

Garderies *mal* gardées

Enquête sur la manière dont le ministère de l'Éducation
traite les plaintes et les préoccupations à propos
des fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants

DIRECTEUR, ÉQUIPE D'INTERVENTION SPÉCIALE DE L'OMBUDSMAN

Gareth Jones

ENQUÊTEUSE PRINCIPALE

Elizabeth Weston

ENQUÊTEUSES/ENQUÊTEUR

Grace Chau

Rosie Dear

Domonie Pierre

Colin McCann

AGENTE DE RÈGLEMENT PRÉVENTIF

Jennifer Olijnyk

AVOCATE PRINCIPALE

Laura Pettigrew

PHOTO EN PAGE DE COUVERTURE : Cour du service non agréé de garde d'enfants en résidence privée à Vaughan, où la petite Eva Ravikovich, âgée de deux ans, est morte le 8 juillet 2013.

Photo : Alex Consiglio, Toronto Star.





Rapport de l’Ombudsman

**Enquête sur la manière dont le ministère de l’Éducation
traite les plaintes et les préoccupations
à propos des fournisseurs non agréés
de services de garde d'enfants**

« Garderies mal gardées »

Octobre 2014

Table des matières

Résumé analytique	6
Processus d'enquête	10
Système de garde d'enfants en Ontario – Tableau d'ensemble	11
Le dernier jour de la vie d'Eva – Tragédie dans les services de garde d'enfants	13
Le Ministère échappe la balle... à plusieurs reprises	15
Première plainte : Mai 2012 – Pas de mesure d'action	16
Deuxième plainte : Mai 2012 – Pas de mesure d'action	16
Troisième plainte : Octobre 2012 – Pas de mesure d'action	17
Quatrième plainte : Novembre 2012 – Première inspection	17
Cinquième plainte : Décembre 2012 – Pas de mesure d'action	17
Trop peu, trop tard	18
La tragédie frappe encore... et encore	19
La Loi sur les garderies – Survol et problèmes	20
Le chiffre cinq.....	24
Tableau comparatif du nombre maximum d'enfants dans les services de garde en résidence privée	25
Loi sur les garderies – La saga de la réforme	26
Inertie législative – Retard des réformes	26
Nouvelle administration – Commencement des réformes : 2010-2012	27
Sur la bonne voie : Janvier à juillet 2013	28
Plans plus ambitieux : Après juillet 2013	29
En avance sur le calendrier : Décembre 2013	29
Réforme bloquée, figée et relancée	32
Autres initiatives	33
Une transition mal planifiée	34
Multiplicité des contradictions	34
Ressources inadéquates	36
Enseignements tirés	38
Traitement des plaintes – Failles structurelles	39
Tout commence par la réception	39
Procédures d'inspection	41
Registres de plaintes inexacts et incomplets	43
Attendre le signal d'alarme	45
Non-identification de plaintes antérieures – L'histoire se répète	50
Quand une plainte ne suffit pas	52
Échec des systèmes	53
Problèmes d'inspection	57
Mieux vaut tard que jamais... ..	58

Confusion quant à la conformité	60
La forme plus que le fond	61
Manque de coordination avec les autres organismes.....	64
Manque de rigueur dans les inspections	67
Toc, toc – qui est là?	68
Inspections au téléphone	69
On arrive!	70
Pardon, mauvais numéro.....	71
Trop aimable, trop attentionné.....	72
Aucun sens de l’urgence	74
Deuxième, troisième et quatrième chance	76
Perte d’élan	78
Effet de la porte tournante – Les vieilles plaintes refont surface.....	79
Effacer l’ardoise.....	80
Insuffisance des inspections.....	83
Absence de recueil de preuves – Je ne voulais pas vous déranger	83
Vues limitées par des œillères.....	87
Refaire place aux parents	89
Faire face aux parents	90
Manque d’efficacité dans l’emploi du personnel.....	93
Inexactitudes et retards dans les dossiers d’inspection	95
Gants de velours – Flou et laxisme dans l’application de la loi	98
Gros plan sur la surveillance et les mandats de perquisition.....	98
Avertissements tardifs et sans mordant	100
Manque de fermeté	101
Usage restreint des injonctions	103
Poursuite judiciaire – Dernier recours, mais rarement utilisé	106
La vérité, mais pas les conséquences : oublier le passé.....	109
Reprenre la Loi en main.....	111
L’énigme des « liens de famille »	112
Un service de garde, sous un autre nom.....	113
C’est un camp!	114
La garde d’enfants déguisée en loisirs	117
Lacune pour les services de garde dans le commerce de détail	121
Écoles privées – La plus protégée de toutes les lacunes	123
Connaître les chiffres	127
Apprendre à échanger.....	129
L’école privée, une matière mal maîtrisée	131
Bâtir un meilleur système.....	134
Affûter les outils d’application de la loi	134
Éviter les drames en sensibilisant le public	136
Un permis universel	139

Opinion	145
Recommandations.....	145
S'engager à la réforme.....	145
Planification adéquate	146
Réponse et traitement des plaintes	146
Gestion des cas.....	147
Inspections en temps opportun.....	148
Formulaires uniformes et clairs	149
Coordination avec les autres organismes.....	149
Éviter de clore prématurément les dossiers	150
Inspections rigoureuses et application efficace de la loi	150
Acquérir un savoir-faire expert pour appliquer la loi	151
Renforcer les pouvoirs et les méthodes d'inspection.....	153
Refaire place aux parents	154
Rôles et dossiers d'inspection.....	155
Surveillances, avertissements et mandats de perquisition	156
Injonctions et poursuites	157
Dépistage	158
Clarification des termes.....	158
Camps	158
Programmes de loisirs et de tutorat.....	159
Locaux commerciaux.....	160
Écoles privées	160
Outils d'application et de sensibilisation.....	162
Permis universels.....	163
Suivi.....	163
Réponse	164
Annexe : Réponse du ministère de l'Éducation.....	165

Résumé analytique

- 1** Chaque jour de la semaine, en Ontario, des centaines de milliers de parents qui travaillent confient à d'autres la garde de leurs enfants. Malheureusement, certains de ces enfants sont exposés à des risques inutiles dans des centres de garde non agréés et illégaux¹, souvent dissimulés derrière les portes closes et les volets fermés de résidences privées.
- 2** Les dangers liés à ces types de services de garde sont clairement ressortis quand, durant une période de sept mois en 2013-2014, quatre jeunes enfants sont morts dans des services de garde non agréés, dans la région du Grand Toronto. Mon enquête s'est ouverte peu après le décès de la petite Eva Ravikovich, âgée de deux ans, morte à Vaughan le 8 juillet 2013 dans un centre illégal de garde en résidence privée où, selon les dossiers du Ministère, la police a trouvé 29 enfants et où les responsables des services publics ont découvert maintes conditions dangereuses. Durant mon enquête, la police et le coroner ont examiné cette situation, tandis que la famille d'Eva entamait une poursuite au civil contre les exploitants du service de garde et le ministère de l'Éducation. Mon enquête n'avait pas pour objectif de jeter le blâme dans un quelconque cas particulier, mais a porté sur le système employé pour traiter les plaintes et les préoccupations quant aux services non agréés de garde d'enfants.
- 3** Dans le secteur des services de garde non agréés, la seule restriction est le nombre d'enfants que le lieu peut accueillir. En vertu de la *Loi sur les garderies*, n'importe qui peut s'occuper d'un maximum de cinq enfants de moins de 10 ans, sans lien de parenté, sans devoir obtenir de permis ou répondre à la moindre norme ou exigence de qualification. En revanche, les services de garde agréés doivent respecter des règles de santé, de sécurité et de programmation et subir des inspections régulières. Ceci a eu pour effet de dissuader certains fournisseurs de demander un permis et a mené à une hausse du nombre de services de garde non agréés.
- 4** Le ministère de l'Éducation, qui est chargé de répondre aux plaintes et d'appliquer la règle des « cinq enfants » dans le secteur des services de garde non agréés depuis 2012, estime qu'il y a plus de 800 000 enfants ontariens

¹ Dans ce rapport, un terme comme « illégal », utilisé pour parler de l'exploitant ou de l'exploitation d'un service de garde non agréé, désigne une situation où les preuves montrent que le lieu accueillait un plus grand nombre d'enfants que celui permis par la *Loi sur les garderies*. Sauf indication contraire, ceci ne signifie pas que l'exploitant ait été officiellement reconnu coupable d'avoir enfreint la Loi.

confiés à des services non agréés – allant de nouveau-nés à des enfants de 12 ans – soit plus du double du nombre d'enfants gardés dans des lieux agréés. Certains sont confiés à des membres de leur famille, à des bonnes d'enfants ou à des gardiennes, mais d'autres sont placés en garderie dans des résidences, des boutiques et des bureaux surpeuplés, en violation de la Loi.

- 5 Alors que les listes d'attente des services agréés s'allongeaient et que leurs coûts augmentaient, beaucoup d'Ontariens se sont tournés vers des services informels, moins coûteux et plus accessibles, souvent sans connaître les règlements et les risques inhérents. Chaque année, le Ministère reçoit des centaines de plaintes à propos d'exploitants de services de garde illégaux et conclut que plus de 25 % d'entre elles sont fondées.
- 6 Malheureusement, le système de réception et de traitement de ces plaintes et préoccupations souffre d'un profond malaise organisationnel depuis des années. Dans le cas de la petite Eva Ravikovich, le Ministère a maintes fois omis de suivre les procédures adéquates ou d'assurer le suivi de multiples plaintes, dont certaines provenaient du personnel d'une société d'aide à l'enfance. En raison de son incompetence, ce service de garde effrontément illégal a pu rester ouvert pendant de longs mois, jusqu'à ce que le décès d'Eva incite les responsables ministériels à passer à l'action.
- 7 L'un des facteurs qui contribuent à ce laisser-aller dans l'application de la Loi est la législation désuète. La *Loi sur les garderies* est restée fondamentalement inchangée depuis qu'elle a été promulguée en 1946. Ses auteurs n'avaient jamais prévu quel serait le contexte actuel des services de garde d'enfants et la Loi ne couvre pas maintes modalités des services non agréés de 2014. Une partie de sa terminologie manque de clarté, prête à confusion et mène à des incohérences dans son application. De plus, ses pouvoirs de mise à exécution restent limités et s'avèrent inefficaces dans bien des situations. Les gouvernements qui se sont succédé ont eu conscience de la nécessité de réforme, et des enquêtes sur le décès de plusieurs enfants dans les services de garde non agréés ont conduit à préconiser que la Loi soit modifiée. Pourtant, la transformation du système de contrôle des services de garde d'enfants ne s'est pas faite avec l'urgence que méritait la question. Quand Eva Ravikovich est morte, le remplacement de la désuète *Loi sur les garderies* était en préparation, comprenant un élargissement des pouvoirs d'inspection, un renforcement des dispositions sur les sanctions et des mesures incitant à solliciter un permis. Le décès d'Eva a poussé le Ministère à accélérer ses plans et à présenter le Projet de loi 143, *Loi de 2013 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, le 3 décembre 2013. Ce Projet de loi a été bloqué le 2 mai 2014, quand l'Assemblée législative a été dissoute en vue d'une élection au printemps, mais il a revu le jour le 10 juillet 2014 sous

forme du Projet de loi 10, dont les dispositions sur les services de garde non agréés restent inchangées.

