

10 février 2026

Commentaires et suggestions du CQSEPE sur le projet de loi 12

*loi instituant la prestation de services de garde éducatifs à l'enfance
par les personnes reconnues à titre de responsables
d'un service de garde éducatif en communauté*

Mémoire présenté à la
Commission des relations avec les citoyens,
Assemblée nationale du Québec

CQSEPE

CONSEIL QUÉBÉCOIS
DES SERVICES ÉDUCATIFS
À LA PETITE ENFANCE

Analyse, recherche et rédaction :
Me François-Xavier Picard Rens pour le contentieux du CQSEPE

Consultation des membres, collaboration à l'analyse, recherche :
M^{me} Francine Lessard, directrice générale

Mémoire déposé par le CQSEPE avec l'appui de
l'Association des cadres des centres de la petite enfance



CQSEPE
CONSEIL QUÉBÉCOIS
DES SERVICES ÉDUCATIFS
À LA PETITE ENFANCE

2480, chemin Sainte-Foy, bureau 110
Québec (Québec) G1V 1T6
1 (866) 916-7688 | info@cqsepe.ca | www.cqsepe.ca

Présentation de l'organisme

Le Conseil québécois des services éducatifs à la petite enfance (ci-après **CQSEPE**) est un organisme provincial dont la mission est de représenter les intérêts collectifs de ses membres actifs (centres de la petite enfance et bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial) ainsi que de promouvoir et de soutenir l'amélioration continue de la qualité des services éducatifs. Pour réaliser sa mission, le CQSEPE assure la communication, la consultation, la formation et l'information de manière constante et transparente avec ses membres actifs.

Historique

Le CQSEPE répond à un désir largement partagé d'avoir une instance provinciale où les centres de la petite enfance (ci-après **CPE**) et les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial (ci-après **BC**) sont membres à part entière, sans intermédiaire. Le CQSEPE existe officiellement depuis le 27 mai 2004 alors que se tenait son assemblée générale de constitution.

Objectifs visés par l'organisation

Rendre les services éducatifs toujours plus accessibles afin de favoriser le développement harmonieux de l'enfant, diversifier des modes de services éducatifs adaptés aux besoins de la famille, collaborer et créer un partenariat avec les différents intervenants du réseau des services éducatifs afin d'établir la complémentarité et la complicité nécessaires à la réalisation et à l'atteinte de nos objectifs collectifs et mutuels, améliorer de façon continue la qualité des services éducatifs.

Expertise de nos membres

Depuis 1979, lors de la création de l'Office des services de garde à l'enfance et des Agences de garde en milieu familial, plusieurs de nos membres étaient et demeurent encore aujourd'hui, les premiers promoteurs de la garde en milieu familial. La garde en milieu familial est l'un des plus vieux modes de garde. Il convient de lui accorder un cadre législatif distinct. Nous vous invitons à tirer profit de l'expertise de votre réseau.

Méthodologie et consultation

Le 4 février 2026, une consultation de certains membres BC du CQSEPE a été effectuée lors d'une rencontre spéciale afin d'étudier le projet de loi 12 de la 2^e session de la 43^e législature, la *loi instituant la prestation de services de garde éducatifs à l'enfance par les personnes reconnues à titre de responsables d'un service de garde éducatif en communauté* (ci-après **projet de loi 12**). Les représentants des BC ont alors émis leurs opinions et suggestions sur les modifications proposées. Le CQSEPE s'est engagé à représenter les intérêts collectifs de ses membres BC en soumettant les réflexions et recommandations ayant obtenu la faveur de la majorité.

Le contenu du présent mémoire

Le contenu du présent mémoire reflète donc les commentaires, les préoccupations et les recommandations, le cas échéant, de nos membres BC. Les modifications proposées pour lesquelles vous ne retrouvez pas de commentaires, de préoccupations ou de recommandations ont reçu l'aval lors de nos consultations.

Le cadre législatif

Le réseau des services éducatifs est principalement encadré par la *loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (ci-après **LSGEE**) ainsi que par le *règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et leurs différentes directives et instructions.

Le CQSEPE est conscient qu'une modification de la législation et de la réglementation ne constitue pas la solution à tous les défis du réseau des services éducatifs à la petite enfance.

Par contre, il souhaite que toute modification soit réalisée en tenant compte des grands enjeux qui se présentent pour le réseau dans un contexte de confiance et de collaboration de tous les intervenants.



Le 12 avril 2022, le ministre de la Famille, Mathieu Lacombe, a annoncé une nouvelle directive aux BC afin de permettre l'expérimentation d'une formule de garde complémentaire à celle offerte par les services de garde éducatifs en milieu familial. Cette directive est la directive de projet pilote de responsables d'un service de garde éducatif en communauté et en entreprise. S'inscrivant dans la stratégie du *Grand chantier pour les familles*, elle vise à bonifier l'offre de services de garde au Québec en permettant aux personnes responsables d'un service de garde éducatif (ci-après **RSGE**) d'opérer dans un local autre que leur résidence, de regrouper leurs services au sein d'une même résidence, ainsi que d'offrir des services de garde à horaire atypique.

La directive de projet pilote de responsables d'un service de garde éducatif en communauté et en entreprise est née, entre autres, des efforts du CQSEPE qui, inspiré de pratiques observées dans des échanges avec des professionnels en service de garde de France, a fait la promotion d'une forme de garde participative en milieu familial ainsi que l'utilisation de ressources nouvelles dans l'offre de services de garde au Québec. Le ministère de la Famille (ci-après **ministère**), conscient qu'un nouveau type de services de garde entraîne son lot de nouveautés quant à l'implication des BC, a alors conclu une entente avec le CQSEPE afin d'offrir du soutien et de l'accompagnement à tous les BC du Québec souhaitant lancer des projets-pilotes en vertu de la nouvelle directive. Le CQSEPE a donc été présent depuis le début de l'expérience de cette nouvelle forme de garde, travaillant de façon collaborative avec les fonctionnaires et experts du ministère.

La directive de projet pilote de responsables d'un service de garde éducatif en communauté et en entreprise se terminera ultimement le 31 mars 2027. Elle a permis, au moment d'écrire ce mémoire, d'ouvrir 267 nouveaux services de garde éducatifs œuvrant au Québec, de créer 2646 places en services de garde éducatifs et d'attirer un grand nombre de nouvelles RSGE ainsi que des centaines de partenaires tiers au réseau des services de garde y apportant leur contribution matérielle, financière et civique. Le résultat de cette directive ne peut être

considéré autrement qu'un succès décisif et un bénéfice clair pour tous les parents du Québec.

Cette conclusion semble être partagée par le ministère de la Famille puisque le 11 décembre 2025, la ministre de la Famille, Kateri Champagne Jourdain a déposé le projet de loi 12. Le CQSEPE a été invité à commenter ce projet de loi. Après consultation auprès des membres du CQSEPE, nous vous présentons les commentaires et recommandation de ceux-ci.

CHANGEMENT DE DÉFINITION ET DE VOCABULAIRE

En commençant, il faut comprendre que la loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (ci-après **LSGEE**) sert principalement à établir le cadre des types de services de garde au Québec ainsi que des règles communes à tous les services de garde. Elle n'a pas pour objectif de décrire en détail le fonctionnement précis de ces services de garde. Ceci est le rôle de la réglementation prise en vertu de la LSGEE.

Considérant que la LSGEE sert principalement à établir les assises des différents types de services de garde, le projet de loi 12 ne vient donc pas reprendre exactement les prescriptions de la directive de projet pilote de responsables d'un service de garde éducatif en communauté et en entreprise. Plutôt, le projet de loi 12 vient préparer le terrain pour les modifications réglementaires à venir et établit l'existence et la spécificité d'une nouvelle forme de garde : les services de garde en communauté.

La grande majorité des articles du projet de loi 12 sont donc à but nominatif. Les services de garde éducatifs en communauté viennent donc s'adjoindre aux services de garde éducatifs en milieux familiaux. Les responsables de services de garde éducatifs en milieux familiaux sont suivis des responsables de services de garde éducatifs en communauté. On indique donc clairement qu'il s'agit de deux types de garde associés, mais distincts. Cette séparation claire permet, pour le futur, de créer des obligations séparées pour les deux types de services de garde, de faire des directives et des instructions visant l'un ou l'autre de ces types de services de garde et d'ajuster les mesures administratives des deux types de services de garde de façon indépendante l'une de l'autre pour le bénéfice du réseau. C'est, aux yeux du CQSEPE, la meilleure solution.

Nous notons que, dans la directive de projet pilote de responsables d'un service de garde éducatif en communauté et en entreprise, comme aucune distinction n'était faite, tous les milieux créés par celle-ci étaient, techniquement, des services de garde en milieux

familiaux. Leur seule distinction légale étant qu'ils étaient sujets à la directive. Bien que cette situation n'ait pas été problématique durant la vie de la directive, on peut croire que, sur le long terme, la solution choisie par le ministère sera plus flexible.

ADAPTATIONS NÉCESSAIRES

Dans un même ordre d'idées, on retrouve plusieurs articles du projet de loi 12 qu'on pourrait qualifier d'adaptation des préceptes de la LSGEE pour permettre l'intégration des services de garde éducatifs en communauté.

Dans cette catégorie se retrouve, par exemple, l'article 2 du projet de loi 12 modifiant l'article 5.2 de la LSGEE pour que celui-ci inclue les personnes responsables de services de garde en communauté travaillant en collaboration. Bien que l'écriture de l'article 5.2 de la LSGEE ainsi que son application puissent être contentieuses, l'ajout des services de garde en communauté au principe général interdisant les pratiques inappropriées est cohérent avec les objectifs de la loi.

Similairement, l'obligation de promouvoir la qualité des services de garde que l'on retrouve à l'article 3 du projet de loi 12, les pouvoirs exclusifs à l'article 5, les nouvelles fonctions des BC aux articles 6 et 7, l'obligation d'employer le guichet unique à l'article 15, les modifications à l'évaluation d'absence d'empêchement aux articles 16 à 24, les modifications aux subventions aux articles 25 et 26 ainsi que les pouvoirs réglementaires du ministre de la Famille à l'article 27.

Le CQSEPE n'émet pas de commentaire particulier sur cet aspect du projet de loi. S'il est vrai que plusieurs des articles touchent à des sujets d'intérêts pour les membres du CQSEPE et que des changements pourraient être bénéfiques, l'objectif du projet de loi 12 est l'intégration des services de garde éducatifs en communauté à l'offre de services de

garde du Québec. Sur cet aspect, l'adaptation des anciens articles de loi pour faire place au nouveau mode de garde est essentielle et le travail est bien fait.

CHANGEMENT FONDAMENTAUX

La section suivante comprend les changements fondamentaux à la LSGEE permettant l'inclusion des services de garde éducatifs en communauté dans la loi, et, éventuellement, dans la réglementation. Ces changements sont restreints puisqu'ils ne font qu'établir des bases qui nécessiteront des précisions dans des règlements, des directives et des instructions. Cependant, ils sont fondamentaux en ce sens qu'ils sont les principaux vecteurs introduisant la nouvelle forme de garde.

Premièrement, la section I.1 créée par l'article 9 du projet de loi 12. Cette section crée la reconnaissance spécifique à la garde éducative en communauté. Le nouvel article 51.5 de la LSGEE que crée cette section permet notamment, selon des critères ou une méthodologie à définir ailleurs, de transformer une reconnaissance en tant que RSGE en milieu familial en une reconnaissance en tant que RSGE en communauté. Cela permet aux RSGE sur le terrain d'être flexibles et donne une fluidité au système qui encourage le recrutement et surtout la rétention des RSGE. C'est un des atouts principaux du nouveau mode de garde tel que peuvent l'attester de nombreux participants aux projets pilotes qui ont réussi à retenir des RSGE qui souhaitaient quitter le système dû aux restrictions imposées par l'emploi d'une résidence pour offrir des services de garde. La fonction d'accorder la reconnaissance pour la garde en communauté étant, dans la loi, essentiellement similaire au milieu familial traditionnel, il est donc un net positif que les BC puissent être l'arbitre du transfert de reconnaissance d'une forme de garde à l'autre. Le CQSEPE n'a pas de note particulière sur cette section en attendant les précisions qui viendront nécessairement dans la réglementation.

Ensuite vient la section III, Responsables d'un service de garde éducatif en communauté, créée par l'article 13 du projet de loi 12. Cette section est la plus significative du projet de loi, car elle vient définir les assises de la garde en communauté. Si elle ne donne pas de détails sur les conditions de reconnaissance, elle vient mettre des limites claires, notamment : 1- ceux-ci ne sont pas offerts en résidence; 2- l'exclusivité de l'usage des locaux; 3- la collaboration. Ces trois points nécessitent une analyse plus poussée.

1- Service non offert en résidence

Selon la directive de projet pilote de responsables d'un service de garde éducatif en communauté et en entreprise, les projets pilotes pouvaient s'ouvrir dans un milieu non résidentiel entre une ou plusieurs RSGE ou dans une résidence entre plus d'une RSGE. L'avantage principal du modèle en résidence était au niveau des remplacements, plus souples sous l'égide de la directive, ainsi qu'au niveau fiscal, où certaines RSGE y trouvaient un avantage, pouvant opérer avec plus d'enfants (plutôt que six) et quatre poupons plutôt que deux, sans pour autant devoir engager une assistante. L'absence d'employée venait simplifier leurs obligations administratives et contractuelles. Pour certains couples travaillant ensemble, il y avait aussi un principe de réciprocité permettant une vie personnelle et familiale plus saine. Finalement, au niveau des BC, la possibilité de travailler directement avec la personne autrefois assistante, maintenant RSGE, surtout au niveau du soutien pédagogique et technique, était un atout à l'amélioration de la qualité des services de garde.

Le projet de loi 12 ne vient pas, comme tel, interdire que deux RSGE travaillent de concert dans une résidence. Il exclut cependant ces RSGE du modèle de garde en communauté. Il serait toujours possible que, dans la réglementation, surtout en lien avec l'article 51(6.1) du Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance, de permettre cette modalité de la garde en milieu familial. Selon les membres du

CQSEPE, ceci serait bénéfique. La possibilité d’agir à deux en résidence selon le mode traditionnel de la garde en milieu familial est un atout pour la rétention des RSGE. Même lorsqu’elles ne l’emploient pas, certaines RSGE sont rassurées par la possibilité d’y recourir, au besoin, ou de planifier leur vie en conséquence de cette possibilité. On note aussi que plusieurs milieux opérant à deux RSGE en résidence ont été créés sous la directive. Il est essentiel de ne pas perdre ces milieux pour le réseau des services de garde.

2- Exclusivité

L’usage exclusif des locaux en communauté pour le bénéfice des enfants du service de garde a été un des piliers de la directive de projet pilote de responsables d’un service de garde éducatif en communauté et en entreprise. Il est effectivement essentiel de contrôler l’usage qui sera fait de ces locaux qui ne sont pas, a priori, partie intégrante du réseau des services de garde, mais bien des locaux appartenant à des tiers partenaires. Cependant, il faudra définir cette exclusivité et permettre une certaine latitude. Durant toute la vie de la directive, l’exclusivité a été un des freins les plus importants à l’ouverture et au déploiement de la garde en communauté. Plusieurs partenaires veulent se réserver un certain usage, encadré par le droit relatif au bail commercial, du local qu’ils mettent à la disposition des RSGE. Les membres du CQSEPE croient que de laisser une marge de manœuvre aux BC, avec un encadrement et des recommandations flexibles, de préférence par directive ou instruction, permettrait de créer un environnement où la pratique vient se développer par l’expérience et l’expertise des BC plutôt que par des contraintes trop rigides ancrées dans la loi et difficiles à corriger.

3- Collaboration

L'imposition, par la loi, d'une collaboration entre les différentes RSGE d'un service de garde éducatif en communauté est logique et tire son existence de la directive de projet pilote de responsables d'un service de garde éducatif en communauté et en entreprise. L'autorisation d'ententes ad hoc avec un support du ministère sous la forme de modèles ainsi que la supervision par les BC de ces ententes est une méthode solide et fiable. C'est le fonctionnement existant sous la directive et celui-ci, quoiqu'il ait pu générer certaines situations contentieuses durant la vie de la directive, a généralement permis un bon fonctionnement dans des centaines de services de garde. Il faut noter que les BC ont toujours une certaine fébrilité face à ces ententes, surtout lorsqu'un conflit éclate. L'expertise des BC ne s'étend pas au monde contractuel. Des formations et du soutien de la part du ministère seraient bienvenus en ce sens.

Là où il y a cassure avec la directive, cependant, est au nouvel article 56.6 du RSGEE créé par l'article 13 du projet de loi 12. Cet article exige la signature de toute entente de service dans un service de garde éducatif en communauté par les deux RSGE. Cela crée un problème juridique sérieux; au niveau de différentes lois, il s'agirait alors d'une entreprise commune. Notamment, aux termes des lois fiscales, les deux RSGE seraient une entreprise. Elles devraient avoir un numéro d'entreprise, un enregistrement, remplir la fiscalité pour entreprise, etc. C'est un scénario infernal au niveau de l'administration quotidienne d'un service de garde éducatif. Ce scénario n'est pas théorique. Revenu Québec a déjà contacté un service de garde ouvert selon la directive de projet pilote de responsables d'un service de garde éducatif en communauté et en entreprise pour imposer un numéro d'entreprise et exiger la documentation fiscale y afférente. La défense des RSGE, dans ce scénario, était de prouver qu'elles sont, en fait, deux entreprises en nom individuel opérant en parallèle dans un même environnement. Les ententes de services étant des contrats

complètement uniques à chaque relation parent-RSGE sont la preuve de cet état des choses. Forcer la signature des deux RSGE sur toutes les ententes de services vient changer la donne. Cela nuirait aux services de garde déjà en opération et réduirait massivement l'engouement pour ceux-ci de la part des RSGE. Les membres du CQSEPE sont nettement en opposition à cette obligation.

Nous notons que, selon nous, l'idée derrière cet ajout, que seul le ministère peut confirmer, se trouve dans la façon dont le remplacement entre RSGE en communauté est planifié dans la réglementation à venir. On retrouve en ce moment, dans les règles de l'occupation du milieu familial, l'obligation de signer une entente de service lorsqu'une RSGE garde un enfant en remplacement d'un enfant qu'elle garde autrement. L'objectif est de pouvoir documenter l'individu qui donne la prestation de service de garde et de ne pas payer de subvention en double : une fois pour un enfant absent dans un milieu et une fois dans le milieu où il reçoit des services de garde. Ces objectifs sont rationnels. Cependant, la solution proposée laisse beaucoup à désirer.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Finalement, il y a une section sur les dispositions transitoires aux articles 39 à 43 du projet de loi 12. Cette section donne notamment un délai de trois mois à partir de l'entrée en vigueur de la réglementation relative au projet de loi 12 pour faire transitionner les services de garde opérant sous la directive de projet pilote de responsables d'un service de garde éducatif en communauté et en entreprise à la conformité selon la nouvelle loi et réglementation. Les membres du CQSEPE trouvent ce délai adéquat. De plus, l'article 41 permet au ministre de la Famille d'étendre les délais transitoires prévus au projet de loi 12. Cette précaution rassure grandement les BC qui comptent travailler en collaboration avec le ministère pour permettre l'entrée dans la loi de cette nouvelle forme de garde. Le ministère ayant été un partenaire particulièrement fiable tout au long de ce processus, le CQSEPE ainsi que ses membres sont certains que le processus sera bien encadré et à la satisfaction de tous.

En conclusion

L'enthousiasme envers l'ajout d'une nouvelle forme de garde demeure fort, et le CQSEPE réaffirme sa volonté de poursuivre sa collaboration avec le ministère afin de garantir le bon déroulement de cette transformation majeure.

Nous insistons qu'il est essentiel de maintenir une communication fluide avec tous les acteurs du réseau des services de garde ainsi qu'avec les acteurs ancillaires qui ont été essentiels durant la phase de projet pilote et qui le demeurent avec l'entrée dans la loi et la réglementation de la garde éducative en communauté, notamment le secteur municipal qui a joué un grand rôle tout au long des projets pilotes.