

DE : Madame Kateri Champagne Jourdain
Ministre de la Famille

Le 15 octobre 2025

TITRE : Projet de règlement modifiant le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

À l'automne 2021, le gouvernement du Québec a lancé le Grand chantier pour les familles (Grand chantier) dans lequel il s'est donné comme objectif de créer suffisamment de places en services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE) pour répondre aux besoins des familles, dont les besoins de garde à horaires atypiques.

Les besoins de garde à horaires atypiques concernent plusieurs familles au Québec. Selon l'*Enquête québécoise sur l'accessibilité et l'utilisation des services de garde* de 2021 de l'Institut de la statistique du Québec, lors de leur recherche d'un premier service de garde, les parents d'environ 7 % des enfants ont cherché un service de garde à horaires atypiques, à savoir des horaires de fin de semaine (4,6 %), de soir (4,9 %) et/ou de nuit (1,4 %).

Depuis le lancement du Grand chantier, le ministère de la Famille (Ministère) a mis en place différentes mesures facilitantes et incitatives pour soutenir les prestataires de SGEE qui souhaitent développer et maintenir des services selon ces horaires, parmi lesquelles :

- Le Règlement sur les SGEE (chapitre S-4.1.1, r. 2) (RSGEE) a été modifié en 2022 pour faciliter l'offre de services de garde de nuit;
- La Loi sur les SGEE (chapitre S-4.1.1) (LSGEE) a été modifiée en 2024 afin de permettre à un prestataire de recevoir des enfants vivant à la même adresse qu'un enfant fréquentant le SGEE et des enfants de son personnel, même s'ils sont admis aux services de l'éducation préscolaire ou de l'enseignement primaire, lorsque les services sont offerts selon un horaire non usuel, en plus de permettre l'élaboration de modèles d'entente de services qu'un prestataire est tenu d'utiliser qui sont mieux adaptés aux besoins des parents;
- Le lancement en 2022 d'une nouvelle fonctionnalité, dans le guichet unique d'inscription aux SGEE La Place 0-5, qui permet un repérage plus précis, rapide et facile des places disponibles selon l'horaire des besoins de garde souhaités;
- Les enveloppes budgétaires pour le développement de l'offre à temps partiel, de soir, de nuit et de fin de semaine ont été rehaussées.

Malgré ces actions, certains obstacles réglementaires demeurent pour favoriser pleinement le développement de l'offre de services pour la garde à horaires atypiques. C'est dans cet esprit que la Loi modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance afin d'améliorer l'accessibilité au réseau des services de garde éducatifs à l'enfance et de compléter son développement (LQ 2022, chapitre 9) (Loi 9 de 2022) a introduit de nouvelles dispositions dans la LSGEE permettant à un titulaire de permis de centre de la petite enfance (CPE) ou de garderie dont les services de garde sont subventionnés (GS), qui offre des services de garde à deux cohortes d'enfants qui se succèdent dans la même installation, de recevoir un nombre d'enfants supérieur à celui indiqué à son permis pendant une période de chevauchement des arrivées et des départs et habilitant le gouvernement à déterminer par règlement les cas, les conditions et la durée de la période de chevauchement. Ces nouvelles dispositions doivent entrer en vigueur en même temps que les dispositions réglementaires en matière de chevauchement des cohortes proposées par le règlement joint au présent mémoire. De plus, la Loi favorisant l'équité dans l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés dispensés par les titulaires de permis (LQ 2025, chapitre 17) (Loi 17 de 2025) a permis d'élargir cette possibilité aux titulaires de permis d'une garderie dont les services ne sont pas subventionnés (GNS).

En vue de faciliter la définition des normes réglementaires, le Projet pilote de garde à horaires atypiques en SGEE (projet pilote) a été lancé en 2022 pour expérimenter des normes différentes en matière de services de garde à horaires atypiques, permettant le chevauchement des cohortes. Comme le projet pilote arrivera à échéance à la fin de mars 2026, le présent projet de règlement est nécessaire pour encadrer la pratique et éviter un bris de services pour les titulaires de permis participants, en plus de permettre d'élargir la pratique auprès d'autres prestataires.

