenaires communautaires et des RSGE.....  | 21 |
| La gestion des situations de rupture de collaboration entre RSGE .....  | 22 |
| L’élaboration et la flexibilité des ententes de partenariat.....  | 22 |
| Le rôle du BC en contexte de conflit ou de plainte entre RSGE collaboratrices .....                                 | 23 |
| Et toute autre mesure du projet de règlement .....  | 23 |
| Réévaluation de la charge de travail demandée aux BC .....  | 24 |
| Importance de privilégier la création de places subventionnées.....   | 25 |
| Un mode de garde complémentaire, et non substitutif .....   | 26 |
| Proposition d’amendement à la LSGEE : permettre aux CPE de reprendre des<br>installations de garderies privées..... | 27 |



Conclusion ..... 29

## Synthèse exécutive - Points clés

- **Une reconnaissance législative bienvenue et nécessaire**  
L'AQCPPE est favorable à l'inscription de la garde éducative en communauté dans la LSGEE, qui constitue une évolution moderne et pertinente de la garde en milieu familial, mieux arrimée aux réalités actuelles du réseau et des communautés.
- **Un modèle issu du terrain et éprouvé par un projet pilote**  
La garde éducative en communauté découle de revendications et de travaux amorcés dès 2020 par les bureaux coordonnateurs et les RSGE. Le projet pilote lancé a démontré la pertinence de ce modèle pour répondre aux besoins locaux, favoriser des partenariats communautaires et soutenir l'innovation en petite enfance.
- **Une réponse concrète aux besoins des communautés et aux défis d'accès**  
Ce modèle permet de développer des places en complémentarité, dans des milieux où l'implantation d'installations est plus difficile, notamment en région, et de répondre aux enjeux accentués par la pandémie, la pénurie de locaux et les transformations du travail.
- **Un levier pour la rétention et l'amélioration des conditions d'exercice des RSGE**  
La garde éducative en communauté contribue à contrer le déclin du milieu familial en permettant le maintien du statut de travailleuses autonomes, le travail en collaboration entre deux RSGE, la réduction de l'isolement professionnel et l'exercice à l'extérieur de la résidence personnelle.
- **L'importance stratégique des projets pilotes**  
L'expérience des dernières années avec la garde éducative en communauté démontre l'importance des projets pilotes en petite enfance : ils offrent l'agilité nécessaire pour tester des solutions adaptées à un réseau complexe et en constante évolution avant un déploiement à grande échelle.
- **Un manque de clarté concernant la notion de « résidence privée »**  
Le PL12 exclut les services offerts dans une « résidence privée » sans définir cette notion, créant des zones grises juridiques susceptibles d'affecter de nombreux

projets existants. Une définition explicite est nécessaire pour assurer une application uniforme et prévisible.

- **Une exclusion non justifiée des résidences privées habitées**

Le retrait de cette possibilité n'est pas expliqué dans les documents officiels du PL12 ni recommandé dans le bilan du projet pilote, malgré les avantages démontrés sur le terrain et les risques réels de perte de places dans un contexte de pénurie de logements et de locaux.

- **Des clarifications requises sur les responsabilités des RSGE en collaboration**

La notion de « tolérer » à l'article 5.2 de la LSGEE est ambiguë dans un contexte de collaboration non hiérarchique entre RSGE et doit être précisée afin d'assurer une application équitable et réaliste.

- **Des risques liés à la reconnaissance de plusieurs services dans un même immeuble**

La possibilité d'autoriser plusieurs services de garde éducatifs en communauté dans un même bâtiment soulève des enjeux de supervision, de sécurité et de qualité éducative et doit être clairement justifiée, balisée et limitée par règlement.

- **Une collaboration essentielle pour l'élaboration du règlement**

Les acteurs du réseau doivent être impliqués dans l'élaboration du projet de règlement afin d'assurer des rôles clairs, des mécanismes réalistes de gestion des partenariats et des conflits, et une mise en œuvre cohérente sur le terrain.

- **La priorité aux places subventionnées**

Le développement de la garde éducative en communauté doit viser prioritairement la création de places subventionnées afin d'assurer l'accessibilité, l'équité et l'égalité des chances pour les familles.

- **Un modèle complémentaire, non substitutif au réseau des CPE**

La garde éducative en communauté doit s'inscrire en complémentarité avec le développement des CPE, avec des balises claires pour préserver la qualité éducative et la stabilité de l'offre.

- **Proposition d'amendement pour favoriser le transfert de places en CPE**



La LSGEE complexifie présentement le transfert de places en service de garde éducatif privée en places en CPE. L'AQCPE propose un amendement à l'article 16.1 de la LSGEE pour faciliter ce transfert, lorsque c'est possible.



## Résumé des recommandations

### **RECOMMANDATION 1 - Définition de « résidence privée »**

Que la définition de « résidence privée » soit explicitement intégrée au projet de loi n° 12, de manière à refléter l'intention exprimée par le ministère de la Famille et à garantir la prévisibilité juridique pour les RSGE, les bureaux coordonnateurs et les partenaires.

### **RECOMMANDATION 2 - Droit acquis et explications quant au retrait de la possibilité d'exercer dans une résidence privée habitée**

Accorder un droit acquis pour les RSGE qui ont développé un service de garde éducatif en communauté dans une résidence privée habitée durant le projet pilote;

Expliquer les raisons qui ont mené à la décision de retirer la possibilité d'exercer dans une résidence privée habitée.

### **RECOMMANDATION 3 - Précision du terme « tolérer » à l'article 5.2 de la LSGEE**

Préciser la portée du terme « tolérer » et les obligations qui en découlent à l'article 5.2 de la LSGEE dans le cadre d'une collaboration entre deux RSGE, de même que les mécanismes et ressources mis à leur disposition pour s'y conformer.

### **RECOMMANDATION 4 - Encadrer clairement la reconnaissance de plusieurs services de garde éducatifs en communauté dans un même immeuble**

Démontrer la pertinence de la possibilité de reconnaître plus d'un emplacement dans un même immeuble;

Baliser et limiter par règlement la possibilité de reconnaître plus d'un service de garde éducatif en communauté dans un même immeuble, afin d'éviter toute assimilation à une installation et d'assurer un mécanisme de supervision adéquate, notamment en matière de sécurité, de qualité éducative et de responsabilités des RSGE.

### **RECOMMANDATION 5 - Inclusion des associations nationales dans l'élaboration du projet de règlement**



Inclure les associations nationales dans l'élaboration du projet de règlement, afin d'assurer que le réseau et les réalités vécues sur le terrain par les RSGE et les bureaux coordonnateurs durant le projet pilote soient représentés et pris en compte.

**RECOMMANDATION 6 - Réévaluation de la charge de travail et financement des bureaux coordonnateurs**

Réévaluer l'estimation de la charge de travail associée aux responsabilités et obligations des bureaux coordonnateurs dans l'accompagnement des services de garde éducatifs en communauté;

Prendre en considération cette charge de travail supplémentaire dans les travaux que mène actuellement le ministère de la Famille sur la refonte du financement des bureaux coordonnateurs.

**RECOMMANDATION 7 – Prioriser le développement de places subventionnées**

Préciser que le développement des services de garde éducatifs en communauté vise prioritairement la création de places subventionnées, afin d'assurer l'accessibilité, l'équité et l'égalité des chances pour toutes les familles.

**RECOMMANDATION 8 – Faciliter le transfert de places en CPE**

Amender l'article 16.1 de la LSGEE afin de faciliter le transfert de places en garderies privées – subventionnées ou non – en CPE, lorsque ces garderies cessent leurs activités ou ont l'intention de le faire.



## Introduction

L'Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCPE) prend acte de l'intention du législateur de pérenniser, en l'inscrivant dans la Loi, le modèle de services de garde éducatifs en communauté. Le projet pilote de responsables d'un service de garde éducatif en communauté venait répondre à des enjeux observés depuis plusieurs années au sein du réseau des services de garde éducatifs.

La reconnaissance législative de la garde éducative en communauté constitue une étape importante dans l'évolution de l'offre de services de garde éducatifs. C'est un nouveau mode de garde qui actualise la garde en milieu familial et prend en compte son évolution et les besoins sur le terrain.

Elle est susceptible de favoriser une plus grande prévisibilité pour les partenaires de la communauté – notamment les municipalités, les organismes et les entreprises – appelés à s'engager dans ce type de projets. Cette reconnaissance peut également contribuer à soutenir la rétention des responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial (RSGE) actuellement impliquées dans ces initiatives, de même qu'à susciter l'intérêt de nouvelles RSGE pour ce mode d'exercice.

Dans ce contexte, l'AQCPE est favorable à l'objectif de pérennisation de la garde éducative en communauté et à son inscription dans la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (LSGEE), tout en estimant que certaines dispositions du Projet de loi n° 12 gagneraient à être précisées ou ajustées, afin d'éviter des zones grises susceptibles de fragiliser la mise en œuvre du modèle, de complexifier le rôle des bureaux coordonnateurs ou, ultimement, de nuire à la qualité et à la sécurité des services offerts aux enfants.

C'est dans une perspective de collaboration et d'amélioration continue que l'AQCPE souhaite contribuer aux travaux parlementaires en formulant des commentaires et des recommandations visant à assurer une mise en œuvre cohérente, équitable et adaptée aux réalités du terrain. Il apparaît essentiel que l'encadrement législatif, mais aussi l'encadrement réglementaire à venir, permette à la fois de maintenir les exigences liées à la qualité éducative, de respecter l'autonomie professionnelle des RSGE et d'éviter l'ajout de contraintes administratives susceptibles de nuire à l'attractivité et à la viabilité du modèle de garde éducative en communauté.



## Un modèle issu de revendications et de travaux amorcés dès 2020

Le milieu était prêt pour cette initiative. Dès 2020, plusieurs bureaux coordonnateurs (BC), en collaboration avec des responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial (RSGE), ont formulé des propositions visant à expérimenter des modèles de garde éducative innovants permettant aux RSGE d'exercer leur profession à l'extérieur de leur résidence. Ces démarches s'inscrivaient dans un contexte marqué à la fois par des enjeux persistants de recrutement et de rétention, par l'isolement professionnel vécu par certaines RSGE et par une volonté accrue de mieux arrimer l'offre de services de garde aux réalités des communautés locales.

À titre d'exemple, des bureaux coordonnateurs du Saguenay–Lac-Saint-Jean ont déposé, en décembre 2021, un document détaillant les paramètres de base d'un projet pilote de garde éducative en communauté<sup>1</sup>. Celui-ci précisait notamment les modalités d'encadrement des pratiques, les conditions d'exercice des RSGE, ainsi que le rôle et les responsabilités des BC dans le soutien, la supervision et l'assurance de la qualité éducative. Ces travaux, ancrés dans une connaissance fine du terrain, ont été portés à l'attention des ministres Mathieu Lacombe et Andrée Laforest lors d'une visite ministérielle dans la région, contribuant ainsi à nourrir la réflexion gouvernementale ayant mené au projet pilote lancé en 2022.

## Une réponse aux besoins observés dans les communautés

La garde éducative en communauté s'inscrit en réponse à des besoins observés sur le terrain. En matière de développement de places, ce modèle peut contribuer à desservir plus rapidement certaines communautés qui ne sont pas adéquatement couvertes par des installations ou par le milieu familial traditionnel, notamment en raison d'un bassin limité de responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial (RSGE) ou d'une demande insuffisante pour justifier l'implantation d'une installation.

La pandémie de COVID-19 et l'essor du télétravail ont par ailleurs accentué certaines de ces dynamiques. En région notamment, des municipalités ont mis à disposition des locaux vacants afin de permettre l'offre de services de garde de proximité. Parallèlement, des entreprises de divers secteurs (pharmacies, alumineries, organismes à but non lucratif,

---

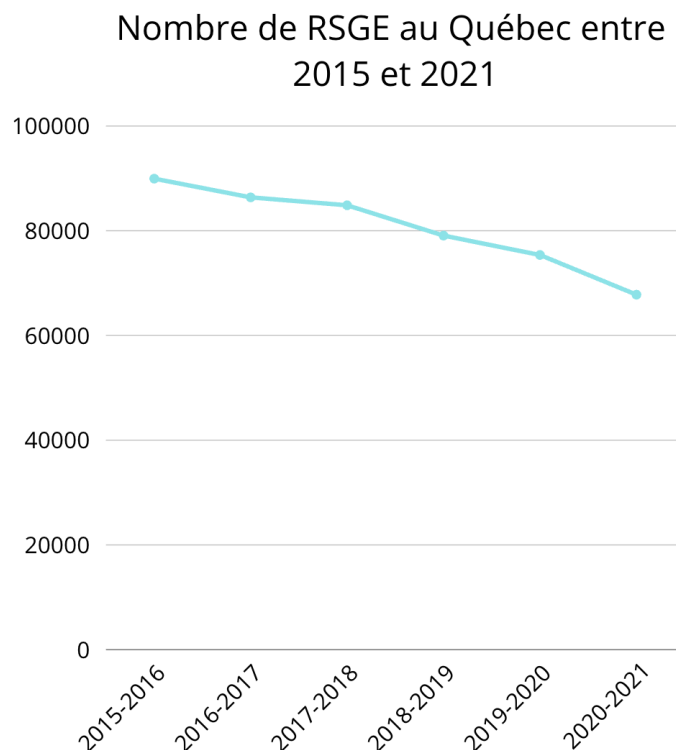
<sup>1</sup> Par exemple, cette proposition de plusieurs CPE-BC du Saguenay-Lac-St-Jean : *Service de garde en milieu de vie – Projet pilote détaillé*, présenté le 13 décembre 2021, en ligne : <https://www.aqcpe.com/wp-content/uploads/2026/01/2-Projet-milieu-vie-detaillee-dec-2021.pdf>

etc.) ont manifesté un intérêt pour ce modèle, y voyant un levier potentiel d'attraction et de rétention de la main-d'œuvre.

Du point de vue des BC, ces projets ont permis de consolider leur ancrage territorial et de développer des partenariats avec des acteurs locaux. L'intégration de la garde éducative en communauté dans la LSGEE pourrait, à cet effet, contribuer à renforcer la confiance entre les RSGE, les BC, les familles et les partenaires de la communauté.

### Une réponse aux défis structurels vécus par les RSGE

Entre 2015-2016 et 2020-2021, le nombre de places en garde éducative en milieu familial est passé de 89 953 à 67 591, traduisant un recul marqué de ce mode de garde.



Source : ministère de la Famille, en ligne : <https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/plan-action-reseau-services-garde/statistiques>

Dans ce contexte, le ministère de la Famille (MFA) a intégré un objectif spécifique à la garde en milieu familial dans son *Grand chantier pour les familles*, visant notamment



l'amélioration des conditions d'exercice des RSGE et l'harmonisation des pratiques des BC<sup>2</sup>.

Les enseignements tirés du projet pilote suggèrent que le modèle de garde éducative en communauté peut constituer une réponse à certains défis rencontrés par les RSGE. À cet égard, ce modèle permet notamment :

- De maintenir le statut de travailleuses autonomes;
- D'exercer la profession en dyade. Bien que les RSGE puissent déjà recourir à une assistante, le modèle en communauté permet plutôt un fonctionnement en collaboration entre deux RSGE, qui partagent les responsabilités administratives, financières et la charge de travail auprès des enfants. Cette organisation peut contribuer à réduire l'isolement professionnel et à répondre aux difficultés de recrutement d'assistantes, tout en offrant une reconnaissance équivalente aux deux personnes impliquées;
- D'exercer à l'extérieur de la résidence personnelle, ce qui correspond à la réalité de certaines RSGE, qui ne sont plus en mesure d'offrir un service de garde à domicile et leur donne accès à des conditions matérielles et à des services difficilement réalisables dans un cadre résidentiel.

## Importance des projets pilotes en petite enfance

Le projet pilote de responsables d'un service de garde éducatif en communauté et en entreprise est un exemple concret des avantages et bénéfices que peuvent apporter les projets pilotes en petite enfance.

Le réseau de la petite enfance en est un complexe, composé de nombreux acteurs de la société : les professionnelles du milieu, les parents, les enfants et les partenaires, entre autres. Les besoins évoluent avec les besoins de ces acteurs, mais aussi avec le progrès et les avancées scientifiques, comme la consolidation des apprentissages sur l'importance de la qualité éducative, par exemple.

---

<sup>2</sup> Gouvernement du Québec, ministère de la Famille, 2021, *Plan d'action pour compléter le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance: Grand chantier pour les familles*, p. 35, en ligne : [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/famille/publications-adm/guichet\\_unique/plan-action-grand-chantier.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/famille/publications-adm/guichet_unique/plan-action-grand-chantier.pdf)



Les projets pilotes offrent l'agilité nécessaire pour expérimenter et identifier les solutions les plus adaptées à ces besoins changeants. Ils permettent ainsi de tester des approches innovantes avant de les déployer à grande échelle.

Nous espérons que cette expérience positive encouragera le ministère de la Famille à demeurer attentif aux propositions issues du terrain.



## Besoin de clarifications sur la possibilité d'avoir un SGEE en communauté dans une résidence privée

Le projet pilote permettait la mise en place de services de garde éducatifs en communauté dans des résidences privées, qu'elles soient habitées ou non<sup>3</sup>. Or, le PL12 semble retirer cette possibilité, sans définir la notion de « résidence privée ».

« 56. Un bureau coordonnateur de la garde éducative en milieu familial et en communauté peut reconnaître, sur son territoire, une personne responsable d'un service de garde éducatif en communauté pour fournir, contre rémunération, des services de garde éducatifs aux enfants des parents avec qui elle contracte, lorsque la personne satisfait aux conditions suivantes:

1° elle est une personne physique, travailleuse autonome, agissant à son propre compte et n'étant pas titulaire d'un permis de garderie;

2° elle fournit des services de garde dans un emplacement :

a) qui n'est pas une résidence privée [...] »<sup>4</sup>

### Absence de définition

L'absence de définition explicite de la notion de « résidence privée » dans le projet de loi soulève un enjeu d'interprétation quant à la portée de cette expression. Bien que le ministère de la Famille ait confirmé par courriel à l'AQCPE que celle-ci vise les résidences privées habitées seulement, cette intention ne ressort pas clairement du libellé du projet de loi.

---

<sup>3</sup> Gouvernement du Québec, Ministère de la Famille, (2024, *Directive – Projet pilote de responsables d'un service de garde éducatif en communauté et en entreprise*, p. 5, en ligne : [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/famille/publications-adm/Programmes/directive-pp-milieu-familial.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/famille/publications-adm/Programmes/directive-pp-milieu-familial.pdf?utm_source=chatgpt.com)

<sup>4</sup> Projet de loi no 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*, art. 13 (Québec, 43<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., 2025). Article modifie l'art. 56 de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (chapitre S-4.1.1).

Cette précision revêt une importance particulière, puisque plusieurs projets actuellement en activité ont été développés dans des bâtiments résidentiels. À cet égard, le mémoire déposé par le ministère de la Famille indique qu'en date du 31 août 2025, « 55 projets se déroulent dans un bâtiment résidentiel (habité pour 33 projets et non habité pour 22 projets) »<sup>5</sup>, représentant un nombre significatif de places offertes aux familles à travers le Québec.

En l'absence d'une définition inscrite dans la loi, des zones grises subsistent quant à la qualification de certains types de bâtiments résidentiels. À titre d'exemple, dans le cas d'une personne qui possède et habite une maison unifamiliale, mais loue une partie distincte de celle-ci – comme un sous-sol – à des fins de garde éducative en communauté, il demeure incertain si cet espace doit être considéré comme une résidence habitée ou non habitée au sens de la loi. Ce type de situation, parmi d'autres, illustre l'importance de préciser, dans le cadre législatif, la définition de « résidence privée », afin d'assurer une interprétation uniforme et une application prévisible du régime.

**RECOMMANDATION 1 - Définition de « résidence privée »**

Que la définition de « résidence privée » soit explicitement intégrée au projet de loi n° 12, de manière à refléter l'intention exprimée par le ministère de la Famille et à garantir la prévisibilité juridique pour les RSGE, les bureaux coordonnateurs et les partenaires de la communauté.

### Absence de justification formalisée quant au retrait de la résidence privée

L'AQCPPE constate que les documents officiels accompagnant le projet de loi n° 12 ne présentent pas de manière explicite les motifs ayant conduit à l'exclusion de la résidence privée habitée comme lieu d'exercice de la garde éducative en communauté. Cette absence d'explication formalisée limite la compréhension des enjeux ayant été identifiés à l'issue du projet pilote et des choix retenus par le législateur.

---

<sup>5</sup> Ministère de la Famille. *Mémoire au Conseil des ministres : Projet de 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*. Partie accessible au public, 21 novembre 2025, p. 1



À la suite d'une demande formulée par l'AQCPE, le ministère de la Famille a toutefois transmis, par échange de courriels, certains éléments permettant de mieux comprendre les préoccupations ayant motivé cette orientation. Il a notamment été indiqué que ce modèle n'aurait pas d'impact tangible sur le nombre de places, puisque deux RSGE en collaboration dans une résidence privée peuvent accueillir un maximum de neuf enfants, soit un nombre équivalent à celui permis à une RSGE accompagnée d'une assistante. Le ministère a également soulevé des enjeux liés au maintien du statut de travailleuses autonomes et à la nature de la relation de collaboration entre deux RSGE lorsque les services sont offerts dans la résidence de l'une d'elles, de même qu'aux responsabilités différenciées découlant des exigences légales et réglementaires applicables à une résidence habitée.

Ces éléments, bien qu'utiles à la compréhension, ne figurent toutefois pas dans les documents soumis dans le cadre du projet de loi ni dans le bilan du Conseil québécois des services éducatifs à la petite enfance (CQSEPE), organisation qui avait reçu pour mandat « d'offrir du soutien et de l'accompagnement à tous les BC du Québec souhaitant lancer des projets-pilotes en vertu de cette nouvelle directive »<sup>6</sup>.

Ce retrait semble même contraire aux recommandations soumises par le CQSEPE :

« Il semble que l'idée d'utiliser des bâtiments d'habitation entièrement distincts de la résidence principale d'une RSGE ne soit pas souhaitable, pour plusieurs raisons : le contexte actuel de pénurie de logements au Québec, mais aussi les coûts souvent prohibitifs liés à la location de plus d'une unité d'habitation uniquement pour y opérer un service de garde. D'ailleurs, alors que dans la garde en communauté et en entreprise, le partenaire devient un acteur reconnu dans la loi et la réglementation, permettre l'utilisation de bâtiments d'habitation inhabités ouvrirait aussi la porte à des propriétaires d'immeubles agissant comme bailleurs d'un service de garde sans pour autant être partenaires — ce qui créerait une incongruité. Pour toutes ces raisons, permettre et encadrer ce type de service de garde n'est pas nécessairement souhaitable.

---

<sup>6</sup> Conseil québécois des services éducatifs à la petite enfance (CQSEPE). *Rapport annuel 2024-2025 – Projet-pilote de responsables d'un service de garde éducatif en communauté et en entreprise*. 2025, p. 2

Cependant, il faut distinguer ces situations des services de garde opérant déjà dans les zones grises de la législation actuelle. Par exemple, un propriétaire de duplex qui opère un service de garde dans une des unités et réside dans l'autre est-il si différent du propriétaire d'une maison unifamiliale qui offre le service dans son garage ou son sous-sol? Dans l'encadrement légal et réglementaire, il faudra veiller à ne pas restreindre excessivement la forme que peut prendre un service de garde en milieu familial. Il faudra également prévoir des mesures transitoires pour les services autorisés sous l'égide de la directive, afin de ne pas priver brusquement les parents utilisateurs de places en service de garde. »<sup>7</sup>

Nous nous demandons donc d'où proviennent les inquiétudes soulevées par le MFA et si elles sont fondées sur des expériences vécues lors du projet pilote. L'AQCPPE estime que, dans un contexte de modification législative structurante, de telles justifications gagneraient à être formalisées et rendues accessibles à l'ensemble des parties prenantes.

