



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

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI 2

Loi modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance

présenté à la

La Commission des relations avec les citoyens

Québec, le 10 juin 2014

PRÉSENTATION

L'Association des garderies privées du Québec (AGPQ) est heureuse de pouvoir exprimer son opinion devant la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le Projet de loi n° 2, *Loi modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (LSGÉE)*.

L'AGPQ a été fondée en 1973, afin de promouvoir, favoriser, développer et 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. 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. Une minorité de ces garderies ne reçoit aucune subvention du ministère de la Famille, les frais de garde étant alors entièrement à la charge des parents utilisateurs leur donnant droit ainsi à un crédit d'impôt remboursable.

L'AGPQ est l'instance nationale la plus représentative de l'ensemble du réseau des garderies privées subventionnées du Québec et son leadership s'étend sur tout le réseau : membres et non membres.

C'est avec plus de 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 2.

1. RAPPEL CONTEXTUEL

Suite à une crise qui l'a secoué au printemps 2010, le gouvernement a décidé de déposer le Projet de loi 126, la *Loi resserrant l'encadrement des services de garde éducatifs à l'enfance*.

L'AGPQ était d'accord avec la majorité des mesures dudit projet de loi et en avait exprimé son opinion devant la Commission des relations avec les citoyens, le 17 novembre 2010.

Par contre, l'AGPQ s'est opposée vigoureusement à l'adoption de son paragraphe 3.2 (a) qui se lit ainsi :

« 3. Pour l'application de la présente loi et à moins que le contexte n'indique un sens différent :

(...)

2^o est une personne liée à une autre :

a) 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; »

L'AGPQ tient à rappeler à la Commission :

- qu'elle s'était prononcée dès lors que l'article 3.2 (a) était discriminatoire en ce qu'il traitait les familles du Québec comme des tribus, des clans et des unités économiques;
- qu'elle avait démontré à la Commission que par l'article 3.2 (a) « *le gouvernement agissait au mépris des droits fondamentaux de la personne en ce qu'il imposait des limites et des conséquences à des individus en raison de leur appartenance familiale* » ;
- qu'elle éprouvait des inquiétudes sérieuses face à l'article 3.2 (a), car il lui paraissait « *excessif, nettement discriminatoire et brimait les droits fondamentaux des citoyens* »;
- qu'elle était scandalisée du fait que l'article 3.2 (a) n'était basé sur aucune étude, mais plutôt qu'il était né d'une généralisation inexacte basée sur des idées préconçues du gouvernement.

L'AGPQ tient à souligner à la Commission que :

- **malgré ses nombreuses représentations** devant le gouvernement, les hauts fonctionnaires du ministère de la Famille et la ministre de la Famille, elle-même;
- **malgré les avis juridiques sérieux** qu'elle a obtenus et produits à la ministre de la Famille; et
- **malgré son Mémoire du 17 novembre 2010** présenté devant la Commission des relations avec les citoyens;

le gouvernement procédé à l'adoption de l'article 3.2 (a) tel quel forçant ainsi un courageux petit groupe de citoyens, principalement des femmes, à faire valoir leurs droits les plus fondamentaux devant les tribunaux.

Finalement, le 12 septembre 2013, la Cour d'Appel du Québec leur a rendu justice en invalidant l'article 3.2(a), le déclarant « **excessif et discriminatoire** ».

Les motifs principaux de la Cour d'Appel étant :

«(30) qu'en vertu de l'art. 15 de la Charte canadienne, une loi ne peut faire exception pour un motif discriminatoire notamment la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, les déficiences mentales ou physiques ou un motif analogue.

(31) Il a été reconnu que les liens familiaux, par leur nature intrinsèquement non modifiable, constituent un motif analogue (B c. Ontario (Commission des droits de la personne), 2002 CSC 66 (2002) 3 R.C.S. 403).»

« (32) De plus, la distinction créée par la Loi découle d'une idée préconçue sur les relations familiales. (...) »

(33) La Cour Suprême enseigne qu'est discriminatoire une « généralisation inexacte » des caractéristiques personnelles (Québec (Procureur général) c.A., 2013 CSC 5, paragr. 202.j. Abella) »

Dans ses conclusions, la Cour d'Appel :

« DÉCLARE invalide le sous-paragraphe 3.2 (a) de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance aux fins des articles 93.1 et 93.2 de cette même loi;

SUSPEND l'effet de cette déclaration pour une période de 12 mois afin de permettre au gouvernement du Québec de remédier à la situation; »

2. LE PROJET DE LOI 2

Aujourd'hui, 9 mois plus tard, l'AGPQ est outrée de constater que nous faisons face à une autre travestie de la Loi. Encore une fois, le gouvernement s'entête et s'acharne à faire renaître l'article 3.2 (a) qui repose toujours sur une généralisation inexacte basée sur des idées préconçues du gouvernement à l'égard des familles du Québec.