Par ailleurs, la Loi sur l'amélioration de la protection des enfants dans les services de garde éducatifs (LQ 2024, chapitre 6) (Loi 6 de 2024), sanctionnée le 27 mars 2024, a notamment introduit des modifications aux dispositions sur la vérification d'absence d'empêchement (VAE) dans le RSGEE et la LSGEE. Un ajustement technique au RSGEE s'avère nécessaire afin d'assurer une plus grande cohérence dans les dispositions concernant la conservation, par un titulaire de permis, des documents relatifs à la VAE de certaines personnes qui œuvrent dans le domaine des SGEE.

Finalement, la Loi 9 de 2022 a modifié la durée de la reconnaissance des personnes responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial (RSGE) pour la faire passer de trois à cinq ans, dans l'optique de diminuer le fardeau des RSGE et des bureaux coordonnateurs de la garde éducative en milieu familial (BC) lié au renouvellement de la reconnaissance. En sus de ce premier allègement apporté, il appert que d'autres modifications au cadre réglementaire permettraient de rendre ce processus encore plus efficace.

2- Raison d'être de l'intervention

2.1 Période de chevauchement des arrivées et des départs pour deux cohortes successives

Actuellement, lorsqu'un prestataire de SGEE reçoit deux cohortes d'enfants successives dans une installation, soit une cohorte de jour et une de soir, il doit notamment s'assurer que le nombre d'enfants qui sont reçus en même temps dans cette installation n'excède pas le nombre maximum qui est indiqué à son permis. Considérant que les parents, notamment ceux qui ont des besoins de garde à horaires atypiques, requièrent des horaires de garde variés, les prestataires peuvent décider d'accueillir moins d'enfants qu'ils ne le pourraient afin d'éviter de se retrouver dans une situation où ils dépasseraient le nombre maximum indiqué à leur permis durant la période de chevauchement des arrivées et des départs des cohortes. La rigidité de l'encadrement fait donc en sorte de limiter le développement de la garde de soir dans des installations qui sont prêtes et disponibles pour accueillir davantage d'enfants.

2.2 Tenue de dossiers et conservation des documents relatifs à la VAE

À la suite des modifications aux dispositions sur la VAE apportées par la Loi 6 de 2024, la LSGEE prévoit expressément l'obligation pour un titulaire de permis de s'assurer que les personnes suivantes soient titulaires en tout temps d'une attestation d'absence d'empêchement (AAE) valide :

- Lui-même, s'il s'agit d'une personne physique;
- Ses administrateurs et actionnaires;
- Une personne majeure qui travaille dans son installation pendant la prestation des services de garde;
- Un stagiaire ou un bénévole qui est majeur et qui se présente régulièrement dans son installation pendant la prestation des services de garde;
- Une personne qui effectue régulièrement le transport des enfants pour le compte du titulaire de permis.

L'article 25 du RSGEE prévoit qu'un titulaire de permis doit conserver divers documents, notamment les documents relatifs à la VAE, dont une copie de l'AAE, seulement d'une personne majeure qui travaille dans l'installation ainsi que d'un stagiaire ou d'un bénévole majeur qui s'y présente régulièrement. Il ne prévoit cependant pas qu'il doit conserver des documents relatifs à sa propre VAE, non plus qu'à celle de ses administrateurs, de ses actionnaires et de la personne qui effectue régulièrement le transport des enfants pour son compte. Cette distinction dans les règles de conservation peut engendrer de la confusion, en plus de complexifier les interventions d'inspection du Ministère.

2.3 Allègements au processus de renouvellement de la reconnaissance

Actuellement, le processus de renouvellement de la reconnaissance d'une RSGE prévu par le RSGEE prévoit l'obligation pour le BC d'effectuer une visite de conformité de la résidence et une entrevue avec la RSGE et avec toute personne de 14 ans et plus qui habite la résidence avec laquelle il n'a pas déjà eu une entrevue. Toutefois, le BC effectue déjà annuellement trois visites à l'improviste à la résidence de la RSGE lors desquelles il effectue ces vérifications. En raison de la cadence des visites à l'improviste, la visite pour le renouvellement doit souvent être effectuée quelques jours ou semaines suivant la dernière visite annuelle, ce qui a pour effet de dédoubler la validation de certains éléments qui ne risquent pas d'avoir évolué dans un aussi court laps de temps.

