



Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

Projet de loi n° 2
Loi modifiant la Loi sur les 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)*

Québec, le 10 juin 2014

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.

Avant de vous faire part de mes commentaires sur le projet de Loi n° 2 *Loi modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et comme il s'agit de ma première audition devant la Commission des relations avec les citoyens dans le cadre de la 41^e législature, permettez-moi de rappeler que le Protecteur du citoyen a pour mandat de veiller au respect des droits des citoyens en intervenant, notamment auprès des ministères et des organismes publics, afin de remédier à une situation potentiellement ou réellement préjudiciable aux citoyens, ceux-ci pouvant être un individu, une entreprise ou encore un organisme sans but lucratif. À cet égard, il peut entre autres recommander des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer, dans le meilleur intérêt des citoyens.

Les modifications législatives proposées dans le cadre du projet de loi n° 2 font suite à un arrêt de la Cour d'appel du 12 septembre 2013¹. Elles visent à :

- ▶ Préciser la notion de *personne liée* prévue à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, énonçant les critères en vertu desquels des personnes sont considérées comme liées;
- ▶ Donner la possibilité aux personnes apparentées de démontrer au ministère de la Famille qu'elles ne sont pas liées au sens de la loi;
- ▶ Conférer au Ministre le pouvoir de requérir d'un titulaire de permis de garderie des renseignements ou des documents afin de vérifier l'existence d'un lien visé par cette Loi, et lui conférer le pouvoir de suspendre, de diminuer ou d'annuler la subvention consentie à un bénéficiaire en cas de refus ou de négligence de fournir tout renseignement requis par le Ministre.

Au cours des dernières années, l'application du concept de *personnes liées* en contexte d'attribution de places à contribution réduite a été l'un des motifs de nos interventions. C'est ainsi que nous avons, entre autres, été interpellés par des personnes qui ne pouvaient présenter de projets de développement de places parce qu'elles étaient erronément présumées liées et par des personnes qui ont été refusées à l'étape de l'admissibilité lors des appels de projets, pour la même raison. Nous avons également agi dans le dossier d'une personne dont le projet a été refusé parce qu'elle avait été injustement liée à une autre, sans qu'elle ne puisse rétablir les faits. Le délai requis pour régler cette situation a fait en sorte que l'appel de projets était terminé et que sa candidature n'a jamais pu être considérée au mérite dans les délais impartis.

¹ *Farinacci c. Procureur Général du Québec*, 2013 QCCA 1564.

Ces interventions, l'analyse des plaintes reçues et l'appréciation de l'ensemble du dossier m'amènent à commenter les modifications proposées au projet de loi n° 2 et à vous présenter mes recommandations.

La nouvelle définition de personnes liées et son application

En 2010, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi resserrant l'encadrement des services de garde éducatifs à l'enfance* en vue d'éviter le développement des chaînes de garderies. Les conditions d'attribution des permis et des places subventionnées ont alors été modifiées par le biais de limitations. Les articles 3, 93.1 et 93.2 de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* prévoyaient que, désormais, les titulaires de permis de garderie subventionnée ainsi que les personnes qui leur sont liées ne pourraient détenir collectivement plus de cinq permis de garderie subventionnée ou plus de 300 places subventionnées. C'est ce qu'on appelle la règle 5/300.

Le 17 novembre 2010, devant cette Commission, j'étais intervenue sur le projet de loi n° 126 et j'avais souligné le caractère raisonnable de cette approche. Depuis, aucune démonstration probante de préjudice, que ce soit de la part de personnes ou de garderies, ne m'a été faite quant à cette règle qui m'apparaît pleinement fondée.

Si je ne remets pas en question le principe de la règle 5/300, je constate cependant des problèmes dans son application. En effet, certaines personnes n'ont pas soumis leur candidature dans le cadre des appels de projets visant la création de places à contribution réduite, ou ont été refusées sur la base de la définition même du concept de *personne liée*, alors qu'aucune disposition ne permettait à ces personnes de renverser cette présomption.

En décembre 2010, des représentants de garderies ont contesté sans succès devant la Cour supérieure la validité de ces dispositions². Le 12 septembre 2013, dans son jugement majoritaire, la Cour d'appel³ a infirmé la décision de la Cour supérieure. Le Tribunal a alors statué que les dispositions établissant la présomption irréfragable (ce qui signifie qu'on ne peut contredire) que tous les membres d'une même famille forment une même entité économique étaient invalides en vertu de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés. L'application du jugement a été suspendue pour une période de 12 mois afin de permettre à l'Assemblée nationale de remédier à la situation en établissant la possibilité pour une *personne liée* de faire une démonstration contraire. La Cour d'appel a donc autorisé l'application de la règle de droit jugée invalide, pour une période maximale d'un an. Conséquemment, le ministère de la Famille est en droit d'appliquer les dispositions actuelles de la *Loi sur les services de garde à l'enfance* jusqu'au 11 septembre 2014.

Le projet de Loi n° 2 modifie notamment l'article 3 et introduit l'article 93.3 à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* pour préciser la notion de *personne liée*, tel que l'ordonne la Cour d'appel, et permettre à une personne apparentée de démontrer qu'elle n'est pas liée. À cet égard, les corrections apportées me semblent conformes. Considérant toutefois les effets préjudiciables pouvant découler de leur application, je souhaite attirer l'attention des membres de la Commission sur l'importance que cette

² *Farinacci c. Québec*, 2012 QCCS 4189.