- 8** Certes, cette réforme législative devrait rester une priorité, mais mon enquête sur les pratiques et politiques du Ministère a également révélé de nombreux problèmes administratifs qui exigent eux aussi des mesures d'action urgentes. En raison d'une mauvaise planification de la transition du programme de délivrance des permis entre le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et le ministère de l'Éducation, ce dernier a eu bien du mal à faire face en janvier 2012 quand il a découvert qu'un système dysfonctionnel lui avait été légué. Les processus en place pour traiter avec les exploitants de services de garde non agréés étaient truffés d'inefficacités administratives et de mauvaises pratiques, et le Ministère manquait des ressources et de l'infrastructure requises pour gérer une charge de travail croissante et apporter des améliorations.
- 9** Mon enquête a permis de découvrir que le système de réponse aux plaintes sur les services non agréés souffrait notamment de la négligence et de l'incohérence des méthodes de réception des plaintes. De plus, il était empreint d'une culture réactive, passive et conflictuelle en matière d'application de la Loi, qui visait principalement à encourager et à sensibiliser les exploitants illégaux pour les amener à respecter la réglementation – au détriment du souci de protéger la santé, le bien-être et la sécurité des enfants.
- 10** Nous avons découvert que le Ministère n'avait pas de système de gestion des cas pour faire un suivi des plaintes sur les exploitants de services non agréés, que son processus de documentation des plaintes était désorganisé et que ses dossiers étaient incomplets. Nous avons examiné des dizaines de cas où les propres directives et orientations ministérielles de traitement des plaintes n'étaient pas suivies, et où les inspections des services non agréés avaient été retardées ou tout simplement omises. Le manque de communication et de coordination entre les différentes directions du Ministère accroissait la confusion et entraînait des retards et des inefficacités dans les inspections. Parmi les problèmes quant aux méthodes d'inspection, nous avons constaté que le processus de recueil des preuves était superficiel et entaché de négligence, que l'évaluation des preuves était inadéquate et que les résultats des inspections n'étaient pas correctement documentés. Nous avons montré que le personnel du Ministère manquait non seulement de toute formation sur les pratiques exemplaires de tenue des enquêtes, mais aussi que bien des employés ne comprenaient pas clairement les textes de loi qu'ils appliquaient ou les propres politiques et procédures du Ministère.
- 11** En outre, nous avons mis en évidence des contradictions dans la manière dont le Ministère gérait le continuum d'application de la Loi, de l'envoi des lettres

d'avertissement jusqu'à l'engagement de poursuites. Le Ministère allait rarement jusqu'à intenter des poursuites et, même quand il le faisait, des cas graves échappaient à toute intervention importante.

- 12** D'autre part, le Ministère négligeait de sensibiliser les parents au processus d'application de la Loi et avait tendance à les éviter complètement. Il n'a pas pris de mesures suffisantes pour éduquer les parents, les fournisseurs de services de garde ou le public aux exigences de la *Loi sur les garderies* et aux objectifs importants de santé, de sécurité et de bien-être de l'enfance sous-jacents aux textes de loi.
- 13** Le ministère de l'Éducation est l'un des nombreux ministères qui ont assumé tour à tour la responsabilité de l'application de la *Loi sur les garderies*. Depuis que ce rôle lui a été confié, il a entrepris d'apporter des améliorations à ses pratiques et politiques opérationnelles, notamment en créant une unité spécialisée d'application de la Loi pour traiter les plaintes sur les fournisseurs de services non agréés de garde d'enfants. Mais les efforts du Ministère sont trop limités et arrivent trop tard. À mon avis, sa réponse tardive, incohérente et incomplète aux plaintes et aux préoccupations concernant les exploitants de services de garde non agréés est déraisonnable et erronée en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*.
- 14** J'ai fait un nombre important et sans précédent de recommandations – **113** au total – en vue de combler les failles du système. Certaines sont adressées au gouvernement de l'Ontario, dont la coopération est requise si la modernisation du cadre législatif pour contrôler les services non agréés de garde d'enfants doit aller de l'avant. Bon nombre de mes recommandations visent les améliorations à apporter à la gestion du système, au sein du Ministère, pour répondre aux plaintes sur les services de garde illégaux.
- 15** Le Ministère a accepté toutes mes recommandations, auxquelles il a donné une réponse détaillée. Il a déjà entrepris de les mettre en œuvre et s'est engagé à m'informer de ses progrès dans des rapports semestriels.
- 16** J'espère que l'application de mes recommandations mènera à un système plus rigoureux, plus proactif et mieux fondé sur l'évaluation des risques pour contrôler les services non agréés en Ontario, afin de mieux protéger les intérêts des enfants et de leur famille.