À la lecture du Projet de Loi 2, il est flagrant que le gouvernement tente de contourner l'Ordonnance de la Cour d'Appel en déposant un projet de loi qui est, ni plus ni moins, le même article 3.2 (a) habilement maquillé et déguisé sous un nouveau verbiage juridique.

Pire encore, l'AGPQ remarque que par ce projet de Loi 2, la ministre se donne un pouvoir **très large, voir même excessif** pour s'immiscer dans la vie privée des citoyens en se servant encore une fois d'un « **motif analogue** » pour arriver à ses fins, soit « **les liens familiaux** ».

Pour faciliter la lecture de ce mémoire, nous présenterons notre analyse chronologiquement selon les quatre articles de ce projet de loi qui doit avoir pour but de rendre la *LSGÉE* conforme aux ordonnances de la Cour d'Appel du Québec en éliminant toute discrimination basée sur des liens familiaux.

2.1 ARTICLE 1

« 1. L'article 3 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1.) est modifié :

1^o par le remplacement du sous-paragraphe (a) du 2^o par le suivant :

« a) sous réserve des dispositions de l'article 93.3, 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 les conjoints; »;

2^o par l'ajout, après le sous-paragraphe e du paragraphe 2^o, du sous paragraphe suivant :

« f) la personne physique qui lui consent, directement ou indirectement, une sûreté, un prêt ou tout autre avantage économique liés à l'établissement d'une garderie dont les services de garde son subventionnés ou au financement de ses activités. ».

NOS COMMENTAIRES :

L'AGPQ est en désaccord avec l'article 1 du Projet de Loi 2 dans son intégralité, car il ne respecte pas l'Ordonnance de la Cour d'Appel. À cet effet, l'AGPQ s'en remet aux paragraphes 30 à 35 du jugement rendu le 12 septembre dernier par la Cour d'Appel et déclare que ce même raisonnement s'applique aujourd'hui à tous les articles du Projet de loi 2, à savoir :

- Encore une fois, le gouvernement fait exception pour un motif discriminatoire notamment un motif analogue alors qu'il a été reconnu que les liens familiaux, par leur nature intrinsèquement non modifiable, constituent un motif analogue (paragr. 30 et 31 du jugement);
- Encore une fois, le gouvernement crée une loi d'une idée préconçue sur les relations familiales alors que la Cour Suprême enseigne qu'est discriminatoire une « généralisation inexacte » des caractéristiques personnelles (paragr. 32 et 33 du jugement);
- Encore une fois, le gouvernement se fonde sur une conception défavorable à l'égard d'une personne basée sur la présence d'une ou plusieurs caractéristiques personnelles alors que l'utilisation de critères impertinents à l'égard de distinctions créées par la loi est discriminatoire. (paragr. 34 et 35 du jugement) ;

2.2 ARTICLE 2

L'article 2 se lit ainsi : « *Cette loi est modifiée par l'insertion après l'article 93.2, des suivants :* »

ARTICLE 93.3 :

« 93.3. Pour l'application des articles 93.1 et 93.2, les personnes visées au sous-paragraphe (a) du paragraphe 2° de l'article 3 sont considérées liées entre elles si l'une participe avec l'autre, directement ou indirectement à l'exploitation ou à la gestion d'une garderie dont les services de garde sont subventionnés. »

NOS COMMENTAIRES :

L'AGPQ s'oppose à l'article 93.3 premièrement, car il est clairement discriminatoire en ce qu'il se base *encore une fois* sur un motif analogue - les liens familiaux.

Deuxièmement, le champ d'application de cet article est tellement large qu'on pourrait le qualifier de « **fourre-tout** ».

De plus, l'AGPQ trouve l'article 93.3 du Projet de loi 2 absurde et impossible à appliquer. Comment le gouvernement va-t-il définir, baliser, juger et appliquer la notion de : « *participer, directement ou indirectement, à l'exploitation ou à la gestion d'une garderie dont les services sont subventionnés* »?