³ Op.cit, note 1.

nouvelle définition réponde aussi dorénavant, et sans équivoque, aux exigences de la Charte canadienne des droits et libertés.

Je m'appliquerai également à vous faire part des conditions additionnelles qui m'apparaissent devoir être remplies par le législateur pour encadrer l'application de la Loi par le ministre de la Famille.

Les personnes doivent avoir la possibilité de démontrer qu'elles ne sont pas liées économiquement

Le principe permettant à une personne apparentée de pouvoir démontrer qu'elle n'est pas liée économiquement avec une autre personne de sa famille est en fait énoncé *a contrario* dans les modifications proposées aux articles 3 et 93.3. Toute personne visée par une telle exclusion doit pouvoir comprendre qu'elle a la possibilité de démontrer qu'elle agit de façon indépendante des autres personnes détentrices de permis à qui on la lie.

À cet effet, il sera essentiel que les personnes concernées soient adéquatement informées de leurs droits afin de pouvoir les exercer en temps requis. Elles devraient également être informées du sens donné aux termes « participe avec l'autre **directement ou indirectement, à l'exploitation ou à la gestion (...)** » de l'article 93.3. Ces éléments sont d'ailleurs ceux prévus à la Loi sur la justice administrative, à laquelle est assujéti le ministère de la Famille⁴.

Je souligne aussi l'absence, dans la Loi, d'un mécanisme formel de révision de la décision de considérer des personnes comme étant liées économiquement. Compte tenu de l'impact d'une telle décision, il m'apparaît que les citoyens concernés – mais aussi toutes les autres personnes visées par l'article 3 de la Loi – devraient bénéficier d'une possibilité de révision administrative, confiée à des membres du personnel du Ministère qui ne sont pas dans la même ligne hiérarchique que ceux qui ont rendu la décision initiale. Cette étape éviterait également aux citoyens concernés de devoir s'adresser d'emblée à la Cour supérieure. Cette révision de la décision d'admissibilité, en plus de respecter les autres principes de la *Loi sur la Justice administrative*⁵, devrait être effectuée dans un court laps de temps pour tenir compte des étapes qui se déroulent successivement dans le cadre d'un appel de projets. Un délai maximal de cinq jours ouvrables pour introduire la demande de révision, et un délai maximal de dix jours ouvrables pour permettre au Ministère de statuer sur l'admissibilité du demandeur, répondraient aux préoccupations soulevées, sans nuire au déroulement du processus.

À la lumière de l'examen de certaines plaintes, je suis d'avis qu'un tel recours aurait permis de régler la situation de personnes qui ont été exclues de l'admissibilité lors des derniers appels de projets. J'en fais donc une recommandation.

⁴ RLRQ, c. J-3 (a 4 et 5).

⁵ Idem, a. 7 et 8.

La date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions

L'article 4 du projet de loi prévoit une entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* le 11 septembre 2014, précisément le dernier jour de l'échéancier de 12 mois qu'a accordé la Cour d'appel pour apporter les modifications à la loi. Or, je ne vois en l'espèce aucun motif de fixer une date ultérieure à celle de la sanction de la loi pour établir son entrée en vigueur – qui doit être antérieure au 12 septembre 2014 – d'autant plus que celle-ci n'a aucun effet rétroactif.

Rien à mon avis ne saurait justifier de faire perdurer, jusqu'au dernier jour d'un délai imposé par un tribunal, une obligation de respecter un droit garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'analyse du projet de loi, le résultat du traitement des plaintes reçues au cours des dernières années par le Protecteur du citoyen et l'appréciation de l'ensemble du dossier m'amènent donc à formuler les recommandations suivantes au ministre de la Famille :

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que les personnes apparentées susceptibles d'être considérées comme liées par le ministère de la Famille soient adéquatement informées de leurs droits, et du sens à donner à l'article 93.3 introduit par le projet de loi, afin de pouvoir les exercer en temps requis;

Je recommande de plus que soient apportées les modifications suivantes au projet de loi :

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que soit prévu à la Loi un mécanisme formel de révision permettant à une personne de contester la décision du ministère de la Famille de la considérer comme étant une personne liée économiquement à une autre personne lors du processus d'admissibilité. Cette révision administrative interne serait confiée à des membres du personnel du Ministère qui ne sont pas dans la même ligne hiérarchique que ceux qui ont rendu la décision initiale. Elle devrait être effectuée dans un court laps de temps, pour ne pas pénaliser le citoyen qui s'en prévaut et pour tenir compte des étapes qui se déroulent successivement dans le cadre d'un appel de projets. Elle devrait également respecter les principes pertinents édictés dans la *Loi sur la justice administrative*;

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 Que l'article 4 du projet de *Loi modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* se lise comme suit : *La présente loi entre en vigueur le (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi).*

www.protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
Bureau 1.25
525, boul. René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5Y4
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal
10^e étage, bureau 1000
1080, côte du Beaver Hall
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**

Télécopieur : **1 866 902-7130**

Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca