



Association
des garderies
privées du
Québec

**ASSOCIATION DES GARDERIES PRIVÉES DU QUÉBEC
(AGPQ)**

**MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI 126
Loi resserrant l'encadrement
des services de garde éducatifs à l'enfance**

présenté à la

**Commission des relations avec les citoyens
de l'Assemblée nationale du Québec**

**Québec,
le 17 novembre 2010**

Présentation

L'Association des garderies privées du Québec (AGPQ) est heureuse de pouvoir exprimer son point de vue devant la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre des auditions tenues à l'égard du projet de loi n° 126, *Loi resserrant l'encadrement des services de garde éducatifs à l'enfance*.

L'AGPQ a été fondée en 1973, afin de promouvoir, de favoriser, de développer et d'améliorer la qualité des services de garde éducatifs pour les enfants et les familles; assurer le libre choix des parents et la pérennité du réseau; protéger, défendre et représenter les droits des membres; informer les membres, formuler des recommandations et les promouvoir auprès des instances gouvernementales et organismes partenaires et valoriser le perfectionnement et le développement du personnel en milieu de garde.

La qualité des services offerts, ainsi que l'engagement quotidien des propriétaires de garderies et de leur personnel auprès des familles québécoises font de nous des partenaires incontournables dans le développement du réseau des services de garde. Les garderies privées membres de notre association détiennent toutes un permis émis par le ministère de la Famille et des Aînés (MFA). Ces garderies sont subventionnées dans une large majorité, ayant conclu à cet effet une convention de subvention avec le Ministère pour accueillir et offrir des services de garde éducatifs à des enfants dont les parents sont admissibles à la contribution réduite de sept dollars par jour. Une minorité de ces garderies ne reçoit aucune subvention du MFA, les frais de garde étant alors entièrement à la charge des parents utilisateurs leur donnant ainsi droit à un crédit d'impôt remboursable.

C'est donc avec presque 40 ans d'histoire et d'expérience dans le domaine des services de garde que l'AGPQ se présente devant vous afin d'émettre son opinion sur les mesures incluses dans le projet de loi 126. L'AGPQ tient à rappeler que sa participation aux travaux de la Commission se vaudra constructive en soulignant les bonnes comme les moins bonnes propositions de ce projet de loi.

Enfin, l'AGPQ, qui compte près de 300 membres, rappelle aux membres de la Commission qu'elle est l'instance nationale la plus représentative de l'ensemble du réseau des garderies privées du Québec.

1.0 Rappel contextuel

L'Association des garderies privées du Québec (AGPQ) tient à rappeler que ce projet de loi est né de la crise qui a secoué le ministère de la Famille et des Aînés au mois de mars dernier.

Peu après l'annonce initiale, l'AGPQ a tenu une Assemblée générale extraordinaire le 12 mai dernier. Tous les propriétaires de garderies, même ceux n'étant pas membres de notre association, ont été invités à proposer et à adopter des résolutions afin de défendre notre réseau devant les retombées appréhendées par les mesures annoncées alors. Près de 400 propriétaires et gestionnaires de garderies privées ont participé à ces délibérations et ils ont donné le mandat à l'AGPQ de défendre leurs intérêts sur cette question.

D'entrée de jeu, l'Association reconnaît le bien-fondé de l'intervention législative en matière de garde illégale. Nous sommes aussi satisfaits que le projet de loi enchâsse un processus régional quant à l'attribution des nouvelles places de garde subventionnées.

Par contre, nous éprouvons beaucoup d'inquiétudes et de mécontentement quant aux autres dispositions prévues dans le projet de loi. Comme nous le verrons plus loin, certains éléments nous apparaissent nettement discriminatoires et briment les droits fondamentaux des citoyens.

2.0 Le projet de loi 126

Pour faciliter la lecture de ce mémoire, nous présenterons notre analyse selon les cinq axes identifiés par le gouvernement dans ce projet de loi destiné à resserrer l'encadrement des services de garde éducatifs à l'enfance.

2.1 Créer un nouveau processus d'attribution des places subventionnées

Le projet de loi propose d'inclure dans la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (LSGÉE) le processus de consultation des milieux pour l'attribution des places à contribution réduite. Le projet de loi vient préciser la création et la composition des comités régionaux, qui seraient formés de représentants des conférences régionales des élus, des agences de la santé et des services sociaux, des commissions scolaires et des associations ou regroupements de centres de la petite enfance ou de garderies.

Ces comités auraient pour tâche d'analyser, sur les territoires déterminés, les projets admissibles qui répondent le mieux aux besoins des familles et de recommander des projets à la ministre.

2.1.1 Commentaires

L'Association des garderies privées du Québec (AGPQ) se réjouit que ce processus soit dorénavant enchâssé dans la loi. Cette revendication de l'AGPQ avait fait l'objet, lors de notre Assemblée spéciale, d'une motion particulièrement bien sentie chez les propriétaires de garderies.

Par contre, nous nous questionnons sur le processus de nomination des membres de ces comités consultatifs régionaux. En effet, de récentes expériences avec le ministère de la Famille et des Aînés nous portent à penser que le législateur devrait être plus précis quant à la définition d'organisme représentatif prévu au nouvel article 101.2, 5^o alinéa qui se lit comme suit :

« Une personne désignée par un organisme représentatif des garderies dont les services de garde sont subventionnés. »

L'AGPQ profite de cette tribune pour mentionner que la définition d'un regroupement national de garderies privées reconnue par le ministère de la Famille et des Aînés nous apparaît un peu floue. Voilà pourquoi nous souhaitons apporter cette modification au projet de loi. Ainsi, nous n'aurons plus à craindre qu'en cas de désaccord entre l'Association et le Ministère sur différents sujets, celui-ci ne soit tenté de se tourner vers d'autres associations plus ou moins représentatives des garderies.

2.1.2 Recommandation

Nous croyons qu'afin d'éviter toute confusion le législateur devrait préciser ici qu'il souhaite voir ces désignations faites par l'organisme le plus représentatif des garderies. Nous vous proposerons donc le libellé suivant :

« Une personne désignée par l'organisme le plus représentatif en nombre des garderies dont les services de garde sont subventionnés. »

2.2 Stopper le développement des chaînes de services de garde

Il est envisagé d'inclure dans la LSGÉE de limiter le nombre de permis de garderie, ainsi que le nombre de places subventionnées accordées à une même personne ou à des personnes liées telles que définie dans l'article 3 de l'actuelle Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance.

Ainsi, le projet de loi limite la capacité d'une personne et de celles qui y sont liées à un maximum de 5 permis de garderies subventionnées ou de 300 places subventionnées.

2.2.1 Commentaires

« C'est une erreur de croire que le salut public puisse commander une injustice. »

- Condorcet

D'entrée de jeu, nous désirons souligner que pour l'AGPQ le seul critère d'analyse pour autoriser un service de garde a toujours été la qualité des services offerts. Nous croyons cet objectif partagé par tous les parlementaires réunis ici. Par contre, nous croyons que le gouvernement se berce d'illusion en pensant qu'une telle mesure servira à améliorer la qualité des services de garde québécois.

Ce que propose le gouvernement correspond ni plus ni moins à limiter l'accès aux parents québécois à des places de qualité. La capacité d'un individu motivé et offrant des services de qualité ne peut être remise en question de façon systématique. Nous croyons que le débat doit porter sur les éléments qualitatifs d'un service de garde plutôt que sur des critères quantitatifs liés au permis.

Comment serait-il permis de croire, a priori, que plusieurs services de garde bien gérés par la même entité offrent des services de moindre qualité qu'un seul service de garde mal géré. Est-ce que les commissions scolaires, bien que gérant plusieurs écoles, offrent des services de moindre qualité ? Poser la question, c'est y répondre.

Est-il utile de rappeler au gouvernement que les besoins en matière de service de garde au Québec restent criants. D'ailleurs, l'AGPQ profite de l'occasion pour rappeler au gouvernement son engagement de livrer 15 000 nouvelles places au cours du présent mandat. Nous croyons que les garderies privées font partie de la solution. De plus, nous souhaitons rappeler au Ministère que la stabilité et la continuité des services pour les parents passent par des services de garde (CPE ou garderies) ayant un permis de 80 places. Avec le chiffre avancé de

300 places ou 5 permis, nous constatons que le gouvernement ne souhaite pas tenir compte de ces réalités.

Deuxièmement, les nouvelles dispositions législatives contenues dans le projet de loi 126 prévoient que le nombre maximum de permis ou de places s'applique aux personnes liées telles que définies par l'article 3 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance. Outre la question du droit fondamental de chaque citoyen en matière de liberté d'entreprises, cette définition pose certains problèmes, notamment en ce qui concerne le deuxième alinéa qui définit une personne liée à une autre comme : « *son conjoint, son enfant ou l'enfant de son conjoint, son père ou sa mère, son oncle ou sa tante, son frère ou sa sœur ainsi que leurs conjoints.* » Pour ce qui est des conjoints et des enfants mineurs, l'AGPQ considère que le gouvernement est en droit de les inclure à la définition de personne liée.

Par contre, pour ce qui est des autres membres d'une même famille, il nous apparaît risqué pour le législateur de présumer, a priori, d'une collusion entre deux membres d'une même famille. Ici, le gouvernement semble croire que les familles québécoises sont régies comme une tribu ou un clan avec un patriarche qui règne sur les destinées de tout un chacun. Les parlementaires ne seront pas surpris d'apprendre qu'en 2010, il en va autrement et que dans ce cas précis, les membres d'une même famille ne se demandent pas mutuellement la permission avant de démarrer des projets de garderies.

En fait, dans ce projet de loi, le gouvernement agit au mépris des droits fondamentaux de la personne; il impose des limites et des conséquences à des individus en raison de leur appartenance familiale. Cette pratique n'est pas sans rappeler certains régimes politiques qui faisaient pression sur les familles afin d'atteindre leurs dissidents.

Comment peut-on pénaliser un citoyen majeur simplement parce que son enfant majeur ou l'enfant majeur de son conjoint, son père ou sa mère, son oncle ou sa tante, son frère ou sa sœur ainsi que leurs conjoints possèdent plus de 300 places subventionnées, et ce, même si celui-ci n'est pas actionnaire et n'exerce aucun contrôle sur les 300 places appartenant aux autres membres de sa famille ?

Dans ce contexte, l'AGPQ se demande si le ministère de la Famille et des Aînés n'est pas en train de paver la voie à ce que qu'une personne poursuive les autres membres de sa famille afin de les forcer à abandonner des permis de garderie afin d'ouvrir ses propres services de garde.

L'AGPQ se questionne également sur la portée de l'article 26 du projet de loi qui vise à permettre l'entrée en vigueur rétroactivement de certaines dispositions à la date de présentation du projet de loi. Quel sera l'impact de cette rétroaction sur les places déjà autorisées mais non-développées ?

2.2.2 Recommandations

Conséquemment, l'AGPQ propose en premier lieu la création d'un comité sur la qualité des services et que le projet de loi soit amendé afin que la ministre ait l'obligation de faire valider, par ce comité, son refus d'autoriser une transaction ou encore son refus d'octroyer de nouvelles places en vertu des dispositions du projet de loi 126 visant à limiter les nombres places subventionnés.

De plus, l'AGPQ insiste pour qu'aux fins de l'application du nombre maximal de permis autorisé, la portée de l'alinéa 2 a) de l'article 3 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance se limite aux conjoints et aux enfants mineurs.

Enfin, l'AGPQ demande au législateur de préciser par voie législative que l'article 26 du projet de loi 126 ne s'applique pas aux places subventionnées déjà autorisées par la ministre et en voie de développement.

2.3 Responsabiliser les actionnaires

Le projet de loi prévoit que tout actionnaire d'une entreprise titulaire d'un permis de garderie devra faire la preuve qu'il n'a jamais eu de comportements pouvant faire craindre pour la santé ou la sécurité des enfants. Cette disposition permettrait au ministre de la Famille et des Aînés de refuser de délivrer ou de renouveler un permis, ou encore de suspendre ou de révoquer un permis si un actionnaire était susceptible de représenter un danger pour la santé ou la sécurité des enfants.

De plus, le projet prévoit aussi que la ministre pourra bloquer une transaction si l'acheteur a été reconnu coupable d'avoir opéré un service de garde sans permis.

Ces nouvelles dispositions s'appliquent aussi dans le contexte d'un transfert de 10 % ou plus des actions d'un service de garde.

2.3.1 Commentaires

L'objectif est valable, mais nous sommes inquiets puisque les propositions de la ministre risquent d'entraîner des inconvénients pour nos membres, notamment en augmentant la paperasserie et les délais. Nous sommes convaincus que le ministre de la Famille et des Aînés n'a certes pas toutes les ressources requises pour répondre rapidement aux nouvelles exigences prévues par le projet de loi.

2.4 Implanter un nouveau régime de sanctions

Le projet de loi propose d'introduire un régime de sanctions dit : « rapide et efficace ». Un inspecteur, ou toute personne dûment autorisée par le ministre de la Famille et des Aînés, pourrait imposer sur-le-champ une amende de 500 \$ à tout service de garde qui contreviendrait aux articles 78, 86 et 86.1 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance.

De plus, le projet de loi prévoit que l'inspecteur ou la personne désignée par la ministre pourra émettre des pénalités en cas de défaut d'un service de garde de respecter un avis de non-conformité concernant les articles 13, 14, 15, 16 et 20 de Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance.

Finalement, le projet de loi prévoit l'introduction d'un mécanisme de révision à deux niveaux quant aux décisions liées aux sanctions administratives. En effet, les nouveaux articles 101.9 à 101.13 introduisent de nouvelles dispositions législatives permettant de demander la révision d'une décision rendue en vertu des articles 78, 86 et 86.1 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance ainsi que le non-respect d'un avis de non-conformité concernant les articles 13, 14, 15, 16 et 20 de la même Loi.

Ce mécanisme fonctionne en deux temps, premièrement le défenseur a un droit d'appel interne au Ministère. Cet appel doit être entendu dans les 30 jours. Advenant le cas où la décision rendue ne satisfait pas le défenseur, celui-ci peut en appeler au Tribunal administratif du Québec suivant les règles propres de cette cour.

2.4.1 Commentaires

« La justice consiste à mesurer la peine et la faute, et l'extrême justice est une injure. »

- Montesquieu

D'abord, l'AGPQ tient à souligner que nous avons toujours réclamé du Ministère des actions fermes face aux contrevenants à répétitions connus du Ministère. Nous serions même en faveur de la suspension des permis pour les services de garde qui mettent, à répétitions, la sécurité et la santé des enfants en jeu. Par contre, les exemples récents du laxisme des inspecteurs en matière de garde illégale comparé au zèle déployé par ceux-ci afin de trouver des « bibites » dans les services de garde sont éloquents. Un inspecteur a déjà déclaré à un de nos membres : « qu'il était impossible de ne pas trouver de manquement lors d'une inspection ».

Dans ce contexte, nous devons déplorer le fait qu'il n'y ait pas de gradation dans les sanctions, ce qui nous amène à penser que le gouvernement souhaite traiter sur un pied d'égalité un récidiviste et un honnête citoyen ayant fait une erreur de bonne foi. De plus, l'AGPQ s'inquiète de la capacité des inspecteurs à imposer des amendes sur-le-champ. En effet, l'imposition d'une pénalité liée à l'article 86.1 sera basée uniquement sur les impressions de l'inspecteur. Si le passé est garant de l'avenir en matière d'inspection, l'AGPQ s'inquiète des éventuels dérapages que ces dispositions pourraient engendrer.

Les interprétations du flou artistique régnant autour de l'article 86.1 sont légions au MFA. L'interprétation de cet article varie d'un inspecteur à l'autre et aussi d'un fonctionnaire à l'autre. Cette situation nous fait craindre le pire pour nos membres en matière de sanction.

En considérant qu'un manquement aux articles 78, 86 et 86.1 donne lieu à l'imposition d'une pénalité administrative distincte pour chaque jour durant lequel il se poursuit, le total des amendes liées à l'application des nouvelles dispositions législatives pourrait s'élever jusqu'à 100 000 \$.

Le projet de loi prévoit également des modifications réglementaires permettant aux inspecteurs d'imposer des pénalités de 250 \$ en cas de manquement aux articles 6, 21, 30 à 43 et 100 à 121 du Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance selon les mêmes modalités que celles énoncées plus haut.

De telles propositions sont de nature à instaurer un régime de terreur dans les services de garde. Dorénavant, si le projet de loi est adopté tel quel, un inspecteur aura le pouvoir de mettre un service de garde à genou financièrement. Il est de notoriété publique que les inspections faites par le Ministère dans les services de garde ne sont pas toujours objectives ni cohérentes avec les politiques ministérielles.

Par exemple, récemment une garderie ayant fait approuver sa fiche d'inscription par le Ministère a reçu un constat d'infraction pour la même fiche d'inscription, suivant la logique de ce projet de loi, ce service de garde aurait reçu une amande 250 \$ sur-le-champ. Le manque de rigueur et de cohérence de certains inspecteurs n'est pas compatible avec le pouvoir de remettre des amendes.

De plus, qui jugera de ce qui constitue une entrave au travail de l'inspecteur tel que décrit à l'article 78 de la loi. En fait, de par le libellé de l'article 78 un retard à ouvrir la porte à un inspecteur pourrait constituer un manquement passible d'une contravention de 500 \$.

Dans un autre ordre d'idée, nous sommes heureux de souligner ici la volonté du législateur d'intégrer un processus d'appel quant aux décisions rendues en vertu des nouvelles sanctions. Nous questionnons toutefois la portée limitée de ce mécanisme d'appel. Nous aurions souhaité que le gouvernement aille plus loin en matière de justice et d'équité en permettant aux services de garde de faire également appel des inspections à être publiées sur le Web.

La publication sur le Web d'un rapport d'inspection erroné, incomplet ou trompeur peut porter atteinte à la réputation d'un service de garde. Bien que difficile à chiffrer en termes monétaires,

l'impact à long terme de la publication d'un rapport d'inspection erroné a des conséquences autrement plus importantes que l'imposition d'une pénalité.

Toutefois, l'Association est médusée de constater que le législateur dans le nouvel article 101.15 prévoit la possibilité pour le Ministère de faire parvenir au défenseur un avis de recouvrement avant la fin du délai imparti pour faire appel de la sanction. Cet avis de recouvrement peut entraîner une retenue sur les subventions et ce, avant même que le défenseur ait pu être entendu. L'Association croyait, à juste titre, que nous vivions dans une société de droits où chaque citoyen est innocent jusqu'à preuve du contraire et que le droit d'être entendu avant d'être condamné était garanti par les chartes.

2.4.2 Recommandations

Conséquemment, l'AGPQ recommande au législateur la création d'un comité sur la qualité des services (le même qu'en 2.2.2.) qui pourrait se pencher sur le régime de sanctions et de sursoir à l'application de ces nouvelles sanctions le temps que le comité recommande à la ministre un mode de sanctions efficace et équitable.

Enfin, l'AGPQ recommande que le mécanisme d'appel puisse s'appliquer aussi aux rapports d'inspection et, qu'en cas d'appel, le Ministère sursoit à la publication de ces rapports sur le Web.

