



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

**Projet de loi n° 126
Loi resserrant l'encadrement
des services de garde éducatifs à l'enfance**

**Texte de l'intervention
de la protectrice du citoyen devant
la Commission des relations avec les citoyens**

La version lue fait foi

Le 17 novembre 2010

Monsieur le Président,
Madame la Ministre,
Mesdames, Messieurs les Députés membres de la
Commission des relations avec les citoyens,

Je vous remercie de votre invitation.

Je souscris à l'ensemble des principes du projet de loi n° 126, bien que je désire vous faire part de certains commentaires sur des aspects particuliers. Je tiens auparavant à préciser que le ministère de la Famille et des Aînés est assujéti à la compétence du Protecteur du citoyen, mais non les services de garde éducatifs. Les plaintes que nous recevons portent principalement sur l'accessibilité à une place en service de garde subventionné et les problèmes de relation entre les parents et les intervenants de ces services de garde. Nous recevons également des plaintes d'intervenants du réseau ou de citoyens concernant le Ministère. Ces plaintes et la veille que nous exerçons relativement au secteur des services de garde me permettent d'illustrer mes commentaires relativement au projet de loi n° 126.

Le projet de loi n° 126 modifie notamment la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (L.R.Q., chapitre S-4.1.1) et le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance (R.R.Q., chapitre S-4.1.1, r.2) pour introduire des dispositions visant à resserrer l'encadrement des services de garde. L'orientation retenue consiste à :

- créer un nouveau processus d'attribution des places subventionnées;
- stopper le développement des chaînes de services de garde;
- responsabiliser les actionnaires;
- implanter un nouveau régime de sanctions;
- instaurer de nouveaux pouvoirs pour stopper la garde illégale.

Création d'un nouveau processus d'attribution transparent et indépendant pour les places subventionnées

Les critères d'analyse, leur publicité et leur stabilité

Considérant les constats de nos enquêtes au cours des derniers mois sur le processus d'attribution des places à contribution réduite implanté en 2008, j'accueille favorablement la création de comités consultatifs ayant pour objectif d'analyser les projets et de faire des recommandations à la ministre sur les projets admissibles et sur la répartition des nouvelles places subventionnées. La volonté du Ministère de travailler en partenariat avec les milieux régionaux ne peut que favoriser l'équité et la transparence du processus et accroître sa crédibilité.

Je prends acte que les recommandations des comités consultatifs devront s'inscrire dans le cadre des besoins et des priorités déterminés par la ministre. Ceci suppose qu'ils seront établis et discutés préalablement à la consultation des comités. Il me paraît indiqué que des critères régionaux puissent être ajoutés par les comités consultatifs pour mieux composer avec la réalité de chaque territoire. Par souci d'équité, je considère que le Ministère doit s'engager à ce que les règles du jeu demeurent publiques et ne fassent pas l'objet de modification en cours de processus.

À ce sujet, nos enquêtes ont fait ressortir quelques problématiques découlant d'un changement de règles dans le cours du processus d'attribution de places à contribution réduites en 2008. C'est ainsi que des modifications, apportées après le lancement de l'appel de projets pour 9 000 places, ont résulté en l'exclusion de groupes promoteurs qui avaient pourtant été invités au départ. La décision de ne plus accepter les projets de garderies non subventionnées désirant convertir leurs places existantes a pris de court et placé plusieurs d'entre eux dans une situation difficile.

Nous avons aussi constaté une autre situation problématique. Ce même appel de projets, lancé le 15 avril 2008, devait initialement être suivi d'un autre. En cours de route, le gouvernement a modifié l'opération pour attribuer plutôt 18 000 places. Compte tenu de la préparation qu'exige la planification d'un tel projet, principalement pour les promoteurs n'ayant pas déjà d'installation, plusieurs avaient à l'origine décidé d'attendre le deuxième appel afin de présenter un projet mieux peaufiné. Malheureusement pour eux, la décision prise en cours de route leur a enlevé toute possibilité de présenter leur projet.

