

Montréal, le 10 juin 2014

Monsieur Marc Picard  
Président  
Commission des relations avec les citoyens  
Édifice Pamphile-Le May  
1035, rue des Parlementaires, 3<sup>e</sup> étage, Bureau 3.15  
Québec (Québec) G1A 1A3

CRC – 003M  
C.P. – P.L. 2  
Services de garde  
éducatifs à l'enfance  
VERSION RÉVISÉE

**Objet : Commentaires de la FCEI sur le projet de loi n° 2, *Loi modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance***

Monsieur le Président,  
Distingués Membres de la Commission,

D'emblée, nous tenons à vous remercier de l'invitation lancée à la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) concernant le projet de loi n° 2, *Loi modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*. Comme vous le savez, la FCEI regroupe plus de 109 000 PME membres au Canada, dont 24 000 au Québec. Nos membres sont situés dans toutes les régions et œuvrent dans tous les secteurs économiques, incluant celui des services de garde où nous avons environ 150 membres.

Ce présent projet de loi a été déposé pour répondre à la décision de la Cour d'appel du Québec qui, par son jugement *Farinacci c. Québec*, a invalidé le sous-paragraphe 3(2)a) de la *Loi sur les services de garde éducatifs* aux fins des articles 93.1 et 93.2 de cette même loi. Ces articles avaient été intégrés à la Loi à la suite de l'entrée en vigueur, en 2010, du projet de loi n° 126, *Loi resserrant l'encadrement des services de garde éducatifs à l'enfance*. Lors des remarques préliminaires sur ce projet de loi, la ministre Yolande James avait mentionné que « l'objectif visé par ce projet de loi [était] de répondre adéquatement aux besoins des enfants et de leurs parents, et de continuer à pouvoir nous assurer de la santé et de la sécurité de nos enfants qui sont accueillis chaque jour dans nos services de garde au Québec »<sup>1</sup>.

Parmi les modifications apportées par ce projet de loi, deux avaient particulièrement retenu notre attention : premièrement, la mise en place de la formule de 5/300 limitant à cinq établissements ou 300 places, le nombre d'installations et de places que peuvent posséder les propriétaires de garderies privées et leurs personnes liées. Deuxièmement : la définition très large de personne liée dans la Loi. Nous avons alors manifesté nos préoccupations à l'égard de ces modifications.

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, Journal des débats de la Commission des relations avec les citoyens, le mardi 30 novembre 2010, vol. 41, no 29. [Consultation en ligne : [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/crc-39-1/journal-debats/CRC-101130.html#\\_Toc302390067](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/crc-39-1/journal-debats/CRC-101130.html#_Toc302390067)]

Le jugement de la Cour d'appel reprend d'ailleurs sensiblement certains arguments que nous avons invoqués concernant ces limitations. En voici quelques-uns :

« [19] Par exemple, si la conjointe d'un oncle opère des garderies à Gatineau regroupant 300 places, une nièce qui réside en Gaspésie, si elle décide d'opérer une garderie privée, ne sera pas admissible à l'obtention de subventions. En d'autres mots, il est exclu que le gouvernement du Québec puisse signer une entente de subventions avec cette dernière aux motifs que la conjointe de son oncle, située à Gatineau, détient un nombre de places équivalant au maximum prévu.

[37] L'effet de la Loi est de refuser de permettre l'accréditation et de priver du bénéfice du financement public certaines personnes en raison essentiellement de leurs liens familiaux, indépendamment de leur réelle situation et de leurs caractéristiques véritables. Comme l'illustre mon exemple ci-dessus de la nièce vivant en Gaspésie et de la conjointe de son oncle opérant 300 places subventionnées en Outaouais, la Loi crée, dans certaines situations, des résultats arbitraires.

[38] J'en conclus qu'il s'agit alors d'une violation de l'art. 15 de la *Charte canadienne*.

[44] D'abord, je note que la définition de la famille est large, particulièrement quand on la compare à celle du *Code civil du Québec*, texte fondamental, qui limite les obligations alimentaires associées à la solidarité familiale, aux parents en ligne directe au premier degré (art. 585 C.c.Q.).

[46] La préoccupation du gouvernement d'écarter les prête-noms est légitime, mais le moyen choisi est excessif en l'espèce. Dans ces circonstances, il y a lieu d'intervenir pour rendre invalide la disposition (art. 52 *Loi constitutionnelle de 1982*). »<sup>2</sup>

Or, à la lecture du projet de loi n° 2, il nous semble que les mêmes préoccupations demeurent. Le maintien de la formule du 5/300 et la définition de personnes liées, malgré les nuances apportées dans le projet de loi, continuent d'être discriminatoires en plus de limiter la liberté d'entreprendre qui est pourtant un fondement de notre société. Nous craignons également que la formule proposée dans ce projet de loi complexifie davantage le processus et favorise un certain aspect arbitraire dans les décisions.

## **Les garderies privées : un service essentiel au Québec**

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il importe de revenir sur certains éléments qui ont conduit le gouvernement à adopter des modifications à la *Loi sur les services de garde*.

Nous nous devons de rappeler que ces modifications avaient été adoptées à la suite d'allégations concernant des irrégularités qui auraient été commises dans l'octroi de places de garde et ayant été rapportées dans les médias en 2010. Si nous condamnons sans équivoque les pratiques illégales et frauduleuses, nous déplorons cependant que des milliers d'entrepreneurs soient « punis » pour des fautes qu'ils n'ont pas commises.

Il faut en effet rappeler que la majorité des propriétaires de garderies privées étaient et sont toujours d'honnêtes entrepreneurs qui offrent des services de qualité à des dizaines de milliers d'enfants au Québec (plus de 91 000 places sous permis).

---

<sup>2</sup> Farinacci c. Québec (Procureur général) 2013 QCCA 1564.

Il en va donc de l'intérêt de notre société de préserver ce service essentiel pour les parents québécois et de tout mettre en œuvre pour que nos enfants bénéficient d'une place en garderie dans les meilleures conditions qui soient.

Malheureusement, en raison des allégations rapportées sur la place publique, les garderies privées ont été passablement ostracisées. S'il y a toujours place à l'amélioration, nous estimons qu'il faut toutefois éviter de poser un regard suspicieux et d'encadrer inutilement ou sous de faux prétextes, l'ensemble des entrepreneurs de bonne foi qui offrent des services de qualité à des dizaines de milliers d'enfants du Québec.

Il faut aussi rappeler qu'il est extrêmement préoccupant que les garderies privées non subventionnées aient été nettement désavantagées dans les processus d'octroi de nouvelles places subventionnées au cours des dernières années. Dans le contexte budgétaire actuel, il nous apparaît d'une part important de rappeler que les garderies privées s'acquittent des obligations fiscales liées aux entreprises (impôts sur les bénéfices, taxes sur la masse salariale, etc.). D'autre part, elles supportent aussi elles-mêmes le financement d'infrastructures coûteuses (construction et entretien) et sont assujetties aux mêmes obligations que les CPE. Autrement dit, l'argent investi par le gouvernement dans le développement de places à contribution réduites dans les garderies privées va donc directement dans les services à la population plutôt que dans le béton... Il nous semble que dans l'état actuel des finances publiques, il y a là matière à réflexion.

De plus, plusieurs garderies privées non subventionnées disent avoir des places disponibles actuellement, alors que dans plusieurs de ces mêmes localités, des enveloppes sont dévolues à la construction de nouvelles infrastructures pour les CPE. Nous estimons donc que la politique mise de l'avant en matière d'octroi des places n'est pas optimale dans le contexte budgétaire actuel, en plus d'avoir pour effet de cannibaliser les milieux de services de garde entre eux.

Nous croyons donc que le projet de loi n° 2 mériterait d'être analysé à la lumière de l'ensemble de ces éléments. Il serait également intéressant que, dans le but de maximiser les deniers publics investis dans les services de garde au Québec et de garantir des services pour un maximum de familles, la Commission recommande au gouvernement de revoir la politique d'octroi des places à contribution réduite pour accorder une plus grande place aux garderies privées.

## **Le 5/300 : une mauvaise idée en 2010, qui l'est toujours en 2014...**

Le projet de loi n° 2 ne lève pas la limite du nombre d'établissements de services de garde (5) et du nombre de places (300), que peuvent posséder les propriétaires de garderies et leurs personnes liées.

Au moment du dépôt du projet de loi, la ministre James avait affirmé, dans un communiqué de presse publié le 4 novembre 2010, qu'en « fixant la limite à cinq services de garde ou à 300 places à contribution réduite, j'estime qu'on met en avant une position équilibrée qui favorise une bonne gestion et protège l'idée qu'un service de garde doit être un service près de la population ».

Nous reposons donc les mêmes questions que nous avons posées à l'époque : en quoi le fait de disposer de plus de 300 places ou de cinq établissements pourrait-il affecter la proximité des

services ou la bonne gestion? Sur la base de quels calculs, faits ou théories, ces deux limites quantitatives ont-elles été fixées? Comment peut-on conclure qu'à partir du sixième établissement ou de la 301<sup>e</sup> place, une garderie privée ne serait automatiquement plus en mesure d'offrir des services de qualité? Ou encore, pourquoi penser que parce qu'un neveu possède cinq garderies en Montérégie, une personne liée aussi éloignée que le conjoint de sa tante qui voudrait ouvrir une garderie privée en Abitibi ne pourrait le faire, sous prétexte que les services ne seraient pas de qualité?

Rappelons encore que ces limites avaient été adoptées à la suite d'allégations ayant défrayé les manchettes. Or, il est dommage que d'honnêtes entrepreneurs, qui n'ont rien à se reprocher et qui offrent des services de qualité aux parents, se soient alors vus pénalisés et le demeurent toujours quatre ans plus tard.

C'est pourquoi, nous maintenons que, pour la FCEI, il s'agit là d'une entrave inéquitable à la liberté d'entreprendre, qui ne repose sur aucun fondement éprouvé. Nous demandons donc que le projet de loi soit amendé pour abroger ces limitations actuellement contenues dans la Loi.

## **La question des personnes liées : un pas de côté?**

Nous notons par ailleurs que dans ses articles 1 et 2, le projet de loi n° 2 définit toujours les personnes liées de façon très large en étendant la notion aux oncles, aux tantes et aux conjoints des frères et sœurs. Rappelons, comme le souligne le jugement de la Cour d'appel (par. 44), que cela va nettement au-delà de ce qui est prévu dans le Code civil. Sans compter que nous jugeons toujours que cela est injustifié.

En effet, pour reprendre l'exemple relaté dans le jugement de la Cour d'appel, nous demandons ce qui justifierait le fait qu'une nièce résidant en Gaspésie, n'ait pas droit aux subventions permettant d'offrir des places à contribution réduites sous prétexte que la conjointe d'un de ses oncles opère des garderies regroupant 300 places à Gatineau? Notons que le projet de loi ne nous apparaît pas corriger le tir à cet égard.

D'abord, à l'article 1, on ajoute le paragraphe suivant à la définition de personne liée : « f) la personne physique qui lui consent, directement ou indirectement, une sûreté, un prêt ou tout autre avantage économique lié à l'établissement d'une garderie dont les services sont subventionnés ou au financement de ses activités » (nous soulignons).

Ce libellé, en plus de nous apparaître injustifié, soulève plusieurs questions. Par exemple, que signifient « directement ou indirectement », de même qu'un « avantage économique »? Est-ce que le fait de demander conseil à une personne représente un avantage économique? Est-ce qu'on inclut ici la possibilité de créer des banques de remplacement comme il en existe dans les CPE? Est-ce qu'on inclut les garderies privées qui se mettent ensemble pour faire des achats de groupe?

Ensuite, à l'article 2 (introduisant 93.3), le législateur précise que les personnes seront considérées liées entre elles, pour l'application des articles 93.1 et 93.2, « 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 » (nous soulignons).

Cet article aussi soulève plusieurs questions :

- Qu'est-ce qu'on entend par « participe directement »?
  - o Est-ce que la personne doit avoir des parts dans la compagnie?
  - o Si oui, y aura-t-il un pourcentage minimum?
  - o Et si ces parts ou actions ne sont pas assorties de droit de vote ou de gestion?
  - o Est-ce que d'autres éléments seront pris en considération? Lesquels?
- Qu'est-ce qu'on entend par « participe indirectement »?
  - o Est-ce que cela inclut la location d'un espace dans un immeuble par un membre de sa famille?
  - o Est-ce que cela inclut les conseils offerts ou le soutien que pourrait offrir une personne liée?
  - o Est-ce que d'autres éléments seront pris en considération? Lesquels?

La FCEI maintient que ces dispositions devraient être abrogées.

## **Un fardeau réglementaire toujours plus lourd**

Le fardeau administratif et réglementaire pèse déjà très lourd au Québec sur les entreprises. C'est d'ailleurs pourquoi le gouvernement a adopté une politique sur l'allègement réglementaire et s'est notamment engagé à en réduire de 20 %, le coût pour les entreprises. Les garderies privées n'échappent pas à cette réalité.

Or, nous souhaiterions dans un premier temps savoir si, comme prescrit à l'article 10 de la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif*, une analyse d'impact économique de cette Loi (incluant les modifications apportées) a été effectuée et si elle est disponible. Nous souhaiterions aussi savoir si les exigences liées aux PME décrites aux articles 7 et 8 de ladite politique ont été respectées et dans quelles dispositions.

Outre les limitations imposées au droit d'entreprendre, le projet de loi n° 2 comporte d'autres exigences administratives pouvant engendrer des conséquences et des coûts pour les entreprises. Mentionnons par exemple l'article 2 (introduisant 93.5) qui exige d'un demandeur ou d'un titulaire de permis d'informer sans délai le ministre de tout changement dans sa situation susceptible de remettre en cause sa subvention. Cela peut sembler peu contraignant, mais lorsqu'on considère la portée large de la notion de personne liée, cela peut complexifier beaucoup l'application de cet article, car quand on considère la portée très large de la notion de personne liée, encore faut-il être informé des changements...

## **Se tourner vers l'avenir...**

Ce ne sont là quelques éléments que nous souhaitons soumettre à la Commission aux fins de réflexion.

Alors que la situation budgétaire du Québec exige que nous révisions nos façons de faire, nous devons faire en sorte de maximiser chaque dollar investi dans chacun des programmes du gouvernement. Les services de garde n'échappent pas à cette réalité et, en ce sens, les garderies privées représentent certainement une alternative intéressante pour le Québec.

Nous croyons qu'il est maintenant temps de nous tourner vers l'avenir lorsque nous examinons la place et l'encadrement des services de garde privés qui permettront de continuer de doter le Québec de services de qualité. Il faut redonner aux garderies privées la place qu'elles méritent dans le développement de services de qualité pour nos enfants et leurs parents.

Demeurant disponibles pour de plus amples informations, nous vous prions de croire, Monsieur le Président et distingués Membres de la Commission, à l'assurance de notre considération distinguée.

*(Original signé par Martine Hébert)*

Martine Hébert  
Vice-présidente principale et porte-parole nationale