



Mémoire de l'Association québécoise des centres de la petite enfance
à propos du projet de loi n° 27,
*Loi sur l'optimisation des
services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés*

Présenté à Monsieur Raymond Bernier,
président de la Commission des relations avec les citoyens,
le 13 janvier 2015.

Table des matières

1. Synthèse des recommandations	3
2. L'AQCPÉ.....	5
3. Objectifs et problème à résoudre.....	7
a) L'objet de la <i>Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance</i>	7
b) Le problème visé par le projet de loi n° 27	7
4. Les ententes de services	9
a) Le rôle des BC dans la garde en milieu familial.....	9
b) La forme et le contenu des ententes de services prescrites	10
c) Des ententes de subvention.....	11
d) Les pénalités	12
5. Les sanctions administratives	13
a) Pénaliser les familles	13
b) Les pratiques inappropriées.....	14
c) Des sanctions injustes et déraisonnables	17
6. Conclusion.....	19
Annexe 1 : Liste des autorités – Jurisprudence.....	20

1. Synthèse des recommandations

L'Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCP) accueille de manière mitigée le projet de loi n° 27, *Loi sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés*. En effet, si certains aspects lui semblent positifs, elle est préoccupée par de nombreux éléments qui viendront pénaliser injustement les familles sans régler les problèmes auxquels ce projet de loi a l'ambition de s'attaquer. En particulier, l'AQCP se questionne sur l'ajout des pénalités aux prestataires de services et des pénalités et sanctions aux parents.

Il existe déjà des mesures pour sanctionner les services de garde éducatifs qui transmettent de fausses informations. En ce sens, le projet de loi n° 27 semble être une réponse urgente du gouvernement vis-à-vis une situation complexe qui requiert une analyse fine. Le législateur essaie en effet de régler des problèmes précis en faisant quelques modifications spécifiques qui risquent de ne rien régler et de créer de nouvelles difficultés.

Le problème étant bien réel, l'AQCP propose ici certaines solutions, comme elle l'a fait par le passé notamment au cours des travaux du [Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde éducatifs à l'enfance et sur l'optimisation de leur financement](#).

Recommandation 1

À l'égard de la garde en milieu familial, le gouvernement doit préciser le mandat des bureaux coordonnateurs auprès des parents par le biais d'une instruction ou d'une directive dans le cadre du processus menant à la signature de l'entente de services.

Recommandation 2

Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'établir la forme et le contenu de l'entente de service prescrite, la ministre de la Famille doit tenir compte des éléments consensuels établis lors des travaux du Comité consultatif BC.

Recommandation 3

Tous les services de garde éducatifs offrant des places à contribution réduite, **incluant la garde en milieu familial**, doivent signer des ententes de subvention prescrites afin d'encadrer leurs obligations à l'égard de leur prestation de services et de l'utilisation des subventions.

Recommandation 4

La *Loi sur la protection du consommateur* doit continuer de s'appliquer largement dans le cadre d'ententes de services signées entre les parents et les prestataires de services de garde.

Recommandation 5

Le gouvernement doit renoncer au report jusqu'en 2021 du développement des places à contribution réduite annoncées, et plutôt accélérer ce développement, ainsi que revenir sur sa décision d'imposer une mise de fonds de 50 % aux CPE promoteurs.

Recommandation 6

Les articles 5, 6, 7 et 9 concernant les pénalités et sanctions devraient être retirés du projet de loi n° 27.

2. L'AQCPE

L'AQCPE est un réseau d'entreprises d'économie sociale. Elle représente la très grande majorité des centres de la petite enfance (CPE), bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial (BC) et regroupements régionaux de CPE, présents partout au Québec. L'AQCPE est reconnue auprès de ses nombreux partenaires comme un acteur de premier plan en petite enfance; sa mission est d'exercer un leadership national sur l'ensemble des enjeux liés aux services éducatifs et de garde à l'enfance.

Le réseau des CPE et des services de garde en milieu familial représente **près de 40 000 emplois**, ce qui, en termes de travailleurs, le place parmi les plus grands employeurs privés du Québec.

Voici quelques chiffres sur le réseau des CPE et de la garde en milieu familial¹ :

- **Près de 180 000 places** à contribution réduite;
- près de **1000 CPE** répartis en 1 459 installations;
- Plus de **25 000** professionnelles (équivalent temps complet);
- près de **15 600** personnes responsables d'un service de garde en milieu familial (RSG) reconnues par 162 bureaux coordonnateurs (BC);
- Plus de **7 850 parents-administrateurs bénévoles dans les CPE et BC.**

L'AQCPE et ses membres souscrivent aux valeurs énoncées dans le Programme éducatif *Accueillir la petite enfance*, notamment en ce qui a trait à la reconnaissance de la responsabilité première des parents dans l'éducation de leur enfant et du soutien de ce rôle par les milieux de garde. Ce solide programme, fondé sur cinq principes de base², permet entre autres aux enfants de se développer de façon optimale, et ce, quel que soit leur milieu socio-économique.

Ce programme éducatif confie aux services de garde éducatifs (SGÉ) le mandat de contribuer à l'éducation des enfants et à leur socialisation, sans oublier leur bien-être et leur sécurité physique et affective, en précisant que les SGÉ doivent soutenir l'adaptation progressive des enfants à la vie en collectivité et leur « appropriation graduelle et harmonieuse de la culture, des valeurs, des normes et des règles de la société québécoise³ ». Ainsi, il prépare les enfants à leur entrée à l'école et pose ainsi les fondements de la réussite scolaire. Il atténue également certains facteurs de risque chez de nombreux enfants, en plus de soutenir rapidement ceux

¹ Données colligées sur le site du ministère de la Famille, 30 septembre 2014.

