Surveillance constante : que change la décision récente pour les CPE, garderies privées et services de garde en milieu familial?

27 février 2020

Auteur

Guillaume Laberge

Associé, Avocat

La Cour du Québec a rendu, le 15 janvier 2020, une importante décision susceptible d'avoir rapidement un impact sur l'ensemble du réseau des services de garde[1].

Dans son jugement portant sur un manquement à l'obligation de surveillance constante des enfants, la Cour se questionne sur le concept de l'« auto-pause », également connu sous les noms de « pauses jumelées » ou de « pauses autogérées ». Cette pratique répandue consiste à faire surveiller temporairement par un seul membre du personnel de garde, généralement une éducatrice[2], deux groupes d'enfants qui font la sieste, afin de permettre à un autre membre du personnel de garde de prendre sa pause.

La Cour saisit l'occasion pour circonscrire l'obligation de « surveillance constante » prévue à l'article 100 du *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance*[3] (le « *Règlement* »), applicable sans distinction à tous les prestataires de services de garde : centres de la petite enfance (CPE), garderies et responsables d'un service de garde en milieu familial.

La Cour émet enfin des remarques intéressantes quant au calcul des ratios, bien qu'il ne s'agisse pas d'une question centrale au litige.

Les motifs et commentaires de la Cour amèneront probablement les prestataires de services de garde à se questionner sur leur organisation, leurs pratiques, leurs directives et même leurs ententes individuelles ou collectives de travail.

La décision

Les faits

Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.

En avril 2018, une inspectrice du ministère de la Famille se présente dans un CPE afin de procéder à une inspection complète pour le renouvellement de son permis, ainsi que pour le traitement d'une plainte quant à la surveillance des enfants lors des siestes.

En après-midi, l'inspectrice se rend dans un local et constate que sept enfants y sont couchés sur des petits matelas dispersés sur le plancher. Certains d'entre eux ne dorment pas et aucune éducatrice n'est présente. En revanche, dans un local adjacent, une éducatrice est assise le long du mur du fond. Ce second local compte dix autres enfants, également couchés pour la sieste. La preuve démontre qu'une fenêtre d'observation sépare les deux locaux, qui sont également reliés par une salle de bains commune. La Cour souligne qu'au moment des faits, il est impossible pour l'éducatrice d'avoir une vue d'ensemble du local voisin, en raison notamment des meubles qui y sont répartis et qui obstruent partiellement la vue. Un constat d'infraction pour manquement à la constante surveillance est émis au CPE, bien que le fait de placer deux groupes sous la surveillance d'une seule éducatrice à l'heure de la sieste, dans le but de permettre à une collègue de prendre une pause, soit une pratique bien connue.

La notion de surveillance constante

À ce jour, il n'existe que très peu de décisions portant sur la notion de surveillance constante dans un contexte de garde d'enfants. La Cour saisit donc l'occasion d'approfondir cette notion :

> « [23] Le CPE (…) doit s'assurer que les enfants à qui il fournit des services de garde sont sous constante surveillance, pour leur sécurité;
>
> [24] L'adjectif « constante » est défini ainsi dans le dictionnaire Larousse :
>
> « Qui ne s'interrompt pas, qui est continuel; durable. »
>
> [25] Dans le Petit Druide des synonymes, sous l'adjectif « constante » l'on peut lire les synonymes : continuel, continu, de tous les instants, incessant, ininterrompu, perpétuel, sans fin. Les antonymes sont : discontinu, intermittent, irrégulier.
>
> [26] Le dictionnaire Larousse définit le mot « surveiller » comme étant l'action d'observer attentivement. La juge Rivest précise dans la décision *Directrice des poursuites criminelles et pénales c. Centre de la petite enfance (CPE) Le petit sentier*qu'il s'agit de l'action de veiller sur quelqu'un dont on a la garde et/ou la responsabilité, en prendre soin, être attentif.
>
> [27] Peu de décisions répertoriées traitent de cette question. De ces décisions déposées en plaidoiries, le Tribunal retient que la suffisance de la surveillance dépend des faits propres à chaque affaire.
>
> [28] Puisqu'il s'agit de jeunes enfants, le Tribunal considère que cette surveillance doit être visuelle et auditive pour être efficace. »
>
> (Références omises)