### Une possibilité appréciée et offrant plusieurs avantages

Malgré les préoccupations exprimées par le MFA, les consultations menées par l'AQCPPE auprès de ses membres indiquent que la possibilité d'exploiter un service de garde éducatif en communauté dans une résidence privée habitée est appréciée par plusieurs RSGE et répond à des besoins bien réels sur le terrain.

Certaines RSGE ont déjà procédé à des aménagements de leur résidence afin d'y offrir des services de garde éducatifs. Pour ces personnes, la reconnaissance du modèle de garde en communauté et la possibilité de travailler en collaboration avec une autre RSGE constituent une avenue permettant de briser l'isolement professionnel, sans avoir à relocaliser leurs activités ni à assumer les coûts associés à la location d'un local distinct.

La possibilité de la répartition inégale des tâches entre deux RSGE en collaboration découlant du fait que l'une d'entre elles travaille dans sa résidence personnelle pourrait être encadrée dans l'entente de collaboration. Un partage des tâches complètement égal semble impossible; l'important est donc plutôt d'atteindre l'équité. Si l'une d'entre elles se retrouve avec plus de tâches liées au lieu de travail, l'autre peut offrir d'en prendre

---

<sup>7</sup> Ibid, p. 13-14



davantage liées à d'autres responsabilités. Ce partage équitable peut être formalisé dans l'entente de collaboration.

Par ailleurs, des bureaux coordonnateurs rapportent avoir été approchés tant par des RSGE que par des membres de la communauté intéressés par ce modèle, alors même que l'absence de locaux disponibles et la crise du logement représentent des obstacles majeurs dans plusieurs territoires de la province. Cette réalité est accentuée par les règlements municipaux, qui varient considérablement d'une municipalité à l'autre et peuvent restreindre l'implantation de services de garde éducatifs en communauté à l'extérieur d'une résidence privée habitée.

Enfin, des préoccupations importantes subsistent quant à l'avenir des services de garde éducatifs en communauté actuellement en opération dans des résidences privées. Si le projet de loi devait confirmer l'exclusion de ces milieux, réussiront-elles à trouver un local ou un logement qui correspond aux besoins géographiques des familles avec qui elles ont des ententes de service? Dans un contexte de pénurie de logements et de locaux dans plusieurs régions, ces incertitudes soulèvent des inquiétudes quant à la capacité de certaines RSGE à maintenir leurs services.

Plusieurs bureaux coordonnateurs craignent une perte nette de places, certaines RSGE n'envisageant ni un retour au milieu familial sans collaboratrice ni l'option de louer un local extérieur à leur résidence.

**RECOMMANDATION 2 - Droit acquis et explications quant au retrait de la possibilité d'exercer dans une résidence privée habitée**

Accorder un droit acquis pour les RSGE qui ont développé un service de garde éducatif en communauté dans une résidence privée habitée durant le projet pilote;

Expliquer les raisons qui ont mené à la décision de retirer la possibilité d'exercer dans une résidence privée habitée.

## Besoin de précision quant à la responsabilité des RSGE collaboratrices l'une envers l'autre

L'article 2 du PL12, modifiant l'article 5.2 de la LSGEE, prévoit que deux RSGE liées par une entente de collaboration ne peuvent « tolérer » l'une de l'autre les comportements



prohibés à cet article, soit des « mesures dégradantes ou abusives, faire usage de punitions exagérées, de dénigrement ou de menaces ou utiliser un langage abusif ou désobligeant susceptible d'humilier un enfant, de lui faire peur ou de porter atteinte à sa dignité ou à son estime de soi ».

L'obligation prévue à 5.2 d'assurer la santé et sécurité et de ne pas appliquer de mesures inappropriées s'appliquait jusqu'ici à la RSGE. Il y était prévu aussi qu'elle ne pouvait tolérer de tels comportements de personnes à son emploi. Cependant, la relation entre deux RSGE collaboratrices dans le cadre d'un service de garde en communauté est différente et unique.

Dans ce contexte, le sens et la portée du terme « tolérer » demeurent ambigus. Cette absence de clarté soulève des questions quant aux obligations légales d'une RSGE qui serait témoin d'un tel comportement de la part de sa collaboratrice, ainsi qu'aux recours et ressources dont elle dispose pour s'y conformer.

Des BC membres de l'AQCPE consultés ont suggéré que ces situations soient gérées comme le traitement des plaintes et que les RSGE témoins de tels comportements de la part de leur collaboratrice puisse le rapporter à son BC.

**RECOMMANDATION 3 - Précision du terme « tolérer » à l'article 5.2 de la LSGEE**

Préciser la portée du terme « tolérer » et les obligations qui en découlent à l'article 5.2 de la LSGEE dans le cadre d'une collaboration entre deux RSGE, de même que les mécanismes et ressources mis à leur disposition pour s'y conformer.

## La multiplication des services de garde éducatifs en communauté dans un même bâtiment

L'article 13 du PL12 ajoutant l'article 56.2 amène un nouvel élément qui n'était pas existant dans le projet pilote :

« 56.2. Un bureau coordonnateur peut reconnaître plus d'un emplacement où des personnes responsables d'un service de garde éducatif en communauté peuvent fournir des services de garde dans le même immeuble selon les conditions, les circonstances ou les limites prévues par règlement du gouvernement. »



Nous nous questionnons sur les raisons et les assises de l'intégration de cette possibilité dans le PL12 : Aucune documentation officielle ne soulève ou mentionne un enjeu ou un besoin nécessitant la multiplication des services de garde éducatifs en communauté dans un même bâtiment.

Cette disposition soulève des craintes quant à sa mise en œuvre pratique et à la supervision de ces services par les bureaux coordonnateurs : comment s'assurer que, en pratique, cela ne deviendra pas une installation par défaut?