Cette notion est compliquée et la meilleure manière d'y répondre est de démontrer son absurdité par des exemples concrets :

- Exemple 1. : L'AGPQ, par les activités qu'elle organise, favorise l'échange, le regroupement d'achats et le réseautage entre ses membres. Ses activités sont principalement axées sur qualité, la gestion saine et efficace, et l'exploitation d'un service de garde. Faire partie de l'AGPQ est clairement un avantage économique pour tous ses membres, toutefois, la règle du 5-300¹ ne s'applique pas.

Contrairement, si deux membres sont des personnes considérées liées par l'application de l'article 3.2 (a) ce genre de réseautage leur sera interdit, car la notion d'un « *avantage économique* » introduit par le nouvel article 3.2 (f) entraînera l'application de la règle 5-300.

- Exemple 2 : Un matin, un gestionnaire de service de garde a un sérieux problème. Trois éducatrices sont malades. Le gestionnaire fait le tour de son réseau et obtient de l'aide d'un collègue. Aucun problème, ce dernier lui prête les services d'une éducatrice pour la journée.

¹ La règle 5-300 permet à un individu de détenir un maximum de 5 permis ou 300 places subventionnées.

Par contre, si ces 2 propriétaires sont des frères on doit appliquer les articles 3.2 (a) et 3.2 (f). Les frères deviennent automatiquement des « *personnes liées* » au sens du Projet de loi 2 et on appliquerait la règle du 5-300.

- Exemple 3 : Pierre est propriétaire de trois garderies de 80 places chacune (total 240 places). Il est également propriétaire d'un immeuble à louer à Blainville.

Guy est un promoteur à qui le ministère de la Famille a octroyé 80 places à développer à Blainville.

Guy téléphone à Pierre pour lui demander de lui louer son immeuble pour exploiter sa future garderie. Les deux hommes se rencontrent et signent un bail pour la future garderie de 80 places – la règle 5-300 ne s'applique pas.

Survient un nouvel appel d'offres Pierre et Guy peuvent faire des demandes respectivement pour 60 et 220 places additionnelles.

Pourquoi? Parce que Pierre et Guy n'ont aucun lien de famille et le nombre de places qu'ils détiennent présentement ne sera jamais comptabilisé ensemble. Ils pourront donc ouvrir jusqu'à 300 places subventionnées chacun (total 600 places).

- Exemple 4 : Pour célébrer leur transaction de bail, Pierre et Guy décident d'aller prendre un verre au bistrot au coin de la rue. C'est là qu'ils rencontrent deux femmes, Lise et Louise. C'est le coup de foudre et quelques mois plus tard, on célèbre un double mariage, car Lise et Louise sont des sœurs.

Malheur! Pierre et Guy sont maintenant des beaux-frères! Non seulement ils deviennent des personnes liées par l'article 3.2 (a), mais assujetties aux articles 3.2 (f), 93.3, 93.4, 93.5 et 93.6, car Pierre loue un local à Guy pour sa garderie.

Malheureusement, la garderie de Guy n'est pas encore ouverte alors on doit appliquer immédiatement la règle du 5-300. En conséquence, Guy devra remettre 20 places non développées au Ministère de la Famille.

Pire encore, en appliquant la règle du 5-300, Pierre ne pourra jamais développer plus que ses 240 places actuelles et Guy demeurera gelé à 60 places... À moins d'un divorce... en passant, leurs enfants ne pourront jamais être propriétaires d'une garderie subventionnée.

Vous trouvez ces exemples ridicules? Malheureusement, c'est exactement la réalité depuis l'adoption du Projet de loi 126 et le tout sera à nouveau enchâssé dans la loi si le présent Projet de loi 2 est adopté.

Il va sans dire que l'AGPQ s'inquiète de l'absurdité du Projet de loi 2 et de l'interprétation encore plus large que pourront en faire les inspecteurs du ministère de la Famille.

En effet, il est notoire que les inspecteurs du ministère de la Famille sont très zélés lorsqu'il s'agit de garderies privées. Ce sujet a même déjà fait l'objet d'un reportage de Paul Laroque à LCN. Imaginez comment les inspecteurs du ministère de la Famille s'en donneront à cœur joie avec la bénédiction des articles 93.3 et suivants.