En appliquant ce raisonnement aux faits de l'espèce, la Cour conclut – hors de tout doute raisonnable – que les enfants du groupe où il n'y avait momentanément pas d'éducatrice ne bénéficiaient pas d'une surveillance constante, mais plutôt d'une « *surveillance intermittente* ».

La diligence raisonnable et l'« auto-pause »

Au procès, le CPE a présenté une défense dite de « diligence raisonnable » en soutenant avoir pris

Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.

toutes les précautions raisonnables pour éviter la commission de l'infraction. Il évoque notamment la transmission d'un mémo interne à tous ses employés quant à la façon de procéder lors des « auto-pauses ». Il y est prévu que les éducatrices doivent s'installer près de la fenêtre d'observation et se promener régulièrement entre les deux locaux, afin de s'assurer de l'état des enfants. Dans l'éventualité où un enfant se réveille, la consigne est alors de répondre à son besoin promptement et de lui offrir un jeu calme afin de respecter le moment de sieste des autres enfants. Le CPE démontre que cette directive a été transmise à l'ensemble du personnel et qu'elle est régulièrement abordée lors des réunions. Par ailleurs, une conseillère pédagogique s'assure du respect de celle-ci. Le non-respect de cette obligation est également susceptible de sanctions disciplinaires pouvant mener jusqu'au congédiement.

Malgré ce qui précède, la Cour ne retient pas la défense de diligence raisonnable du CPE. Elle indique que dans le cadre de l'« auto-pause », la directive ne permet pas au CPE de respecter la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*[4] (la « *Loi* »). Il est en effet inévitable, selon elle, que l'éducatrice ait à intervenir auprès d'un enfant à un moment où à un autre et qu'elle ne soit plus en mesure de voir ce qui se passe dans l'autre local.

La Cour conclut en ajoutant qu'une personne raisonnable placée dans les mêmes circonstances devrait prévoir du personnel en quantité suffisante pour remplacer les éducatrices pendant leur pause. Sur ce point, elle indique que « *[l]a sécurité des enfants doit primer sur les intérêts économiques des prestataires de services [de garde]* »[5]. Plus encore, elle souligne que malgré les efforts du CPE pour veiller au respect de ses directives, c'est le concept même de l'« auto-pause » qui pose problème et qui serait, aux dires de la Cour, « *absolument inapproprié* »[6].

Le CPE est ainsi reconnu coupable de manquement à l'obligation de surveillance constante des enfants et condamné au paiement d'une amende.

Quelles conséquences pour l'organisation du travail en services de garde?

La décision de la Cour entraînera vraisemblablement une remise en question de l'organisation du travail pour de nombreux prestataires de services de garde, en particulier les titulaires de permis qui appliquent le concept de l'« auto-pause ». Les implications pourraient cependant être beaucoup plus larges.

Le niveau de surveillance

Nous pouvons aisément présumer qu'au quotidien la question de la suffisance de la surveillance pourrait présenter de nombreux défis. La Cour indique qu'elle doit être auditive et visuelle, mais également qu'elle peut varier selon les circonstances.

Pourraient donc influencer l'analyse d'une situation des éléments tels que les lieux (résidence privée, installation, parc, etc.), leur aménagement (présence de meubles, taille des ouvertures, etc.), le positionnement des travailleuses et des enfants pendant la prestation de services ou la nature des activités en cours.