Et comment vérifier que les RSGE s'en tiennent à leur milieu? En particulier, il serait pertinent de clarifier les mécanismes permettant de suivre le mouvement des enfants entre plusieurs services situés dans un même bâtiment, afin de prévenir des risques liés à la sécurité, à la qualité éducative et à la répartition des responsabilités entre les RSGE.

**RECOMMANDATION 4 - Encadrer clairement la reconnaissance de plusieurs services de garde éducatifs en communauté dans un même immeuble**

Démontrer la pertinence de la possibilité de reconnaître plus d'un emplacement dans un même immeuble;

Baliser et limiter par règlement la possibilité de reconnaître plus d'un service de garde éducatif en communauté dans un même immeuble, afin d'éviter toute assimilation à une installation et d'assurer un mécanisme de supervision adéquate, notamment en matière de sécurité, de qualité éducative et de responsabilités des RSGE.

## Collaboration essentielle pour l'élaboration du projet de règlement

Les préoccupations exprimées par les membres de l'AQCPE concernent principalement le projet de règlement qui suivra l'adoption du projet de loi. L'AQCPE et le réseau des BC souhaitent être étroitement associés à cette étape afin que les rôles, responsabilités et obligations des BC soient clairement définis et réalistes.

Plusieurs enjeux méritent une attention particulière, notamment :

### Le démarchage auprès des partenaires communautaires et des RSGE

Dans le projet pilote, il était prévu que le BC s'engage à :

« 1. Mobiliser la communauté et les entreprises pour susciter des partenariats visant la mise à disposition de locaux pour les projets de RSGE en communauté et en entreprise.

2. Solliciter et évaluer les candidatures de RSGE qui font une demande de participation à un projet. »<sup>8</sup>

Les dispositions du PL12 s'éloignent de cette responsabilité qui était prescrite aux BC et semblent au contraire la remettre dans les mains des RSGE. Il sera pertinent, dans le projet de règlement, de préciser la nouvelle teneur de la responsabilité incombant aux BC dans l'accompagnement des RSGE à cet effet et de s'assurer qu'ils ont les ressources nécessaires pour expliquer cette nouvelle responsabilité aux RSGE.

### La gestion des situations de rupture de collaboration entre RSGE

Il apparaît nécessaire de prévoir des mécanismes clairs pour encadrer les situations où la collaboration entre deux RSGE prend fin avant la fin d'une entente, par exemple à la suite d'un départ de l'une d'elles. La reconnaissance du service reste attachée à la RSGE et ne peut être révoquée que dans les conditions prévues par la loi. Toutefois, le fonctionnement en communauté repose sur un engagement contractuel (bail et entente de collaboration) qui définit les droits et responsabilités des parties.

En cas de cessation de cette collaboration, des mesures devraient permettre de mettre fin à l'entente de manière équitable, en tenant compte, par exemple, des obligations financières liées au local ou aux ressources partagées. L'instauration de règles claires dans ce domaine contribuerait à sécuriser la continuité du service pour les enfants et les familles, tout en protégeant les droits et responsabilités des RSGE impliquées.

### L'élaboration et la flexibilité des ententes de partenariat

L'élaboration des ententes entre, d'une part, les RSGE collaboratrices et, d'autre part, un partenaire communautaire ou d'autres RSGE, doit pouvoir tenir compte des spécificités de chaque situation. Les bureaux coordonnateurs (BC) souhaitent avoir un alignement général, mais ont souligné l'importance de prévoir une certaine souplesse, permettant une marge de manœuvre aux deux RSGE et aux partenaires impliqués pour adapter l'entente à leurs réalités et aux particularités liées au milieu.

---

<sup>8</sup> Ministère de la Famille, supra note 3, p. 6



Exemples :

- La durée de l'entente : ne pas imposer une durée fixe et uniforme pour tous;
- Le partage des tâches et des responsabilités : permettre aux RSGE de définir elles-mêmes la répartition selon leur fonctionnement;
- La relation entre les RSGE et les parents : offrir un cadre général, mais sans imposer une façon unique de communiquer;
- La priorisation de la clientèle selon les attentes du partenaire.

Cette flexibilité est essentielle pour permettre une collaboration efficace et adaptée aux réalités locales, tout en clarifiant les responsabilités de chacune des parties.

## Le rôle du BC en contexte de conflit ou de plainte entre RSGE collaboratrices

Dans l'entente de collaboration du projet pilote, il est prévu que les RSGE aient recours au bureau coordonnateur (BC) pour tenter de régler tout différend avant d'entreprendre des démarches juridiques. Si cette approche est également envisagée dans le cadre du projet de loi n° 12, il serait pertinent de préciser les responsabilités et les interventions possibles du BC dans ce type de situation.

Les retours des BC sur le terrain indiquent que la gestion des conflits entre RSGE collaboratrices peut se révéler complexe, en particulier lorsque les interventions doivent se dérouler dans le même espace partagé. Ces observations suggèrent qu'une clarification des rôles, des étapes d'intervention et des limites de l'accompagnement du BC permettrait de mieux encadrer la résolution des différends, tout en protégeant la qualité du service et la sécurité des enfants.

## Et toute autre mesure du projet de règlement

Les exemples présentés précédemment illustrent la contribution que l'expérience terrain des bureaux coordonnateurs (BC) peut apporter à la discussion et à l'élaboration du projet de règlement. Leur expertise permet de clarifier leur rôle en tant que facilitateurs, accompagnateurs et démarcheurs auprès des partenaires communautaires et des RSGE, tout en définissant les responsabilités et limites associées à ces fonctions.



L'expérience accumulée par les BC au cours des dernières années, notamment dans le cadre du projet pilote, constitue un atout essentiel pour soutenir la mise en œuvre efficace de ce mode de garde, tout en maintenant la flexibilité nécessaire pour tenir compte de la diversité des projets et des contextes locaux.

**RECOMMANDATION 5 - Inclusion des associations nationales dans l'élaboration du projet de règlement**

Inclure les associations nationales dans l'élaboration du projet de règlement à venir, afin d'assurer que le réseau et les réalités vécues sur le terrain par les RSGE et les bureaux coordonnateurs durant le projet pilote soient correctement représentés et pris en compte.