La composition des comités consultatifs sur la répartition des places

Le projet de loi précise, à l'article 11, la composition des comités consultatifs. Les paragraphes 1 à 3 de l'article 101.2 établissent qu'une personne est désignée respectivement par la conférence régionale des élus, l'agence de la santé et des services sociaux et les commissions scolaires du territoire concerné. Les paragraphes 4 et 5 ne font pas référence à la provenance territoriale des personnes représentant les centres de la petite enfance (CPE) et les garderies. On devine que la proposition cherche à régler la situation des régions ne disposant pas, sur leur territoire, de garderies subventionnées, mais qu'en est-il des CPE? Afin de s'assurer que toutes les régions aient recours à l'expertise de personnes provenant de leur territoire, je propose que le libellé des paragraphes 4 et 5 de l'article 101.2 soit reformulé de façon à privilégier les représentants désignés par les CPE et les garderies du territoire concerné.

La nécessité d'une planification intégrée

Avec l'adoption du projet de loi n°126, la responsabilité d'analyser et de recommander les projets incombera dorénavant aux comités consultatifs. Le

Ministère conservera tout de même la tâche d'évaluer les besoins pour les établir le plus justement possible dans chacune des régions du Québec. Le projet de loi est muet quant au traitement à accorder dans la répartition aux places non subventionnées qui existent actuellement (11 173 places dans 227 garderies au 31 mars 2010). Ces places non subventionnées sont offertes par des garderies soumises aux mêmes exigences légales et réglementaires que les CPE et les garderies subventionnées. Leur existence est supportée par les crédits d'impôt accordés aux parents qui ne bénéficient pas de places subventionnées et le ministère de la Famille et des Aînés les comptabilise.

Nous avons constaté l'impact de ne pas les avoir considérées lors de la planification des besoins en services de garde. En effet, cette lacune a entraîné – et peut encore entraîner – des difficultés financières pour certaines de ces garderies, principalement lorsqu'il y a un relatif équilibre dans l'offre et la demande et qu'un service de garde subventionné a l'autorisation de s'établir à proximité. Afin de s'assurer que les résultats soient conformes à l'objectif de créer de nouvelles places pour combler la demande, le Ministère devrait procéder à une planification intégrée prenant en compte les services de garde existants, subventionnés ou non.

Cette réalité devrait aussi être prise en compte dans les critères que devront respecter les comités consultatifs, de façon à éviter que l'intervention du gouvernement résulte en un déplacement de clientèle des services de garde privés non subventionnés vers des services de garde subventionnés. Ce déplacement de clientèle, que nous avons observé, a comme impact de maintenir les garderies non subventionnées dans une situation financière précaire permanente. Elles sont en constante recherche de clientèle et comme leur situation financière est précaire, elles perdent leur personnel et doivent économiser partout où elles le peuvent, ce qui incite les parents à chercher un autre service de garde pour leur enfant.

Stopper le développement des chaînes de service de garde

Avec l'ajout des articles 93.1 et 93.2, le projet de loi vient limiter à cinq le nombre de permis de garderie dont les services sont subventionnés, que peuvent posséder une même personne ou des personnes liées. Il limite également à 300 le nombre de places dont peuvent bénéficier un centre de la petite enfance ou un titulaire de permis de garderie et les personnes qui lui sont liées.

Je comprends les intentions du Ministère de vouloir empêcher le développement de chaînes de garderies. J'apprécie de même que ces dispositions tiennent compte de la réalité particulière de certaines régions en ne limitant pas le nombre d'installations qui peuvent faire partie d'un même CPE. En effet, un CPE desservant plusieurs petites communautés pourrait avoir à mettre en place un nombre plus important d'installations et ce, sans dépasser le nombre de 300 places subventionnées.

Quant à la question des chaînes de garderies existantes, tout en partageant le principe des droits acquis, j'invite le Ministère à examiner les transactions ayant mené à leur constitution. Si cet examen démontrait que des gestes illégaux ont été posés ou qu'il y a eu contournement de la Loi, il y aurait lieu de revenir sur le principe des droits acquis pour chaque cas concerné. À cet effet, un amendement au projet de loi est nécessaire.