3- Objectifs poursuivis

Le projet de règlement vise à faciliter l'offre de SGEE de soir pour les parents ayant des besoins de garde à horaires atypiques. Pour ce faire, les modifications réglementaires proposées visent à autoriser une période de chevauchement des arrivées et des départs pour deux cohortes différentes d'enfants qui se succèdent dans une même installation, impliquant potentiellement un dépassement du nombre maximum d'enfants prévu au permis.

Le projet de règlement vise également à uniformiser les obligations d'un titulaire de permis concernant la conservation de documents relatifs à la VAE de certaines personnes qui œuvrent dans le domaine des SGEE, à la suite des modifications introduites par la Loi 6 de 2024.

Finalement, le projet de règlement vise à apporter quelques allègements réglementaires au processus de renouvellement de la reconnaissance des RSGE.

4- Proposition

4.1 Période de chevauchement des arrivées et des départs entre deux cohortes successives d'enfants

Il est proposé de permettre une période de chevauchement des arrivées et des départs d'une durée maximale de trois heures consécutives, impliquant potentiellement un dépassement du nombre maximum d'enfants prévu au permis du titulaire. Ce dépassement s'appliquera à deux cohortes d'enfants qui se succèdent dans la même installation, pourvu qu'il ne dépasse pas de plus de 5 enfants ou de 10 % le nombre qui est indiqué à son permis, selon le plus élevé des deux, et ce, nonobstant le nombre maximum d'enfants indiqué à son permis pour chaque classe d'âge ou classe d'âge regroupée. Ces paramètres favorisent la viabilité de l'offre de SGEE de soir et de nuit et encouragent le développement de la garde à horaires atypiques de tous les prestataires de SGEE, incluant ceux dont le nombre total de places au permis est moins élevé.

Le projet de règlement propose également d'exempter le titulaire de permis de certaines normes réglementaires relatives à la superficie minimale requise par enfant et à l'aménagement des locaux pendant la période de chevauchement. Toutefois, afin d'assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants durant la période de chevauchement, les autres normes réglementaires, notamment celles portant sur le ratio minimal de membres du personnel de garde présents pour assurer la garde des enfants, celles portant sur le ratio de qualification des membres du personnel ainsi que celles sur le nombre d'enfants reçu à la fois par local demeureront en vigueur.

4.2 Tenue de dossiers et conservation des documents relatifs à la VAE

Il est proposé d'introduire une obligation pour un titulaire de permis de conserver, en plus des autres documents dont la conservation est déjà prévue, la copie de sa propre AAE, s'il s'agit d'une personne physique, ainsi que celle de ses administrateurs, actionnaires et de la personne qui effectue régulièrement le transport des enfants pour son compte. Il est également proposé d'introduire l'obligation pour un titulaire de permis de conserver la copie de la dernière déclaration d'empêchement potentiel de la personne qui effectue régulièrement le transport des enfants pour son compte, le cas échéant, accompagnée d'une copie certifiée conforme de la résolution du conseil d'administration attestant qu'il y a absence d'empêchement pour cette personne. Ces propositions permettront d'assurer une meilleure cohérence dans les dispositions concernant la conservation des documents relatifs à la VAE et d'ainsi faciliter les suivis réalisés par le Ministère en la matière.

4.3. Allègements au processus de renouvellement de la reconnaissance

Il est proposé de retirer la visite de la résidence et l'entrevue de la RSGE lors du processus de renouvellement de sa reconnaissance, puisque ces éléments sont adéquatement vérifiés lors des trois visites annuelles de conformité. Leur retrait n'aura aucun impact sur la sécurité ou la qualité des services de garde. La vérification administrative par les BC de l'ensemble des documents et des renseignements exigés pour la reconnaissance sera toutefois maintenue.

5- Autres options

Comme le Parlement du Québec a introduit, par la Loi 9 de 2022, une habilitation réglementaire permettant d'encadrer le dépassement de la capacité d'une installation pendant une période de chevauchement des arrivées et des départs de deux cohortes successives d'enfants, l'option réglementaire s'avère la seule possible pour encadrer la pratique et pour respecter la disposition adoptée par le législateur.

De plus, le statu quo n'est pas recommandé considérant que, lors des consultations menées dans le cadre du Grand chantier pour les familles, la période de transition entre deux cohortes différentes d'enfants a été soulevée comme étant un frein au maintien et au développement de l'offre de la garde à horaires atypiques.