² Ces principes sont : l'enfant est unique, l'enfant apprend par le jeu, l'enfant a un développement global et intégré, l'enfant est le premier agent de son développement et la collaboration entre les parents et le personnel éducateur est primordiale.

³ Ministère de la Famille, « Programme éducatif *Accueillir la petite enfance*, mise à jour 2007 », Gouvernement du Québec, Québec, p. 8.



qui ont des besoins particuliers. Enfin, les principes d'égalité entre les femmes et les hommes font partie des valeurs portées par le réseau associatif de l'AQCPÉ.

3. Objectifs et problème à résoudre

Rappelons d'abord que la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* a pour objectif de promouvoir la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance tout en assurant la santé, la sécurité, le bien-être et l'égalité des chances des enfants. Le législateur s'attend donc à ce que l'ensemble des services de garde réponde à cette exigence de base, mais il va également plus loin.

a) L'objet de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*

En effet, l'alinéa 2 de l'article 1 de la Loi mentionne que les services de garde doivent favoriser le développement harmonieux de l'offre de services en tenant compte des besoins des parents, tant envers leurs responsabilités parentales que professionnelles.

Plus précisément, l'article 1 de cette loi se lit comme suit :

La présente loi a pour objet de **promouvoir la qualité des services** de garde éducatifs fournis par les prestataires de services de garde qui y sont visés en vue **d'assurer la santé, la sécurité, le développement, le bien-être et l'égalité des chances** des enfants qui reçoivent ces services, notamment ceux qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique.

Elle a également pour objet de favoriser le **développement harmonieux de l'offre** de services de garde en tenant **compte des besoins des parents**, notamment en facilitant la **conciliation de leurs responsabilités parentales et professionnelles**, ainsi que de leur **droit de choisir le prestataire** de services de garde.⁴

C'est ce droit des parents de choisir le prestataire et à avoir accès à des services correspondant à ses besoins qui doit être mieux balisé par l'État, et ce, quel que soit le type de service de garde. C'est là l'élément central qui devrait guider l'État dans sa réflexion et son action législative. D'ailleurs, rappelons que les investissements en petite enfance financent des places à contribution réduite, et non des prestataires de services.

b) Le problème visé par le projet de loi n° 27

Avec le projet de loi n° 27, le législateur s'efforce de régler le problème de places inoccupées⁵ et financées par l'État; c'est là un objectif louable. Bien entendu, sur le principe, nul ne peut être en défaveur de mesures visant à s'assurer que des places subventionnées soient consacrées à des enfants qui en ont vraiment besoin. Cependant, l'AQCPQ déplore les moyens choisis pour y parvenir, car le gouvernement place dans une même catégorie l'ensemble des

⁴ Les surlignements en caractères gras sont ceux de l'AQCPQ et ne figurent pas dans le texte officiel de la Loi.

⁵ Par place inoccupée, on entend ici une place subventionnée pour laquelle le parent paie sa contribution mais qui n'est pas pleinement utilisée par l'enfant.

situations particulières dont plusieurs pourraient s'expliquer, voire se justifier en raison d'un contexte précis ou du manque de flexibilité du système actuel, et s'en prend aux victimes du problème plutôt qu'à sa source.

Les importantes listes d'attente font en sorte que les parents doivent prendre une place pour leur enfant s'ils sont appelés, et ce, même si le moment désigné de l'accueil ou l'offre de services ne correspond pas à leurs besoins. La rigidité du système ne permet pas pleinement des offres de services de garde atypiques ou à temps partiel.

Aussi, il faut corriger une perception erronée en ce qui a trait au nombre de journées d'absence des enfants. Le [Rapport de la Commission de révision permanente des programmes](#) avance le nombre de 10 millions de jours d'absence⁶, ce qui équivaut à 45 jours par année par enfant⁷. Or, en soustrayant de ce nombre les 13 jours de congé obligatoires, la moyenne de 15 jours de vacances estivales, ainsi que les 5 jours de congés pour le temps des Fêtes et la semaine de relâche, il ne reste plus que 12 jours d'absence par année par enfant pour les maladies et les divers imprévus familiaux. Le véritable problème ne réside donc pas dans ces absences de court terme, mais plutôt dans celui des places subventionnées et inoccupées à long terme, c'est-à-dire sur plusieurs mois.

Ce problème existe car les parents et leurs enfants sont pris en otage par le manque de places subventionnées. En termes économiques, cette situation se traduit par un important déséquilibre du marché, où l'offre de places à contribution réduite n'a pas suivi la forte évolution de la demande. En effet, entre 1997 et 2005, la création de places s'est faite de manière soutenue avec un taux de croissance annuel moyen de 12,4%. Dès 2005, cette croissance s'est vue ralentir de manière significative, jusqu'à atteindre une moyenne annuelle de 1,8% jusqu'en 2013. Or, l'*Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde* démontre que les besoins en places à contribution réduite sont toujours présents⁸. Ainsi, l'atteinte de l'objectif de 250 000 places est toujours d'actualité.⁹

C'est à la lumière de ces considérations que l'AQCEPE a analysé le projet de loi n° 27 et émet les recommandations qui suivent.