Étant donné l'exigence posée par la Cour selon laquelle la surveillance doit être à la fois visuelle et auditive, l'évaluation de la suffisance de celle-ci nous apparaît d'autant plus susceptible de soulever des questionnements pour les responsables d'un service de garde en milieu familial et les agentes de conformité des bureaux coordonnateurs qui effectuent les visites de surveillance dans ces milieux.

Le calcul des ratios

Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.

Rappelons que l'infraction reprochée au CPE dans l'affaire présentée ne concerne pas le respect des ratios requis en vertu de la Loi quant au nombre d'enfants et de membres du personnel de garde présents sur les lieux pendant la prestation de services. La question soumise au tribunal visait strictement à déterminer si, au moment de l'inspection, le CPE assurait une surveillance constante des deux groupes d'enfants.

Or, bien que la Cour indique qu'elle réserve ses commentaires à ce sujet, elle ajoute néanmoins clairement qu'elle ne partage pas l'interprétation du CPE quant au nombre de membres du personnel de garde présents pour assurer la garde des enfants qu'il reçoit dans son installation. Ainsi, malgré le fait que les éducatrices ne peuvent quitter l'installation pendant leur pause, le tribunal note qu'en ordonnant aux éducatrices de partager leur temps entre deux locaux, le CPE fait fi des ratios prévus à la Loi. On comprend ainsi que le tribunal est d'avis que les ratios prévus à l'article 21 de la Loi seraient applicables à chaque groupe d'enfants et qu'ils ne sauraient être calculés globalement, à l'échelle de l'installation.

Le concept de l'« auto-pause »

Au regard des faits spécifiques mis en preuve, le tribunal conclut que le concept même de l'« auto-pause » serait inapproprié.

Bien que certains puissent dès lors être tentés de conclure que toutes les « auto-pauses » devraient être abolies ou qu'elles sont nécessairement illégales, rappelons que chaque situation devrait être analysée distinctement, selon ses circonstances propres. Ainsi, il n'est pas exclu qu'un titulaire de permis soit en mesure de démontrer qu'il respecte son obligation de constante surveillance, par exemple avec une combinaison de lieux, de ressources, de directives de travail et de protocoles adéquats.

Ceci dit, la remise en question par le tribunal du concept même de l'« auto-pause » amènera nécessairement les titulaires de permis à se questionner sur leur organisation du travail. Dans un contexte où le tribunal s'appuie notamment sur son propre calcul des ratios à l'échelle du groupe d'enfants, il pourrait être d'autant plus complexe pour les titulaires de permis de déterminer la portée de leurs obligations. Il en est de même de la façon dont ils pourront y répondre en tenant compte de leur mission, de leur budget, de leurs ressources humaines et matérielles, de leurs ententes individuelles ou collectives de travail et des besoins particuliers des enfants qu'ils reçoivent.

Conclusion

La décision rendue par la Cour du Québec le 15 janvier 2020 apporte un éclairage sur la notion de constante surveillance dans un contexte de services de garde. Ainsi, pour s'assurer du respect de leurs obligations et éviter l'imposition de sanctions pénales ou administratives, il pourrait être opportun pour les prestataires de services de garde de se questionner sur leur organisation du travail.

Un avis d'appel de cette décision a été déposé le 14 février 2020 par le CPE concerné. Nous vous tiendrons informés des développements.

Vous aimeriez avoir des précisions à ce sujet ou souhaitez discuter de pistes de solution adaptées à votre situation? N'hésitez pas à contacter notre équipe de professionnels.

---

1. *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Centre de la petite enfance Soulanges (CPE Soulanges)*, C.Q. Beauharnois, 760-61-124110-199, 15 janvier 2020 (ci-après *DPCP c. CPE Soulanges*).
2. Le féminin est utilisé à titre épicène, dans le but d'alléger le texte.

Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.

3. RLRQ, c. S-4.1.1, r. 2.
4. RLRQ, c. S-4.1.1.
5. *DPCP c. CPE Soulanges*, par. 42
6. *Id.*, par. 45.

Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.