En ce qui concerne les dispositions proposées relatives à la durée maximale autorisée pour la période de chevauchement des arrivées et des départs des cohortes successives et au dépassement maximal du nombre d'enfants qui peuvent être reçus, bien que d'autres options auraient pu être privilégiées, celles-ci s'avèrent être le résultat d'analyses et d'échanges avec les parties prenantes et tiennent compte de l'organisation des services dans les SGEE. Par exemple, la durée maximale proposée pour le chevauchement correspond aux besoins exprimés par les parents qui commencent leur quart de travail généralement en fin d'après-midi.

Pour les propositions visant la tenue de dossiers et la conservation des documents relatifs à la VAE, le statu quo aurait des impacts sur le rôle du Ministère en matière de suivi et de gouvernance. Les corrections proposées s'avèrent ainsi essentielles pour assurer le bon fonctionnement administratif des suivis associés à la VAE ainsi qu'une cohérence dans la conservation des documents pour les personnes visées par une VAE.

Finalement, en ce qui concerne les allègements réglementaires proposés au processus de renouvellement de la reconnaissance, l'autre option serait de maintenir le statu quo et de conserver la visite de la résidence et l'entrevue de la RSGE. Toutefois, dans une perspective d'optimisation des activités des BC et des RSGE, ce changement réglementaire s'avère profitable pour le réseau.

6- Évaluation intégrée des incidences

De façon générale, il est possible d'anticiper que les dispositions du projet de règlement auraient un impact positif sur l'accès à des services de garde pour les familles qui ont des besoins de garde à horaires atypiques. Selon l'*Enquête québécoise sur l'accessibilité et l'utilisation des services de garde* produite en 2021, les enfants dont les parents cherchaient un milieu aux horaires atypiques sont plus nombreux parmi les groupes suivants : ménages à faible revenu, parents non diplômés, familles monoparentales, familles avec un ou deux parents nés à l'extérieur du Canada. Le projet de règlement favoriserait donc une équité en matière d'accès aux SGEE pour ces groupes de parents et pourrait également favoriser leur intégration sociale, considérant le fait qu'intégrer la vie active peut y contribuer.

Des retombées positives sont également anticipées pour les enfants des groupes susmentionnés en raison des effets positifs associés à la fréquentation d'un SGEE sur le développement et l'intégration. Notons qu'aucun impact particulier n'est envisagé pour les personnes handicapées ou les enfants ayant des besoins de soutien particulier.

Les nouvelles dispositions pourraient également favoriser l'employabilité de certains parents œuvrant dans des secteurs d'emploi où les horaires atypiques de soir sont plus fréquents tels que la restauration et l'hôtellerie, la santé, le commerce de détail ou encore dans les secteurs manufacturiers ou des transports. Dans une perspective similaire, les dispositions proposées pourraient avoir un effet positif pour le marché de l'emploi dans les secteurs susnommés. Dans un contexte de rareté de main-d'œuvre, de telles répercussions s'avèrent être un avantage pour les entreprises et l'économie québécoises.

En termes de gouvernance, un léger impact positif est anticipé, puisque l'information sur le chevauchement des arrivées et des départs en cas de cohortes successives sera colligée

par le Ministère, ce qui renforcera son rôle de gouvernance à l'égard du réseau. Un impact positif est anticipé pour les propositions liées à la conservation des documents relatifs à la VAE, considérant qu'elles permettraient de clarifier les attentes pour les titulaires de permis en termes de conservation des documents et de faciliter le suivi réalisé par le Ministère à l'égard du respect des obligations légales en matière de VAE par les titulaires de permis.

Quant aux changements proposés au renouvellement de la reconnaissance, il est prévu que cet allègement réglementaire soit accueilli favorablement par les BC et par les RSGE pour lesquels le fardeau sera diminué.

Enfin, en matière de développement durable, l'analyse fait ressortir que des retombées positives sont associées aux modifications envisagées, plus particulièrement en lien avec la prospérité sociale, culturelle et économique ainsi qu'avec la gouvernance.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

À l'automne 2021, le Ministère a constitué un sous-comité de travail sur la garde à horaires atypiques, formé des associations nationales représentant les SGEE et de prestataires qui offrent de la garde à horaires atypiques, afin de faire ressortir les principaux obstacles à un accroissement de l'offre. Tous les prestataires qui offraient de la garde de soir ont mentionné le chevauchement des cohortes qui résultait bien souvent en un dépassement du nombre de places accordées à leur permis.