2.5 Instauration de nouveaux pouvoirs pour stopper la garde illégale

Afin de contrer la prolifération des services de garde illégaux, le projet de loi propose de doubler les amendes prévues. Celles-ci pourraient varier entre 1 000 \$ et 10 000 \$. De plus, dans le cas d'une garde illégale, un inspecteur pourra émettre le constat d'infraction sur-le-champ.

Dans les situations où la santé et la sécurité des enfants seraient compromises, le projet de loi propose l'introduction d'un pouvoir d'ordonnance de la ministre de la Famille. En vertu de ce pouvoir, celle-ci interdira à un individu qui exploite un ou plusieurs services de garde illégaux de poursuivre ses opérations. Un individu qui ne respecte pas une telle ordonnance serait passible d'une amende pouvant varier entre 5 000 \$ et 50 000 \$.

2.5.1 Commentaires

L'AGPQ est très heureuse de voir l'inclusion de cette mesure dans le projet de loi. À notre avis, les amendes sont justifiées. Nous considérons que le droit que la ministre se réserve de saisir des immeubles nous apparaît correct. Par contre, nous nous demandons s'il n'y aurait pas lieu pour le Ministère de former et de dédier spécifiquement des inspecteurs à cette cause.

De plus, nous souhaitons que le Ministère travaille en collaboration avec les municipalités, les services publics ainsi que tous les services de garde afin de sensibiliser tous les acteurs concernés de leur responsabilité en matière de signalement.

2.5.2 Recommandations

Conséquemment, l'AGPQ recommande au gouvernement de former un certain nombre d'inspecteurs qui seraient dédié spécifiquement afin d'investiguer et de résoudre ce type de manquements à la Loi.

L'AGPQ recommande également au ministère de la Famille et des Aînés de procéder à une campagne de sensibilisation auprès des municipalités et du personnel œuvrant dans les différents services publics et les services de garde afin qu'ils soient vigilants et n'hésitent pas à signaler toutes situations de garde illégale d'enfants.

Conclusion

L'Association des garderies privées du Québec (AGPQ) est favorable à l'adoption de ce projet de loi, en tenant compte, bien entendu, des quelques recommandations émises dans ce mémoire.

L'AGPQ a toujours prôné un meilleur contrôle de la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance. Par contre, nous continuons de croire que le Ministère devrait centrer ses interventions sur les éléments ayant un impact sur la santé et la sécurité des enfants.

De plus, l'AGPQ craint que certaines mesures incluses dans le projet de loi tendent à ostraciser les propriétaires et les gestionnaires de services de garde. En effet, cette idée de traiter tous les propriétaires de garderies sur le même pied en matière de sanction nous apparaît inique et sans fondement.

Dans cette perspective, l'AGPQ souhaite que les inspecteurs du Ministère se transforment en conseiller qualité afin que leur approche en soit une d'accompagnement plutôt que de répression.

Nous réclamons aussi la création d'un comité consultatif sur la gestion de la qualité dans les services de garde, nous croyons fermement que le Ministère ne peut se permettre de se passer de l'expertise de ceux qui officient quotidiennement auprès des enfants québécois. Nous croyons aussi fermement que le ministère peut et doit débusquer les contrevenants multirécidivistes en matière de santé et de sécurité des enfants. Ce comité pourrait être une arme utile au Ministère afin que celui-ci puisse orienter ses actions pour rassurer la population sur la qualité des services de garde québécois.

Enfin, l'AGPQ désire souligner sa volonté de poursuivre les discussions auprès du ministère de la Famille et des Aînés afin de favoriser le développement, le bien-être et surtout, la santé et la sécurité des enfants. Possédant plus de 40 ans d'expérience dans le domaine des services de garde, l'AGPQ souhaite continuer de partager son expertise auprès de tous les partenaires engagés dans l'amélioration de la qualité des services de garde éducatifs au Québec.

L'AGPQ tient à remercier les membres de la Commission pour leur écoute attentive et surtout, de nous avoir permis de nous exprimer sur le projet de loi.