⁶ [Rapport de la Commission de révision permanente des programmes](#), novembre 2014, p. 83.

⁷ 10 millions de jours d'absence ÷ 220 000 enfants

⁸ [Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde, 2009. Portrait québécois et régional](#), Institut de la statistique du Québec, 2011.

⁹ À ce jour, il existe 224 449 places à contribution réduite, ce qui représente un manque de 25 551 places pour atteindre l'objectif.

4. Les ententes de services

D'entrée de jeu, l'AQCE tient à saluer la volonté du gouvernement de procéder à la mise en place d'ententes de services prescrites. Les BC et l'AQCE réclament depuis longtemps des ententes de services prescrites pour le milieu familial, car si des ententes de services existent déjà pour la garde en installation et sont largement utilisées dans le réseau, ce n'est pas le cas pour la garde en milieu familial. Les travaux conjoints des BC, de leurs représentants associatifs et du ministère de la Famille au sein du Comité consultatif BC ont permis, depuis 2011, d'établir l'importance de telles mesures. Ce comité a d'ailleurs statué en 2013 en faveur de l'adoption d'ententes de services prescrites.

Au passage, soulignons qu'à l'issue des travaux du [Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde éducatifs à l'enfance et sur l'optimisation de leur financement](#), l'AQCE et le ministère de la Famille ont convenu d'adopter un formulaire prescrit d'entente de service. De plus, l'AQCE estime que le gouvernement doit aussi prescrire les fiches d'assiduité dont il aura au préalable établi la forme et le contenu en collaboration avec les acteurs du réseau.

Cela dit, nous croyons que le gouvernement doit aller plus loin que ce qui est prévu dans le projet de loi n° 27.

a) Le rôle des BC dans la garde en milieu familial

L'objectif de l'entente de services prescrite étant de baliser la relation entre les parents et les prestataires de services de garde, il serait approprié de profiter de l'occasion pour préciser le rôle des BC auprès des parents des 91 664 enfants¹⁰ qui fréquentent la garde en milieu familial.

En effet, l'article 42 de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* accorde aux BC, à l'alinéa 6, le mandat de « rendre disponible aux parents de l'information concernant la prestation de services de garde en milieu familial ». Pourtant, dans les faits, les BC peuvent difficilement jouer leur rôle d'accompagnement et d'information dans le processus d'accueil menant à la signature de l'entente de services, car ils sont trop souvent mis au fait des ententes une fois qu'elles sont signées. À cet égard, un rôle plus précis et actif des BC auprès de ces derniers leur permettra de mieux répondre à leurs besoins et de les informer sur leurs droits et obligations à l'égard des subventions versées par l'État, ce qui contribuera à contrer certaines pratiques inappropriées.

D'ailleurs, il s'agit d'une piste de solution énoncée dans le rapport du [Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde éducatifs à l'enfance et sur l'optimisation de leur financement](#). Ainsi, l'AQCE fait la recommandation suivante.

¹⁰ Source : Ministère de la Famille, 30 septembre 2014

Recommandation 1

À l'égard de la garde en milieu familial, le gouvernement doit préciser le mandat des bureaux coordonnateurs auprès des parents par le biais d'une instruction ou d'une directive dans le cadre du processus menant à la signature de l'entente de services.

b) La forme et le contenu des ententes de services prescrites

En ce qui a trait à la détermination de la forme et du contenu des ententes de services prescrites, il est important de rappeler au ministère de la Famille les travaux de consultation menés depuis 2011 par le Comité consultatif BC. En effet, cette forme et ce contenu ont déjà été validés par l'ensemble des acteurs du réseau de la garde en milieu familial.

Lors de ces travaux de consultation, les BC et l'AQCEPE ont rappelé qu'il est impératif d'inclure notamment, dans les ententes de services prescrites, les trois éléments suivants :

1. **L'horaire quotidien** – Une durée minimale quotidienne de la prestation de services doit absolument être incluse, de manière à respecter les droits et besoins des parents, de même que les intérêts de l'État dans le cas des places subventionnées. Cette durée doit être équivalente à ce qui est offert aux parents dont les enfants fréquentent la garde en installation. En effet, les installations subventionnées sont tenues d'offrir des services d'une durée allant jusqu'à 10 heures par jour au parent qui le réclame et elles ont l'exigence d'être ouvertes au moins 11 heures par jour, comme le prévoit le *Règlement sur la contribution réduite*.¹¹
2. **La durée du contrat** – Afin d'éviter l'insécurité suscitée par des contrats trop courts, la durée des contrats devrait être fixée à 12 mois.
3. **L'application de la Loi sur la protection du consommateur** – Il est primordial que les parents soient mis au courant de leurs droits avant même de signer l'entente de service.

La relation entre les parents et les prestataires de services de garde devant être mieux encadrée, chacun devra connaître au préalable ses droits et responsabilités en rapport avec la signature des ententes de services, incluant les obligations contractuelles qui seront imposées à chacun ainsi que les clauses et pénalités. Le contenu des ententes de services prescrites doit donc être complet, clair et accessible pour toutes les parties impliquées.

En respect des droits des travailleuses autonomes que sont les RSG, il importe de préciser que les droits des parents, tels qu'énoncés à l'article 1 de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, ne doivent pas être accessoires à toute entente collective signée par l'État. En effet, les droits des familles doivent être les mêmes partout, quel que soit le mode de service de garde fréquenté.