Au printemps 2021, le Ministère a lancé une large consultation publique sur les SGEE. Dans le rapport final, l'augmentation de l'offre de SGEE à horaires atypiques, en allégeant les règles et en offrant des mesures incitatives financières, était citée comme une mesure permettant de répondre aux attentes des parents en leur offrant des places en SGEE en cohérence avec leurs besoins.

De plus, parmi les mémoires déposés au moment de l'étude du projet de loi ayant mené à la sanction de la Loi 9 de 2022, plusieurs participants ont recommandé un assouplissement des règles pour favoriser l'offre de garde à horaires atypiques pour répondre aux besoins des parents qui travaillent le soir, la nuit ou les fins de semaine. L'encadrement du chevauchement des arrivées et des départs en cas de cohortes successives est l'une des mesures complémentaires proposées par le Ministère.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Afin de ne pas alourdir le fardeau administratif des titulaires de permis, la proposition concernant le chevauchement des arrivées et des départs a été conçue afin que la mise en œuvre se fasse dès l'entrée en vigueur du Règlement modifiant le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance, sans démarche administrative. Puisque les titulaires de permis devront respecter l'ensemble des autres normes déjà en vigueur, comme le ratio pour les membres de personnel présents et pour les membres de personnel qualifié, et que les normes sont en cohérence avec celles expérimentées dans le cadre du projet pilote ministériel, aucun enjeu lié à cette mise en œuvre rapide n'est à prévoir.

Le suivi pour assurer l'atteinte des objectifs se fera grâce aux données issues des processus de reddition de comptes réguliers déposés au Ministère chaque année.

Il est souhaité que la mesure entre en vigueur avant le 1^{er} avril 2026, soit avant la fin du projet pilote de garde à horaires atypiques, afin que les titulaires de permis qui y participent et qui expérimentent le chevauchement des arrivées et des départs pour deux cohortes successives puissent poursuivre sans bris de service. Quant aux allègements au processus de renouvellement de la reconnaissance, ces dispositions pourraient également entrer en vigueur à la suite de l'édiction du Règlement.

Pour les mesures concernant la tenue de dossiers et la conservation de documents relatifs à la VAE, les titulaires de permis seront informés des modifications proposées. Toutefois, il importe de souligner qu'il est attendu que, dans la pratique, les titulaires de permis conservent déjà ces documents, sans quoi ils ne sont pas en mesure de démontrer qu'ils respectent la loi.

9- Implications financières

Aucun coût n'est associé à l'intervention proposée ni aucun ajout d'effectif pour le Ministère.

De plus, selon l'analyse d'impact réglementaire, le projet de règlement n'ajouterait pas de formalité administrative et n'engendrerait aucun coût pour les entreprises. Au contraire, l'allègement apporté au renouvellement de la reconnaissance permettrait aux BC d'économiser annuellement 1,1 M\$ en frais de visite.

10- Analyse comparative

À la lumière des recherches documentaires comparatives effectuées avec les autres provinces canadiennes, aucune ne semble avoir légiféré ou réglementé sur le sujet touchant le chevauchement des cohortes successives accueillies de jour, de soir et de nuit dans les services de garde.

Certes, certaines provinces comme le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et la Colombie-Britannique prévoient des dispositions dans leur réglementation concernant la garde de nuit. La garde de nuit y est définie comme devant avoir lieu entre 20 h et 6 h. Ces provinces accordent une importance au respect de la superficie par enfant, au nombre d'heures maximales de garde par jour pour un enfant (pas plus de 18 heures par jour pour la garde familiale au Manitoba et pas plus de 14 heures pour le Nouveau-Brunswick) ainsi qu'à la présence de personnel éducateur respectant les ratios de qualification en tout temps. Il s'agit donc de dispositions similaires à ce qui est déjà prévu au Québec.

Cette absence d'encadrement concernant le chevauchement des cohortes peut s'expliquer par le fait que les autres provinces n'ont pas de capacité maximale d'enfants accordée par permis, contrairement au Québec. Ainsi, même si une prestation de services de garde de jour et de soir est offerte dans ces provinces, il n'y aurait pas d'impact lié à un dépassement de la capacité au permis, en autant que la superficie et le ratio de personnel éducateur qualifié soient respectés.

La ministre de la Famille,

KATERI CHAMPAGNE JOURDAIN