## Réévaluation de la charge de travail demandée aux BC

Dans son mémoire présenté au conseil des ministres, le MFA estime le temps de travail associé à l'accompagnement des RSGE en communauté à 2,5 heures par semaine, « ne justifiant pas l'ajout de ressources humaines supplémentaires »<sup>9</sup>.

Cette estimation semble sous-évaluer la charge réelle de travail observée par les BC ayant participé au projet pilote et consultés par l'AQCPE. La charge de travail varie notamment en fonction du nombre de RSGE accompagnées et des imprévus qui peuvent survenir, tel que la gestion de conflits entre RSGE collaboratrices ou l'appui apporté aux démarches pour trouver des partenaires communautaires ou des collaboratrices, que ce soit au lancement du projet ou à la suite d'un départ inattendu d'une RSGE. Plusieurs BC ont indiqué qu'elles ne seraient pas en mesure de maintenir ces activités sans ressources additionnelles.

Ces constats suggèrent que la planification et le financement des BC doivent tenir compte de la complexité et de la diversité des tâches requises pour soutenir efficacement les RSGE en communauté, afin d'assurer la continuité et la qualité des services offerts.

**RECOMMANDATION 6 - Réévaluation de la charge de travail et financement des bureaux coordonnateurs**

<sup>9</sup> Ministère de la Famille, supra note 5, p. 10

Réévaluer l'estimation de la charge de travail associée aux responsabilités et obligations des bureaux coordonnateurs dans l'accompagnement des services de garde éducatifs en communauté;

Prendre en considération cette charge de travail supplémentaire dans les travaux que mène actuellement le ministère de la Famille sur la refonte du financement des bureaux coordonnateurs.

## Importance de privilégier la création de places subventionnées

Alors que le projet de loi ne précise pas la nature subventionnée ou non des places offertes en services de garde éducatifs en communauté, le mémoire du ministère de la Famille déposé au conseil des ministres indique explicitement qu'il est proposé de permettre aux RSGE « d'offrir des places subventionnées et non subventionnées, afin d'encourager le développement d'un maximum de nouvelles places »<sup>10</sup>.

C'était également précisé dans le projet pilote, dans la section sur les spécificités du projet, en août 2024 : « La RSGE participante peut offrir des places subventionnées ou non subventionnées »<sup>11</sup>.

Cette absence de clarification dans le cadre législatif, combinée à l'intention exprimée dans le mémoire ministériel, soulève des préoccupations quant à la possibilité que le développement de la garde éducative en communauté repose autant sur des places non subventionnées que sur des places subventionnées.

En 2021, le gouvernement faisait le constat d'un manque important de places subventionnées pour répondre aux besoins des familles québécoises<sup>12</sup>. Il s'est alors donné les moyens de corriger cette situation en lançant le Grand chantier pour les familles et s'est ainsi engagé dans un effort important pour offrir davantage de places subventionnées, incluant la conversion massive de places non subventionnées en places subventionnées dans les installations.

---

<sup>10</sup> Ministère de la Famille, supra note 5, p. 5

<sup>11</sup> Ministère de la Famille, supra note 3, p. 6

<sup>12</sup> Ministère de la Famille, supra note 2, p. 19

Évitons de recréer cet enjeu en milieu familial et communautaire : Le développement en milieu familial comme en milieu communautaire doit privilégier l'accès équitable à des places de qualité régies et subventionnées pour améliorer l'égalité des chances dès la petite enfance.

**RECOMMANDATION 7 – Prioriser le développement de places subventionnées**

Préciser que le développement des services de garde éducatifs en communauté vise prioritairement la création de places subventionnées, afin d'assurer l'accessibilité, l'équité et l'égalité des chances pour toutes les familles.

## Un mode de garde complémentaire, et non substitutif

Nous réitérons que nous sommes en faveur avec l'intégration de ce nouveau mode de garde dans la LSGEE. Mais nous tenons à préciser qu'il doit s'inscrire en complémentarité, et non en substitution, au développement de places en CPE. Il doit demeurer distinct du réseau des installations. Pour ce faire, certains encadrements seront nécessaires. Par exemple, le maximum de RSGE en collaboration doit demeurer au nombre de deux, et ne pas permettre éventuellement son élargissement à trois ou quatre. Comme mentionné plus haut, la possibilité de reconnaître plusieurs milieux de garde éducative en communauté dans un même bâtiment doit être justifiée et encadrée de façon claire et restrictive.

Devant le besoin encore pressant de dizaines de milliers de places subventionnées dans le réseau de la petite enfance, l'agilité et la rapidité que proposent ce modèle pourraient être attirants. Mais il faut rappeler que les RSGE sont des travailleurs autonomes et que ces milieux peuvent donc être plus susceptibles de fermetures ou de suspensions de service. L'analyse quant aux besoins d'un milieu doit prendre tout cela en considération.

Enfin, il sera primordial d'encadrer la formation des RSGE en milieu communautaire et considérer ce mode de garde dans l'évaluation de la qualité éducative dans les services de garde éducatifs à l'enfance. Ces milieux devraient être soumis aux mêmes outils que les RSGE en milieu familial classique.

## Proposition d'amendement à la LSGEE : permettre aux CPE de reprendre des installations de garderies privées

Il arrive sporadiquement que des garderies privées, subventionnées ou non, indiquent la fin de leur service ou ferment de façon inopinée. L'exemple le plus récent est ce propriétaire de quatre installations (dont trois sont subventionnées) dans Lanaudière, qui en raison de ses démêlés avec la justice, a dû se départir de deux d'entre elles, faute d'acheteur<sup>13</sup>, laissant les familles sans service.