ARTICLES 93.4, 93.5 ET 93.6 :

« 93.4, Le demandeur ou le titulaire d'un permis de garderie qui présente une demande au ministre afin d'obtenir des places dont les services de garde sont subventionnés ou afin de conclure avec lui une entente de subvention doit lui transmettre, dans la forme qu'il détermine, le nom et les coordonnées de tout demandeur ou titulaire de permis avec lequel il est lié au sens du paragraphe 2^o de l'article 3 ou, le cas échéant, une déclaration attestant l'absence de tels liens.

93.5. Le demandeur ou le titulaire d'un permis de garde qui s'est vu octroyer des places dont les services de garde sont subventionnés doit aviser sans délai le ministre de tout changement dans sa situation susceptible de remettre en cause son droit à une subvention en vertu de la loi de l'entente de subvention intervenue avec lui.

93.6 Le ministre peut requérir des personnes visées à l'article 93.4 et de la personne avec laquelle il a conclu une entente de subvention, tout document ou renseignement nécessaire afin de vérifier la présence ou l'absence d'un lien visé au paragraphe 2^o de l'article 3. »

NOS COMMENTAIRES :

À titre d'exemple d'absurdité d'application du présent Projet de Loi 2, l'AGPQ vous soumet les exemples suivants :

- Exemple 5 : Marie a trois tantes et oncles du côté de son père, et six tantes et oncles du côté de sa mère. Si on ajoute leurs conjoints, la demanderesse compte 6 tantes et oncles du côté de son père et 12 du côté de sa mère. En tout on parle de 18 personnes.

Si le Projet de loi 2 est adopté, Marie devra suivre - voir traquer, les vies intimes et économiques de ses 18 tantes et oncles, car selon le nouvel article 93.5, elle doit *« aviser sans délai le ministre de tout changement dans sa situation susceptible de remettre en cause son droit à une subvention »*.

- Exemple 6 : Quant à nos amis Pierre et Guy, l'article 93.5 les oblige d'aviser le ministère de la Famille de leur mariage et le fait qu'ils sont maintenant des personnes liées au sens de 3.2(a) par leurs unions avec Lise et Louise.

Nous arrivons maintenant au nouvel article 93.6, celui-ci donne le pouvoir à la Ministre de requérir « *tout document ou renseignement nécessaire afin de vérifier la présence ou l'absence d'un lien visé au paragraphe 2° de l'article 3.* » À ce sujet, l'AGPQ s'interroge si cela inclura des tests d'ADN?

2.3 ARTICLE 3

L'article 97 de cette loi est modifié, dans le premier alinéa :

1° par l'insertion, après le paragraphe 1°, du suivant :

« 1.1° fait une fausse déclaration ou dénature un fait important lors de sa demande de places dont les services de garde sont subventionnés ou lors de la conclusion d'une entente de subvention; »

2° par l'insertion, après le paragraphe 2°, des suivants :

« 2.1° refuse ou néglige d'aviser le ministre de tout changement dans sa situation qui est de nature à remettre en cause son droit à une subvention en vertu de la loi ou de l'entente de subvention intervenue avec lui;

“2.2° refuse ou néglige de fournir au ministre un document ou un renseignement qu'il requiert en vertu de l'article 93.6;”

NOS COMMENTAIRES :

L'AGPQ s'oppose à l'article 3 du Projet de Loi 2, car il laisse trop de pouvoir discrétionnaire au Ministre pour s'immiscer dans la vie privée des citoyens, surtout que son seul motif serait dans ce cas-ci, un motif analogue, soit les liens familiaux et que ceci est discriminatoire.

2.4 ARTICLE 4

“La présente loi entre en vigueur le 11 septembre 2014.”

NOS COMMENTAIRES :

Par son Projet de loi 2, le gouvernement veut défendre l'indéfendable, soit une loi discriminatoire et un article invalidé.

Dans son jugement, la Cour d'Appel n'a pas voulu conserver un article discriminatoire en vigueur pour un an. Elle a voulu laisser une période raisonnable pour permettre au gouvernement de *“remédier à la situation”*.

L'intention du gouvernement d'attendre jusqu'au 11 septembre prochain pour se conformer à l'Ordonnance est non fondé, déraisonnable et né du seul but de vouloir causer préjudice, le plus longtemps possible, à un groupe de citoyens.

L'AGPQ conclue que la seule manière honnête et transparente de *“remédier à la situation”* est d'abroger immédiatement l'article 3.2(a).