¹¹ Règlement sur la contribution réduite, article 8.

En ce sens, l'AQCPÉ formule la recommandation suivante.

Recommandation 2

Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'établir la forme et le contenu de l'entente de service prescrite, la ministre de la Famille doit tenir compte des éléments consensuels établis lors des travaux du Comité consultatif BC.

c) Des ententes de subvention

L'AQCPÉ s'étonne de voir que le ministère de la Famille n'introduit pas dans le projet de loi n° 27 l'obligation d'ententes de subvention prescrites entre lui-même, ou son mandataire les BC, et les RSG. Ces ententes existent déjà pour tous les services de garde subventionnés qui se trouvent en installation, mais ne sont toujours pas prescrites pour la garde en milieu familial.

En effet, les 91 664 places¹² subventionnées par l'État dans le réseau de la garde en milieu familial ne font l'objet d'aucune entente de subvention ni d'aucun contrôle sur l'utilisation des fonds publics. Pourtant, ces sommes importantes, qui représentent en 2014-2015 environ 600 M\$¹³, sont versés aux RSG sans que ces dernières n'aient d'ententes formelles à respecter ni de comptes à rendre, contrairement à ce qui est exigé des SGÉ en installation.

Il s'agit également d'un point sur lequel le Comité consultatif BC a travaillé pendant trois ans. Celui-ci s'est entendu sur le contenu et la forme des ententes de subvention pour la garde en milieu familial.

D'ailleurs, le rapport du [*Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde éducatifs à l'enfance et sur l'optimisation de leur financement*](#) a formulé une piste de solution qui fait consensus à ce propos. Dans l'optique d'une saine gestion des fonds publics, le gouvernement doit s'assurer d'encadrer les obligations des services de garde éducatifs à l'enfance à titre de prestataires de services subventionnés.

C'est pourquoi l'AQCPÉ émet la recommandation suivante.

Recommandation 3

Tous les services de garde éducatifs offrant des places à contribution réduite, **incluant la garde en milieu familial**, doivent signer des ententes de subvention prescrites afin d'encadrer leurs obligations à l'égard de leur prestation de services et de l'utilisation des subventions.

¹² Source : Ministère de la Famille, 30 septembre 2014

¹³ *Budget de dépenses 2014-2015, Crédits des ministères et organismes*, Conseil du trésor, juin 2014, p. 134.

d) Les pénalités

En tant que contrats, les ententes de services constituent avant tout une protection à la fois pour les parents et les prestataires de services de garde. En ce sens, l'AQCPE est en désaccord avec les éléments de l'article 4 du projet de loi n° 27 qui prévoient des pénalités plus sévères que ce que prévoit la *Loi sur la protection du consommateur* en cas de résiliation de l'entente de service par le parent.

En tant que consommateur, le parent est en effet en droit de savoir quelle sera la pénalité s'il résilie son entente. En outre, l'article 195 de la *Loi sur la protection du consommateur* prévoit déjà les montants de pénalité doit être prévu et inscrit dans la Loi :

195. Si le consommateur résilie le contrat après que le commerçant ait commencé à exécuter son obligation principale, les seules sommes que le commerçant peut exiger de lui sont:

a) le prix des services qui lui ont été fournis, calculé au taux horaire, au taux à la journée ou au taux à la semaine stipulé dans le contrat, et

b) à titre de pénalité, la moins élevée des sommes suivantes: 50 \$ ou une somme représentant au plus 10 pour cent du prix des services qui ne lui ont pas été fournis.

Cette loi étant d'ordre public, elle doit être appliquée par tous et à tous les contrats, incluant les ententes de services. Ainsi, nous croyons que la *Loi sur la protection du consommateur* doit s'appliquer largement à tous les SGÉ.

Compte tenu de ces considérations, l'AQCPE exprime la recommandation suivante.

Recommandation 4

La *Loi sur la protection du consommateur* doit continuer de s'appliquer largement dans le cadre d'ententes de services signées entre les parents et les prestataires de services de garde.

5. Les sanctions administratives

Comme il a été mentionné précédemment, les parents sont pris en otage par le déséquilibre entre l'offre de services insuffisante et la demande pressante. C'est dans ce contexte que des pressions sont exercées sur les parties pour maximiser les subventions versées dans le cadre du programme à contribution parentale réduite.

a) Pénaliser les familles

L'AQCE estime que le gouvernement fait fausse route en frappant sur les parents qui sont victimes du contexte de rareté des places, alors qu'il devrait plutôt s'attaquer à la source de ce déséquilibre. Cette pression exercée sur les parents diminuera de manière importante lorsque le réseau aura atteint son plein développement. Ainsi, il est inutile et injuste d'imposer des pénalités ou des sanctions aux familles qui sont prises au piège. **La solution réside dans le développement des places à contribution réduite.**

Certes, pour régler le problème, le gouvernement doit renoncer au report jusqu'en 2021 du développement des places à contribution réduite annoncées. Plus encore, il devrait accélérer ce développement et revenir sur sa décision d'imposer une mise de fonds de 50 % aux CPE promoteurs¹⁴. D'ailleurs, le réseau a démontré par le passé sa capacité à développer des places de manière soutenue lorsque la volonté politique est au rendez-vous. En effet, entre 1997 et 2005, le taux de croissance annuel des places à contribution réduite était en moyenne de 12,4 %.