Implanter un nouveau régime de sanctions

Le respect de la Loi sur la justice administrative

La *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et le *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance* offrent déjà au ministre la possibilité de sévir en cas d'infraction. Le ministre peut en effet suspendre, révoquer ou refuser de renouveler un permis, tout comme il peut annuler, diminuer ou suspendre une subvention. De plus, un ensemble de dispositions pénales est également à la disposition du Ministère pour sanctionner les manquements à la Loi et aux règlements.

Le Ministère n'a pas recours très souvent aux dispositions pénales, notamment en raison de la lourdeur et de la longueur du processus. Mis à part l'avis de non-conformité qui lui est remis, le contrevenant n'assume donc que rarement les conséquences de ses actes. Le projet de loi propose de recourir à des pénalités administratives afin de réagir rapidement et de créer ainsi un effet dissuasif.

Je suis satisfaite de constater que l'imposition de ces pénalités administratives s'effectuera dans le respect de la *Loi sur la justice administrative*. La possibilité de demander un réexamen et de contester par la suite devant le Tribunal administratif du Québec s'avère essentielle pour corriger de possibles erreurs. Rappelons également qu'en vertu d'un principe énoncé à cette loi, l'autorité administrative doit motiver les décisions défavorables qu'elle prend.

Vous comprendrez que j'y porterai une attention particulière.

Instaurer de nouveaux pouvoirs pour arrêter la garde illégale

Pour s'attaquer plus particulièrement au phénomène des garderies illégales, qui contreviennent à l'article 6 de la Loi, le projet de loi introduit le pouvoir d'ordonnance de la ministre de la Famille et propose une augmentation des amendes pouvant être imposées. Ainsi, la ministre pourra interdire à une personne qui offre des services de garde en contravention à la Loi d'offrir tout service de garde, si le Ministère juge que la santé et la sécurité des enfants peuvent être compromises. Les amendes pour des manquements à la Loi concernant la garde illégale seront doublées et passeront d'un minimum de

500 \$ à un minimum de 1 000 \$ et d'un maximum de 5 000 \$ à un maximum de 10 000 \$.

Je ne vous cache pas un certain malaise de constater que le mot « illégal », utilisé dans le projet de Loi, recouvre plusieurs situations et me paraît appeler des nuances pour certaines d'entre elles. C'est ainsi qu'on traite de la même façon une personne qui garde quelques enfants en plus des siens et qui remet des reçus d'impôt aux parents et une personne qui contourne sciemment la Loi en offrant des services de garde à un grand nombre d'enfants. Au-delà de la question de l'illégalité, je suis particulièrement préoccupée par la situation des parents qui, du jour au lendemain, sont susceptibles de se retrouver sans service et sans alternative. Je recommande au Ministère de faire en sorte de minimiser l'impact pour les parents de toute action posée et de prévoir des mesures transitoires lorsque possible. Dans toute action posée en cette matière, l'intérêt et le bien-être des enfants doit primer.

L'équité et l'équilibre des sanctions

La personne qui offre des services de garde à sept enfants sans détenir de permis ou une reconnaissance contrevient à l'article 6 de la Loi. Cette garde illégale peut entraîner l'évacuation et la fermeture de la garderie, l'imposition d'une amende de 1000 \$ à 10 000 \$, ainsi qu'une ordonnance pouvant interdire à la personne d'offrir des services de garde durant une période de deux ans.

Par contre, un service de garde détenant un permis de 30 places, mais qui aurait 40 enfants sous sa garde lors de la visite d'un inspecteur du Ministère, contreviendrait à l'article 13 de la Loi. Ce service de garde, selon ce qui est prévu au projet de loi, se verrait remettre un avis de non-conformité et serait passible d'une pénalité de 500 \$ s'il ne respectait pas cet avis ou d'une amende de 500 \$ à 5000 \$ si le Ministère procédait par poursuite pénale, ce qui est rarement le cas.

Je saisis bien les différences quant aux exigences auxquelles doit s'astreindre un titulaire de permis par rapport à une personne qui peut offrir des services de garde à un maximum de six enfants. Qu'on la qualifie d'illégale dans un cas ou qu'il s'agisse d'un dépassement dans l'autre, le risque pour la santé et la sécurité des enfants est préoccupant. Je me questionne donc quant à l'évaluation de la gravité de la faute par rapport à la sanction possible. À mon sens, la Loi devrait imposer des sanctions plus équilibrées l'une par rapport à l'autre.

Par ailleurs, le projet de loi introduit la possibilité d'émettre une ordonnance interdisant à une personne d'offrir ou de fournir tout service de garde dans des conditions de nature à compromettre la santé ou la sécurité des enfants. Cette ordonnance peut être contestée devant le Tribunal administratif du Québec. Toutefois, la conséquence ultime, soit la cessation des activités, pourrait n'être effective que par l'évacuation des locaux, exercée en vertu de l'actuel article 120 de la loi. Dans ces circonstances, je suis d'avis qu'une fermeture, en application

de l'article 120, devrait pouvoir être contestée au Tribunal administratif du Québec. De plus, puisque la question de l'urgence serait ainsi traitée, il m'apparaît que l'ordonnance devrait être assujettie à un mécanisme de révision tel que celui qui est prévu pour les pénalités administratives, le tout en conformité avec l'article 5 de la Loi sur la justice administrative.

Délais d'attribution des permis

Le projet de loi vise à lutter efficacement contre la garde illégale. Il est prévisible que son entrée en vigueur, associée à une augmentation importante du nombre d'inspecteurs au Ministère, aura pour conséquence une augmentation du nombre de personnes qui, voulant régulariser leur situation, vont demander un permis. À cause du manque de places en service de garde, ce phénomène sera amplifié chaque fois que sera fermé un service de garde illégal et que les parents concernés se retrouveront sans service et sans alternative. Lorsque le prestataire en situation illégale est de bonne foi et désire remédier à la situation en demandant un permis, je suis d'avis qu'il faudrait le soutenir au maximum dans sa démarche. Toutefois, nos enquêtes ont démontré que les délais d'attribution des permis ou des reconnaissances accusaient d'importants retards.

À titre d'exemple, parmi les différentes étapes à suivre pour l'obtention d'un permis, l'approbation des plans des locaux est une étape obligatoire. L'article 19 de la Loi stipule que le ministre doit rendre sa décision dans les 60 jours de la réception des plans. Nous avons pu constater que, présentement, ce délai n'est pas respecté et que cette approbation peut facilement prendre 90 jours. Les promoteurs prennent des engagements financiers et hypothécaires dans le cadre de leurs projets. Des délais trop importants peuvent leur nuire financièrement et accroître les risques que des projets soient tout simplement abandonnés. Je recommande donc au Ministère de prendre les moyens nécessaires afin de réduire les délais d'attribution des permis, non seulement pour se conformer à sa loi, mais aussi afin de satisfaire les besoins manifestes des familles.

Par ailleurs, nous observons que le processus de reconnaissance d'une responsable de service de garde en milieu familial non subventionnée peut être long et fastidieux puisque cette « clientèle » n'est pas priorisée par les bureaux coordonnateurs. En effet, la reconnaissance d'une responsable de service de garde en milieu familial requiert la même charge de travail, le suivi et le soutien à lui apporter sont les mêmes, qu'elle bénéficie de places subventionnées ou non. Or, le financement dont bénéficient les bureaux coordonnateurs repose sur le nombre de places subventionnées à gérer. Je recommande donc au Ministère de s'entendre avec les bureaux coordonnateurs sur les délais et les moyens à mettre en œuvre pour accélérer la reconnaissance de responsables de services de garde en milieu familial non subventionnées.

Délais dans le développement des places subventionnées

Je souligne que les difficultés auxquelles tente de remédier ce projet de loi ne seraient pas aussi importantes si les places subventionnées annoncées dans le cadre du plan de développement 2008-2010 avaient été offertes. J'ai pu constater d'importants retards. Notre veille sectorielle nous indique qu'en date du 1^{er} octobre 2010, 7 560 places à contribution réduites, représentant plus de 180 projets, étaient encore à réaliser alors que la totalité des 18 000 places devaient être offertes au 31 mars dernier. Il convient de noter que l'accessibilité aux places contrecarre d'autant la garde illégale.

Conclusion

Je souscris d'emblée aux efforts que traduisent les dispositions du projet de loi pour instaurer un nouveau processus d'attribution des places subventionnées, mieux encadrer les services que dispense un prestataire, améliorer le régime de pénalités administratives et lutter contre la garde illégale. Il est en effet impératif d'assurer la santé et la sécurité des jeunes enfants pris en charge par le réseau des services de garde. Les parents doivent pouvoir confier leurs enfants à un service de garde en toute confiance.

Je constate cependant que le projet de loi est muet quant à la qualité des services et l'application du programme éducatif sous l'angle du renforcement de la mise en œuvre de bonnes pratiques éducatives. Le nouveau régime de pénalités administratives sanctionnant le non-respect de certaines dispositions de la Loi et de ses règlements concerne plusieurs types d'infraction, mais n'inclut pas les infractions relatives à l'aspect éducatif.

L'enquête « Grandir en qualité », de nombreuses recherches et le nombre de plaintes que reçoit annuellement le Ministère (1 467 plaintes retenues touchaient les services de garde éducatifs en 2009-2010) semblent indiquer que certains services peinent encore à atteindre le niveau de qualité souhaité. De mauvaises pratiques éducatives peuvent se révéler plus néfastes pour la santé et la sécurité des enfants et leur avenir que des locaux mal entretenus ou des ratios de personnel non respectés. Dès lors, n'eut-il pas été souhaitable que le renforcement des sanctions vise également à améliorer l'application du programme éducatif en augmentant l'inspection en cette matière et en assujettissant ces vérifications aux nouvelles dispositions? J'en fais une recommandation.

* * *

En conclusion, je recommande que soient apportées les modifications suivantes au projet de loi :

- Modifier la composition des comités consultatifs de façon à privilégier, pour les représentants désignés par les CPE et les garderies, ceux du territoire concerné;
- Prévoir la possibilité pour les comités consultatifs d'ajouter des critères régionaux aux besoins et priorités déterminés par la ministre;
- Assujettir le maintien des droits acquis pour les chaînes de garderie à la légalité et la conformité de leur obtention, attestée par une vérification du Ministère;
- Assurer l'équilibre entre la sanction d'un dépassement de capacité pour un service de garde sous permis et celle s'appliquant à la garde illégale pour une personne ne détenant pas de permis;
- Instaurer l'inspection en matière d'application du programme éducatif et de qualité des services et assujettir les manquements en cette matière au nouveau régime de sanctions;
- Prévoir un recours au Tribunal administratif du Québec dans le cas d'une fermeture, en application de l'article 120, et assujettir l'ordonnance à un mécanisme de révision tel que celui qui est prévu concernant les pénalités administratives.

Par ailleurs, je recommande que le ministère de la Famille et des Aînés apporte les modifications suivantes lors de l'application de la Loi :

- S'assurer que les priorités ministérielles encadrant l'attribution des places subventionnées ne fassent pas l'objet de modification en cours de processus et que ces priorités, de même que les recommandations des comités consultatifs, soient publiques;
- Planifier la répartition des places subventionnées de manière intégrée en tenant compte de l'existence de garderies non subventionnées, de façon à éviter que l'intervention du gouvernement résulte en un déplacement de clientèle des services de garde privés non subventionnés vers des services de garde subventionnés;
- Faire en sorte de minimiser l'impact pour les parents de toute action posée dans le cadre de la sanction d'une garde illégale et prévoir des mesures transitoires lorsque possible;
- Prendre les moyens nécessaires pour réduire les délais d'attribution des permis, afin de permettre aux services de garde illégaux de se conformer à la Loi;
- S'entendre avec les bureaux coordonnateurs sur les délais et les moyens à mettre en œuvre pour accélérer la reconnaissance de responsables de garde en milieu familial ne bénéficiant pas de places subventionnées.

Je vous remercie.