Pour éviter ce genre de situation, l'article 16.1 a été ajouté à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* dans le projet de loi n° 1, déposé en 2021 :

*16.1. Le ministre peut, dans des circonstances exceptionnelles et de façon temporaire, lorsqu'un titulaire de permis cesse ses activités dans une ou plusieurs installations ou s'apprête à le faire, autoriser un demandeur ou un titulaire de permis de centre de la petite enfance à maintenir la fourniture de services de garde aux enfants qui en seraient autrement privés, à l'adresse de l'installation indiquée au permis du titulaire qui cesse ses activités ou à toute autre adresse qu'il détermine.*

*Lorsqu'aucun demandeur ou titulaire de permis de centre de la petite enfance n'est en mesure d'assurer le maintien des services à la satisfaction du ministre, l'autorisation peut être accordée à un demandeur ou à un titulaire d'un permis de garderie.*

*Dans le cas où le ministre autorise un demandeur de permis, il lui délivre un **permis temporaire** aux fins prévues au présent article.*

Cependant, à notre connaissance, cette disposition n'a jamais été mise en application, notamment en raison du risque encouru par la corporation qui souhaiterait acquérir le service. La notion de « permis temporaire » complexifie la reprise des places, en n'assurant pas ou peu de prévisibilité.

Cette situation est regrettable, dans la mesure où elle freine la conversion rapide de places à but lucratif en places relevant du réseau des CPE, pourtant reconnues pour leur gouvernance à but non lucratif et leur contribution à la qualité éducative. Elle limite

---

<sup>13</sup> Lamontagne, Kathryne. "Accusé d'avoir brutalisé un gamin: un propriétaire de garderie incapable de vendre ses installations ferme boutique." *Journal de Montréal*, 7 février 2026, en ligne : <https://www.journaldemontreal.com/2026/02/07/proprietaire-de-garderie-accuse-davoir-brutalise-un-gamin--40-enfants-pourraient-perdre-leur-place>



également la capacité du réseau de répondre efficacement à des situations exceptionnelles nécessitant des solutions rapides et structurantes pour les familles.

Considérant la volonté affirmée du gouvernement d'assurer une continuité de services et d'offrir des places subventionnées à tous les parents québécois, il tombe sous le sens de modifier l'article 16.1 afin de réellement permettre la reprise de places privées par des CPE.

### Les cas de figures possibles

#### 1- Reprise de places d'une garderie privée subventionnée

Dans ce cas de figure, il s'agit d'une acquisition, sans investissement supplémentaire de la part du ministère de la Famille. Ainsi, en plus de permettre de poursuivre le service, l'autorisation du ministère de la Famille devrait aussi inclure l'acquisition de l'installation et des places au permis.

#### 2- Reprise de places d'une garderie privée non-subventionnée

Dans ce cas de figure, la reprise des places pour assurer la continuité des services impliquent que le CPE se retrouvent à offrir des places subventionnées et non-subventionnées. Les deux peuvent cohabiter de façon temporaire. Cependant, il serait nécessaire d'avoir un processus clair du ministère de la Famille permettant de connaître l'échéance de cette cohabitation. Il serait rassurant pour un CPE qui maintient les services d'une garderie privée non-subventionnée de savoir que le ministère de la Famille, dès l'autorisation, déclenche une analyse des besoins de places subventionnées sur ce territoire, afin qu'il puisse rapidement indiquer au CPE s'il a l'intention de lancer un appel de projet pour subventionner ces places.

#### **RECOMMANDATION 8 – Faciliter le transfert de places en CPE**

Amender l'article 16.1 de la LSGEE afin de faciliter le transfert de places en garderies privées – subventionnées ou non – en CPE, lorsque ces garderies cessent leurs activités ou ont l'intention de le faire.



## Conclusion

Par le projet de loi n° 12, le législateur reconnaît et pérennise, dans la LSGEE, le modèle de services de garde éducatifs en communauté. L'AQCPE accueille favorablement cette intention, qui s'inscrit dans la continuité des travaux et des initiatives portés par le réseau depuis plusieurs années et qui répond à des besoins réels observés sur le terrain, tant du côté des familles que des RSGE et des BC.

La garde éducative en communauté constitue une évolution du milieu familial, adaptée aux réalités contemporaines : transformation des milieux de vie, diversification des besoins des communautés, enjeux persistants de recrutement et de rétention, et volonté des RSGE d'exercer leur profession dans des conditions favorisant la collaboration. À cet égard, l'inscription de ce modèle dans la loi peut contribuer à offrir une plus grande stabilité, à soutenir l'engagement des partenaires communautaires et à renforcer la confiance des familles envers ces services.

Toutefois, comme l'a mis en lumière le présent mémoire, cette reconnaissance législative soulève également des enjeux qui appellent à la prudence et à la clarification. L'AQCPE estime que certaines dispositions du projet de loi gagneraient à être précisées afin d'éviter des zones grises susceptibles de fragiliser la mise en œuvre du modèle, de complexifier le rôle des bureaux coordonnateurs ou, ultimement, de nuire à la qualité et à la sécurité des services offerts aux enfants.

Les recommandations formulées visent ainsi à assurer que le développement de la garde éducative en communauté se fasse dans un cadre cohérent, équitable et fidèle aux principes qui fondent le réseau québécois des services de garde éducatifs : accessibilité universelle, qualité éducative, gouvernance responsable et complémentarité des modes de garde. Il apparaît essentiel que ce nouveau mode de garde ne se développe dans un flou réglementaire qui pourrait en compromettre la viabilité à moyen et long terme.

Dans cette perspective, l'AQCPE insiste sur l'importance d'un encadrement réglementaire clair, fondé sur les enseignements du projet pilote, et élaboré en collaboration étroite avec les associations nationales et les acteurs du terrain. L'expertise des bureaux coordonnateurs, leur connaissance fine des réalités locales et leur rôle central dans l'accompagnement des RSGE constituent des leviers incontournables pour assurer une mise en œuvre réussie et durable du modèle.



Enfin, l'AQCPE réitère que la garde éducative en communauté doit être envisagée comme un outil complémentaire au développement des places en CPE et en milieu familial, et non comme un substitut. Sa contribution au réseau sera d'autant plus positive qu'elle s'inscrira dans une vision globale et structurante de l'offre de services de garde, privilégiant la création de places subventionnées et l'égalité des chances pour tous les enfants.

C'est dans un esprit de collaboration et d'amélioration continue que l'AQCPE soumet le présent mémoire, avec la volonté de contribuer de manière constructive aux travaux parlementaires et à l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire à la hauteur des ambitions du Québec en matière de petite enfance.