Cela étant dit, il est curieux que ni le projet de loi n° 27, ni le projet de loi n° 28 ne fassent mention des garderies non-subsidées. Pourtant, un examen attentif permet de soulever de nombreuses préoccupations en ce qui a trait à ces établissements commerciaux.

D'abord, il convient de rappeler que notre première responsabilité collective va à la santé, la sécurité et le bien-être de tous les enfants, quel que soit leur milieu socio-économique. Or, force est de constater que les différents modes de services de garde ne sont pas tous égaux à cet égard. En effet, une récente étude du Directeur de santé publique de Montréal¹⁵ a démontré que les enfants de familles à faible revenu qui ont fréquenté exclusivement un CPE au cours de la période préscolaire sont 2 fois et demie moins susceptibles d'être vulnérables dans un domaine ou plus de leur développement que ceux qui ont fréquenté d'autres modes de services de garde.

Par ailleurs, la répartition des plaintes parmi les modes de services de garde est pour le moins inégale. En 2014-2015, 73,4 % des plaintes reçues au ministère de la Famille concernent les

¹⁴ Révision des règles budgétaires du PFI, décembre 2014.

¹⁵ [Sommaire exécutif, Enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants de maternelle](#), Directeur de santé publique de Montréal, 14 novembre 2014.

garderies commerciales, ce qui représente plus de 3 plaintes par jour de garde¹⁶. De surcroît, 92 % des plaintes liées à la santé et la sécurité des enfants concernent les garderies commerciales.¹⁷

En parallèle à ces données inquiétantes, il convient de souligner que les places en garderies commerciales non-subventionnées ont connu une explosion fulgurante de 3074 % en onze ans¹⁸, une augmentation 80 fois plus importante qu'en CPE, et 142 fois plus qu'en milieu familial. Seulement au cours des quatre dernières années, leur augmentation a été de près de 10 000 places en moyenne annuellement.¹⁹ Aussi, puisque les crédits d'impôts accordés aux parents pour les frais de garde d'enfants servent à financer les garderies commerciales non-subventionnées, on assiste à une **subvention indirecte de plus de 550 M\$ par année**, sans reddition de comptes, ni protection pour les parents et leurs enfants, ni aucun contrôle de l'État; il s'agit d'une somme ayant augmenté de 103,3 % depuis 2010.²⁰

Pour toutes ces raisons, l'AQCPÉ fait la recommandation suivante.

Recommandation 5

Le gouvernement doit renoncer au report jusqu'en 2021 du développement des places à contribution réduite annoncées, et plutôt accélérer ce développement, ainsi que revenir sur sa décision d'imposer une mise de fonds de 50 % aux CPE promoteurs.

Par ailleurs, l'article 5 du projet de loi n° 27 accorde ultimement au ministre le pouvoir de retirer au parent, pour une période de trois mois, la possibilité de bénéficier d'une place dont les services de garde sont subventionnés à l'égard de son enfant. L'AQCPÉ dénonce le fait que le gouvernement pénalise les enfants alors même qu'il devrait les protéger et répondre à leurs besoins. Certes, comme précisé par l'État dans l'article 1 de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, l'objectif est d'assurer la santé, la sécurité, le développement, le bien-être et l'égalité des chances des enfants qui reçoivent ces services, notamment ceux qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique.

b) Les pratiques inappropriées

À l'article 9, le projet de loi n° 27 prévoit des dispositions pénales pour le prestataire de services de garde fautif. Or, le gouvernement n'a nul besoin de créer de nouvelles sanctions.

¹⁶ En chiffres absolus : 868 plaintes reçues relatives aux garderies commerciales ÷ 261 jours de garde dans une année = 3,3 plaintes par jour de garde

¹⁷ Source : Ministère de la Famille, décembre 2014.

¹⁸ 1620 places en 2003 contre 49 802 places au 30 septembre 2014.

¹⁹ Données tirées du [site du ministère de la Famille](#). Source : Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance.

²⁰ Source : *Dépenses fiscales*, Ministère des Finances du Québec, années 2010 à 2013.

En effet, les lois et règlements en vigueur et le *Code criminel* prévoient déjà des mesures pour dissuader les pratiques inappropriées.²¹

Ainsi, le *Code criminel* précise aux articles 380 (Fraude), 388 (Reçu destiné à tromper) et 397 (Falsification de livres et documents) que quiconque falsifie un document ou commet une supercherie avec l'intention de tromper ou de frauder une personne est coupable d'un acte criminel pouvant mener jusqu'à l'emprisonnement. Voici plus précisément le libellé de ces articles :

380. (1) Quiconque, par supercherie, mensonge ou autre moyen dolosif, constituant ou non un faux semblant au sens de la présente loi, frustre le public ou toute personne, déterminée ou non, de quelque bien, service, argent ou valeur :

- *a)* est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de quatorze ans, si l'objet de l'infraction est un titre testamentaire ou si la valeur de l'objet de l'infraction dépasse cinq mille dollars;
- *b) est coupable :*
 - (i) **soit d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de deux ans,**
 - (ii) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, si la valeur de l'objet de l'infraction ne dépasse pas cinq mille dollars.

388. Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de deux ans quiconque, volontairement, selon le cas :

- a)* avec l'intention de tromper ou de frauder une personne ou de lui causer un préjudice, que cette personne lui soit connue ou non, **donne à quelqu'un un écrit censé un reçu** ou un récépissé de biens à lui livrés ou par lui reçus avant que les biens y mentionnés lui aient été livrés ou qu'il les ait reçus;
- b)* accepte, transmet ou emploie un prétendu reçu ou récépissé auquel s'applique l'alinéa *a*).

397. (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans quiconque, avec l'intention de frauder, selon le cas :

- *a)* détruit, mutile, altère ou falsifie tout livre, papier, écrit, valeur ou document, ou **y fait une fausse inscription;**

²¹ Pour consulter des extraits de la jurisprudence, voir Annexe 1.

- o **b) omet un détail essentiel** d'un livre, papier, écrit, valeur ou document, ou y altère un détail essentiel.

(2) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans quiconque, avec l'intention de frauder ses créanciers, contribue à l'accomplissement d'une infraction visée au paragraphe (1).²²

Par ailleurs, la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* prévoit déjà plusieurs dispositions pénales, notamment aux articles suivants :

113. Le **prestataire de services de garde** ou le bureau coordonnateur de la garde en milieu familial agréé qui **reçoit une subvention** en vertu de la présente loi et qui omet de tenir les livres, comptes et registres visés à l'article 57 ou y inscrit un **renseignement faux ou inexact** commet une infraction et est passible d'une amende de 500 \$ à 5 000 \$.

114. Le prestataire de services de garde qui omet de tenir la fiche d'inscription et d'assiduité visée à l'article 58 ou y **inscrit des renseignements faux ou trompeurs** commet une infraction et est passible d'une amende de 250 \$ à 1 000 \$.

115. Le titulaire de permis ou le bureau coordonnateur de la garde en milieu familial agréé qui reçoit une subvention en vertu de la présente loi, qui omet de produire, dans le délai prescrit, les rapports visés aux articles 61, 62 ou 63 ou y **inscrit un renseignement faux ou inexact commet une infraction** et est passible d'une amende de 500 \$ à 5 000 \$.

119. En cas de récidive, les amendes prévues aux articles 108.1 à 117 sont portées au double.²³

De plus, du côté de la garde en installation, la Loi accorde au ministre le pouvoir de refuser la délivrance ou le renouvellement d'un permis, ou encore suspendre ou révoquer ce dernier dans certaines circonstances, notamment celles décrites dans les extraits suivants :

26. Le ministre peut refuser de délivrer un permis si:

3° le demandeur, un de ses administrateurs ou un de ses actionnaires est accusé ou a été **déclaré coupable d'une infraction ou d'un acte criminels** ayant un lien avec les aptitudes requises et la conduite nécessaire pour la tenue d'un centre de la petite enfance ou d'une garderie;

4° le demandeur, un de ses administrateurs ou un de ses actionnaires a été **déclaré coupable**, dans les deux ans précédant la demande, d'une infraction à l'article 6 ou, en cas de récidive pour une telle infraction, dans les cinq ans précédant sa demande;

²² Les surlignements en caractères gras sont ceux de l'AQCPE et ne figurent pas dans le texte officiel du *Code criminel*.

²³ Les surlignements en caractères gras sont ceux de l'AQCPE et ne figurent pas dans le texte officiel de la Loi.

28. Le ministre **peut suspendre**, révoquer ou refuser de renouveler le permis du titulaire qui :

1° **commet ou autorise une infraction à la présente loi**, consent ou participe à son accomplissement ;

4° fait une **fausse déclaration ou dénature** un fait important lors de la **demande de délivrance ou de renouvellement** d'un permis ou **dans un document ou un renseignement requis par le ministre** ;²⁴

De la même manière, le *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance* présente des dispositions pour prévenir les pratiques inappropriées, en particulier à l'alinéa 6 de l'article 75 :

75. Le bureau coordonnateur peut refuser de renouveler la reconnaissance d'une responsable d'un service de garde en milieu familial, la suspendre ou la révoquer dans les circonstances suivantes:

6° celle-ci a fait une fausse déclaration ou a dénaturé un fait important lors de sa demande de reconnaissance ou dans un document ou enseignement requis en vertu de la Loi ou de ses règlements;²⁵

À propos de toutes ces dispositions, le ministère devrait mener une campagne d'information à l'attention des parents et des prestataires de services de garde en ce qui a trait aux conséquences d'une utilisation inappropriée des subventions.

c) Des sanctions injustes et déraisonnables

Si l'on s'attarde aux éléments prévus dans le projet de loi n° 27 en ce qui a trait aux sanctions administratives, on constate qu'ils sont à la fois injustes et inapplicables. En l'occurrence, le terme « renseignements faux ou trompeurs », non défini, reste beaucoup trop vague, flou et large. Par exemple, il suffirait qu'un parent se trompe de bonne foi en signant la fiche d'assiduité de son enfant pour qu'il soit sujet à des sanctions et pénalités.

En outre, en cas de sanction, la décision du ministère de la Famille deviendra exécutoire à compter de sa réception. Aucun mécanisme de règlement des différends, de révision ou de présentation des observations des parents n'est prévu. S'ils veulent contester cette décision, ces derniers devront se présenter devant le Tribunal administratif du Québec, dont les délais déjà longs seront encore alourdis de façon considérable avec tous les cas qui s'ajouteront. Or, il est important que les parents puissent avoir accès à des recours dont les procédures ne seront pas trop lourdes.

Les lois existantes donnent déjà à l'État les moyens d'agir dans les cas de pratiques inappropriées. Si celles-ci semblent insuffisantes pour enrayer les problèmes, le

²⁴ Les surlignements en caractères gras sont ceux de l'AQCPE et ne figurent pas dans le texte officiel de la Loi.

²⁵ Les surlignements en caractères gras sont ceux de l'AQCPE et ne figurent pas dans le texte officiel du Règlement.

gouvernement devrait plutôt se questionner sur les raisons opérationnelles et politiques qui limitent son pouvoir d'action. Pour toutes ces raisons, l'AQCP fait la recommandation suivante.

Recommandation 6

Les articles 5, 6, 7 et 9 concernant les pénalités et sanctions devraient être retirés du projet de loi n° 27.

6. Conclusion

La petite enfance forme les adultes de demain. L'existence des services de qualité, source de fierté, est une chance sans égale pour les enfants et leurs familles. Ils permettent aux enfants de se développer de façon optimale à l'aide d'un programme éducatif solide. Le Québec souhaite les conserver; il est important de travailler en ce sens.

En permettant aux familles de confier leurs enfants à des éducatrices ou des RSG compétentes, dans un endroit sécuritaire à un coût abordable, plusieurs ont pu conjuguer aspirations professionnelles et familiales. Ainsi, entre 2004 et 2011, le nombre de naissances par année est passé de 74 000 à près de 88 500, et la tendance se maintient. Ce sont 70 000 Québécoises qui ont ainsi pu décrocher un emploi²⁶. Leur activité économique représente 5,1 G\$ pour le PIB du Québec. En fait, il est bon de rappeler que chaque dollar investi dans les services de garde à 7,30 \$ génère des retombées de 1,50 \$ pour l'État.

Avec son programme de services de garde à contribution réduite, le Québec a choisi de donner une chance égale à tous ses enfants, quel que soit leur milieu socio-économique. La politique familiale québécoise et ses composantes ont été mises en place dans un contexte similaire à celui d'aujourd'hui; en effet, il s'agissait d'une période de défis importants en regard des finances publiques. Le gouvernement a alors choisi de miser sur la stimulation de l'économie en se basant notamment sur le rapport *Un Québec fou de ses enfants*. « C'est l'ensemble de la société québécoise qui est invitée à replacer les enfants au centre de sa vie collective.²⁷ » Aujourd'hui, à l'heure des choix difficiles, il importe de réitérer que nous sommes toujours fous de nos enfants!

Ainsi, nous croyons important que l'État encadre mieux l'offre de service aux parents et enfants du Québec avec l'introduction d'ententes de services et de subvention prescrites. Enfin, l'AQCPE estime que l'atteinte d'une place à contribution réduite pour chaque enfant qui en a besoin permettra de réduire la pression exercée sur les parents du Québec.

L'AQCPE remercie les membres de la Commission des relations avec les citoyens de l'attention qu'ils accorderont à ses remarques et propositions. L'AQCPE renouvelle sa grande collaboration pour travailler de concert à l'atteinte des mandats du gouvernement, ainsi qu'à la réduction des pratiques inappropriées dans le réseau, tout en assurant des services de garde de qualité qui répondent aux besoins des familles du Québec sans imposer un fardeau inutile à celles-ci.

²⁶ FORTIN, Pierre, Luc GODBOUT, et Suzie ST-CERNY, [L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux](#), Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, *ibid.*, p. 26.

²⁷ [Un Québec fou de ses enfants](#), Rapport du Groupe de travail pour les jeunes, 1998, p. 10.

Annexe 1 : Liste des autorités – Jurisprudence

JURISPRUDENCE

DISPOSITIONS DU CODE CRIMINEL, FRAUDE ET FALSIFICATION DE DOCUMENTS

*R. c. Cohen, 2013 QCCS 5441 (C.S.), Requête pour permission d'appeler sur la peine accueillie 2013 QCCA 1982 (C.A.), Appel sur la peine rejeté 2014 QCCA 514, (CA.). (L'accusé a plaidé coupable : *Culpabilité de fraude et pour usage de documents contrefaits à l'endroit du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. L'accusé a frustré le ministère de 850 000\$ en utilisant le stratagème suivant : Certains étudiants qui n'assistaient pas aux cours recevaient tout de même des prêts et bourses et remettaient une certaine somme au collègue, qui, à son tour, transmettait de fausses feuilles de présence au ministère au sujet de ces étudiants.*)*

R. c. Baillargeon, 2007 QCCQ 11977 (C.Q.). (Dans le contexte de la réfection d'une route longeant la rivière, plusieurs ententes ont été conclues avec des expropriés de la municipalité de Trois-Rives. La somme de 285 000\$ a été versée à l'accusé, par l'évaluateur co-accusé dans cette affaire, sur présentation de fausses factures. Collusion entre les deux protagonistes. Les deux (2) accusés sont reconnus notamment coupable de complot dans le but de frauder le gouvernement, de fabrication et d'usage de faux.)

R. c. Pellerin, 2008 QCCQ 2234 (C.Q.). (Un employé est reconnu coupable de fraude envers son employeur (Garda), puisqu'en raison de la fabrication de faux documents, il recevait dans ses comptes bancaires les payes d'employés fictifs ne travaillant plus pour l'employeur.)

R. c. Chayer, J.E. 2005-552 (C.Q.). (L'accusé a fraudé l'aide sociale pour la somme de 92 000\$ en utilisant deux identités distinctes. Il recevait des prestations pour lui-même ainsi que sous un nom d'emprunt.)