Processus d'enquête

- 17** Le 8 juillet 2013, Eva Ravikovich, âgée de deux ans, est morte dans un service de garde illégal en résidence privée à Vaughan, en Ontario. Mon Bureau venait tout juste de commencer à recueillir des renseignements sur les services non agréés de garde d'enfants, à la suite du décès tragique d'Eva quand, le 12 juillet 2013, la députée provinciale Monique Taylor a émis une lettre ouverte nous demandant d'enquêter sur l'adéquation de la protection fournie par l'Ontario aux enfants dans de telles situations. Après avoir procédé à une évaluation préliminaire, j'ai avisé le ministère de l'Éducation le 16 juillet 2013 que j'effectuerais une enquête systémique sur la manière dont il traitait les plaintes et préoccupations concernant les fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants.
- 18** Cette enquête a été confiée à l'Équipe d'intervention spéciale de l'Ombudsman et a mobilisé cinq enquêteurs, un agent de règlement préventif et une avocate principale.
- 19** Nous avons mené 30 entrevues, entre autres avec le sous-ministre, deux sous-ministres adjoints, des conseillers de programmes et des adjoints à la délivrance des permis au sein du Ministère, ainsi que des groupes d'intéressés comme la Coalition ontarienne pour de meilleurs services éducatifs à l'enfance, l'Association ontarienne de garde d'enfants à domicile et le Réseau des intervenantes en services de garde à domicile.
- 20** À la suite de l'annonce de notre enquête, 22 personnes ont communiqué avec notre Bureau au sujet de services de garde non agréés. Parmi elles, deux parents qui ont exprimé leurs inquiétudes quant à des services de garde non agréés où ils avaient placé leurs enfants.
- 21** Nous avons obtenu et examiné 17 boîtes de rangement de documents du Ministère, entre autres des dossiers de plaintes pour une période de 18 mois.
- 22** Nous avons aussi suivi les médias sociaux pour voir quelles références ils avaient faites à ce sujet et pour cerner toute tendance émergente.
- 23** Le Ministère a pleinement coopéré à notre enquête.

Système de garde d'enfants en Ontario – Tableau d'ensemble

- 24** Le ministère de l'Éducation est chargé du financement, des permis et de l'élaboration des politiques relativement à la fourniture des services agréés de garde d'enfants en Ontario. La planification et la gestion des services de garde d'enfants sont effectuées à l'échelon local. La province alloue environ 1 milliard \$ chaque année aux municipalités, aux Premières Nations, aux conseils scolaires et à divers autres organismes pour permettre aux services de garde agréés de fonctionner. Les services non agréés ne sont pas financés par le gouvernement, sauf pour certains bénéficiaires du programme Ontario au travail, qui peuvent faire des demandes de subventions afin de couvrir les frais de l'un ou de l'autre de ces deux types de services pour leurs enfants².
- 25** Le Ministère délivre des permis annuels pour deux types de services de garde d'enfants – les « garderies » et les « agences de garde d'enfants en résidence privée », qui travaillent avec des fournisseurs de services³.
- 26** Les « garderies » agréées sont des centres de garde d'enfants ouverts dans des écoles, des églises, des bâtiments publics et commerciaux, etc. et qui sont gérés par des conseils d'administration communautaires sans but lucratif, des exploitants du secteur privé, des municipalités et des collèges. Ces garderies sont assujetties à des exigences et à des normes de réglementation, entre autres à des taux d'encadrement des enfants pour les divers groupes d'âge. Le Ministère les inspecte avant de délivrer ou de renouveler un permis et il les contrôle ou les inspecte en cas d'inquiétudes ou de plaintes exprimées à leur sujet. Lors de ces inspections, le Ministère examine toute une gamme de facteurs, dont les qualifications du personnel, les taux d'encadrement des enfants, la sécurité des bâtiments et des terrains de jeu et la nutrition.
- 27** Les « agences de garde d'enfants en résidence privée » qui sont agréées recrutent, appuient et surveillent les fournisseurs de services de garde en résidence privée, qui bénéficient de divers avantages comme une formation et un système de recommandations pour s'associer à elles. Ces fournisseurs de services de garde en résidence privée peuvent s'occuper d'un maximum de cinq enfants de moins de 10 ans. Toutefois, seuls deux de ces enfants peuvent avoir moins de deux ans,

² Le ministère de l'Éducation utilise le terme « informel » pour désigner tout service de garde non agréé. Les termes « non agréé » et « informel » sont interchangeables dans ce rapport.