3. CONCLUSION

L'AGPQ note que bien qu'il appartienne au pouvoir législatif d'adopter des lois, encore faut-il qu'elles respectent les *Chartes*.

L'AGPQ affirme que tant que l'article 3.2(a) existe, il y aura atteinte aux droits fondamentaux des citoyens et l'autonomie individuelle sera bafouée.

L'AGPQ réitère que le critère majeur sur lequel le gouvernement devrait se baser pour l'octroi de places subventionnées en garderie est la qualité des services de garde.

L'AGPQ maintient que le motif sur lequel le gouvernement doit se baser pour appliquer la règle du 5-300 est l'actionnariat direct ou indirect dans des garderies subventionnées.

L'AGPQ a toujours prôné la gestion efficace. À cet effet, l'AGPQ encourage les propriétaires de garderie à s'entraider dans la gestion et dans l'exploitation de leurs garderies par :

- le réseautage;
- les regroupements d'achats;
- les banques d'éducatrices sur appel;
- le dépannage informatique;
- la collaboration et l'entraide à tous les niveaux – même en comptabilité;

- les gestionnaires qui se partagent l'embauche de personnes de métier pour mieux entretenir les locaux, car une garderie seule n'a pas les moyens d'en supporter les coûts;
- les systèmes de paie maison au lieu des banques; etc.

L'AGPQ maintient que la gestion efficace de nos garderies est un moyen incontournable pour traverser les temps économiques difficiles.

L'AGPQ ajoute que la gestion efficace de nos garderies va main dans la main avec la saine gestion.

L'AGPQ s'interroge à savoir pourquoi le gouvernement voudrait interdire des personnes à bénéficier de telles pratiques et de faire de telles économies?

N'importe qui a le droit d'améliorer la qualité et réduire les coûts budgétaires de son entreprise sans aucun problème, mais les membres liés selon 3.2(a) ne le peuvent pas. C'est complètement absurde de ne pas permettre à des gens de faire des économies et à améliorer leur qualité.

N'importe qui a le droit de faire un prêt à n'importe qui sans aucun problème.

Par contre, le Projet de loi 2 dit que si un membre d'une famille fait un prêt à un autre membre de sa famille, ils deviennent une unité économiquement liée et seront éventuellement pénalisés, même si ces personnes ne sont pas liées par l'actionnariat et n'ont aucun droit de regard dans leurs entreprises mutuelles. Pourquoi? C'est de la discrimination pure et simple.

L'AGPQ s'interroge davantage à savoir quelle définition le Ministère de la Famille donnera-t-il à «*participer, directement ou indirectement à l'exploitation ou à la gestion*». Le sens est très large. On s'enfarge dans des définitions et des interprétations à ne plus finir.

L'AGPQ est déçue de constater à la lecture du Projet de loi 2 :

- que ses dispositions sont disproportionnées, déraisonnables et contraires aux droits fondamentaux des individus;
- qu'encore une fois, le gouvernement crée une distinction illicite basée sur le statut social et l'état civil; et
- que les nouvelles dispositions sont absurdes et impossibles à appliquer.

Dans son jugement du 12 septembre 2013, la Cour d'Appel, fait la leçon au gouvernement à l'effet qu'une loi ne peut faire exception pour un motif discriminatoire notamment les liens familiaux. Elle ajoute également qu'aucune discrimination ne peut découler d'une idée préconçue ou d'une "*généralisation*"

inexacte” des caractéristiques personnelles – soit les liens familiaux dans ce cas-ci.

À la lecture du Projet de loi 2, l’AGPQ constate que le gouvernement s’acharne à répéter l’histoire en déposant ce projet de loi qu’elle qualifie d’outrage au tribunal et à la famille québécoise.

En terminant, L’AGPQ a appris que malgré ses multiples interventions et les avis juridiques qu’elle a déposés au ministère qui démontrait le sens discriminatoire de l’article 3.2 (a), le gouvernement a choisi d’aller de l’avant avec l’adoption dudit article, car en agissant ainsi il atteignait son objectif :

- celui de tenir les demandereses en otage devant les tribunaux pendant 2 à 3 ans, soit le temps de terminer tous les appels d’offres et le développement des places à contribution réduites au Québec; et
- leur faire payer des montants substantiels en frais juridiques.

Les tout respectueusement soumis.

Montréal, le 9 juin 2014

L’Association des garderies privées du Québec