ACCUSATION CRIMINELLE POUR FRAUDE OU FALSIFICATION EN MATIÈRE DE SERVICES DE GARDE, GARDERIE PRIVÉE OU CPE

Des dossiers pertinents sont en instance, mais aucune décision n'est rendue à ce jour. À notre connaissance, il s'agit de trois (3) cas en instance de procédures pénales pour des RSG pour fraude (380 C. Cr.), falsification de documents et fabrication de faux. (367 et 368 C. Cr).

RÉVOCACTION OU SUSPENSION POUR FAUSSE DÉCLARATION OU FALSIFICATION

M.Q c. Centre de la petite enfance A, T.A.Q.E. 2006AD-38 (QC TAQ.). (La reconnaissance d'une responsable d'un service de garde est révoquée au motif qu'elle a inscrit de faux renseignements sur les fiches d'assiduité d'un enfant. Le juge estime que la fiche d'assiduité est très importante, car elle sert de document de base pour permettre le versement des subventions. La requérante avait le devoir de la remplir avec rigueur. Or, elle a inscrit de fausses informations sur les fiches d'assiduité

de l'enfant en cause. Elle a ainsi tenté d'obtenir des subventions auxquelles elle n'avait pas droit. Sa reconnaissance doit être révoquée.)

L.L. c. Bureau coordonnateur A Inc., 2007 CanLII 51011 (QC TAQ), Requête contestant la révocation de la reconnaissance rejetée. (Offre de services de garde à contribution réduite durant suspension, mentir aux parents sur la suspension et ses motifs, utilisation de fiches d'assiduité qui portent des fausses signatures et qui indiquent des périodes de présence ou d'absence inexactes, fausses signatures sur les fiches d'assiduité, création d'un faux avis de résiliation, offre de service de répondant pas aux besoins des parents, offert simultanément un service de garde subventionné et non-subventionné, fabrication de faux, manque de collaboration avec le bureau coordonnateur.)

*A c. Centre de la petite enfance X, 2006 CanLII 73573 (QC TAQ) Requête contestant la révocation de la reconnaissance rejetée. (Fausses déclarations sur les fiches d'assiduité, 228 jours de garde réclamés frauduleusement.) * Absence de la RSG à l'audience.*

M.L. c. Centre de la petite enfance C., 2001 CanLII 35361 (QC TAQ). Requête contestant la révocation de la reconnaissance rejetée. (Utilisation de fiches d'assiduité qui portent des fausses signatures et qui indiquent des périodes de présence ou d'absence inexactes, acquitté pour le parent le paiement de la contribution réduite.)

RÉVOICATION POUR FAUSSES DÉCLARATIONS – AUCUN DOMMAGE CONTRE LE BC

Bélisle c. Centre de la petite enfance L., 2009 QCCQ 2426 (C.Q.). (La RSG réclame des dommages-intérêts pour atteinte à la réputation et diffamation, suite à la réception d'un avis d'intention de suspension ou de révocation pour fausses déclarations et falsification des fiches d'assiduité. La Cour juge qu'il est du ressort du BC de s'assurer de la complétion des fiches avec rigueur et la Loi et le règlement lui donne tous les pouvoirs pour ce faire.)

« [104] L'ARTICLE 34 DU "RÈGLEMENT" PRÉVOIT SPÉCIFIQUEMENT, AUX SOUS ALINÉAS 1 ET 1.1 (4), QUE LE TITULAIRE D'UN PERMIS DOIT SUSPENDRE OU RÉVOQUER LA RECONNAISSANCE D'UNE PERSONNE, À TITRE DE RESPONSABLE, LORSQU'ELLE A COMMIS UNE INFRACTION À L'ARTICLE 22 DE LA "LOI" OU SI ELLE A FAIT UNE FAUSSE DÉCLARATION OU A DÉNATURÉ UN FAIT IMPORTANT DANS UN DOCUMENT OU RENSEIGNEMENT REQUIS EN VERTU DE LA "LOI" OU DE SES "RÈGLEMENTS";

[105] AU REGARD DE CES DIVERSES DISPOSITIONS, FORCE EST DE CONSTATER QUE LA DEMANDERESSE DEVAIT COMPLÉTER LA FICHE D'ASSIDUITÉ AVEC RIGUEUR. UNE TELLE FICHE EST UN DOCUMENT QUI EST REQUIS EN VERTU DE LA "LOI". SI UNE PERSONNE RESPONSABLE D'UN SERVICE DE GARDE FAIT UNE FAUSSE DÉCLARATION OU DÉNATURE UNE FICHE D'ASSIDUITÉ, LE CONSEIL D'ADMINISTRATION D'UN "CPE" A ALORS LE POUVOIR DE SUSPENDRE OU DE RÉVOQUER LA [...]

[120] DANS LES CIRCONSTANCES, LA DÉFENDERESSE "CPE" ÉTAIT EN DROIT D'ENVOYER L'AVIS P-1 ET PAR LA SUITE D'ENVOYER L'AVIS P-4, APRÈS AVOIR PROCÉDÉ EN L'ABSENCE DE LA DEMANDERESSE. LES DÉFENDERESSES ONT EXERCÉ LE POUVOIR DE SURVEILLANCE ET DE CONTRÔLE PRÉVU DANS LA "LOI" ET LE "RÈGLEMENT»