³ En anglais, la *Day Nurseries Act* utilise l'expression « day care » en deux mots (par exemple dans « private-home day care agency »); mais par souci d'uniformité, la version anglaise de ce rapport emploie « daycare » en un seul mot – entre autres dans toute référence à cette Loi.

et trois moins de trois ans – et tous les propres enfants de moins de six ans du fournisseur de services doivent être inclus dans ce total. Ces agences doivent répondre à des exigences de réglementation avant d’obtenir un permis. Elles doivent aussi visiter et inspecter chaque lieu de garde proposé par un fournisseur potentiel de services en résidence privée avant l’inscription des enfants, puis au moins une fois tous les trois mois par la suite. Quand le Ministère effectue une inspection annuelle d’une agence, en vue d’un permis, il étudie la documentation d’un échantillon des services de garde en résidence privée de cette agence, entre autres les dossiers d’inspection de ladite agence. Le Ministère peut inspecter des agences et des fournisseurs de services en résidence privée en cas d’inquiétudes ou de plaintes.

- 28** Les fournisseurs de services de garde d’enfants qui ne sont pas inscrits auprès d’une agence ne sont pas tenus d’obtenir un permis, à condition de s’occuper au plus de cinq enfants de moins de 10 ans sans lien de parenté. Toutefois, cette limite de cinq enfants ne constitue pas un plafond immuable. Les fournisseurs non agréés peuvent s’occuper de plus d’enfants si tous ont « des liens de parenté » et ils ne sont pas obligés de compter leurs propres enfants dans ce total. Les services informels de garde d’enfants ne sont pas assujettis aux normes et aux restrictions qui s’appliquent aux fournisseurs de services travaillant avec des agences de garde d’enfants en résidence privée. Le Ministère inspecte un service de garde non agréé uniquement s’il a des raisons de croire que ce service s’occupe d’un trop grand nombre d’enfants. Généralement, ceci ne se produit que si le Ministère reçoit une plainte à propos du fournisseur.
- 29** Selon le Ministère, en mars 2013, il y avait **5 050** centres agréés de garde d’enfants en Ontario, avec une capacité totale de services agréés pour **294 490** enfants. Environ 76 % des services agréés sont sans but lucratif ou gérés par des municipalités. Il y avait **127** agences agréées de garde d’enfants en résidence privée. Le fait que les fournisseurs de services de garde d’enfants en résidence privée affiliés aux agences agréées sont tenus de respecter plus d’exigences que ceux du secteur non agréé constitue un facteur qui peut les dissuader de traiter avec des agences. Le nombre de services de garde en résidence privée affiliés à des agences agréées a grandement diminué : en mars 2011, on comptait **6 832** services de garde en résidence privée réglementés, avec un total de **18 122** enfants inscrits; deux ans plus tard, ce total n’était plus que de **5 960**, avec **16 807** enfants inscrits.
- 30** Environ **22 %** des quelque 1,8 million d’enfants en Ontario ayant jusqu’à l’âge de 12 ans sont confiés à un centre agréé de garde d’enfants ou à un service réglementé de garde en résidence privée. Sur le total restant de **78 %**, **30 à 33 %** des enfants sont à domicile à plein temps avec leurs parents, tandis que **45 à**

50 % sont gardés par des membres de leur parenté ou d'autres personnes à domicile, ou sont placés selon diverses modalités informelles en dehors de chez eux. Le Ministère estime qu'il y a environ **823 000** enfants d'âge scolaire (à partir de 3 ans et 8 mois) placés dans des services de garde non agréés quand ils ne sont pas à l'école ou à la maison – soit plus du double du nombre d'enfants dans des services de garde agréés.

- 31** Il n'est pas inhabituel pour les services de garde agréés d'avoir de longues listes d'attente. Ces services sont aussi relativement coûteux. Le montant médian des frais quotidiens à payer pour en bénéficier est de 50 \$ pour un nourrisson, de 42,30 \$ pour un tout-petit et de 38 \$ pour un enfant d'âge préscolaire⁴. Entre autres facteurs, le coût et la commodité incitent de nombreuses familles à opter pour des services informels non agréés de garde d'enfants.

Le dernier jour de la vie d'Eva – Tragédie dans les services de garde d'enfants

- 32** D'après les dossiers du Ministère, le 8 juillet 2013 a probablement commencé comme une journée de travail normale pour les parents d'Eva Ravikovich, dont la petite fille âgée de deux ans était confiée à un service non agréé de garde d'enfants au 343 Yellowwood Circle à Vaughan. Mais au début de la soirée, des ambulanciers sont arrivés à cette adresse et ont découvert le corps sans signes vitaux d'Eva. Par la suite, son décès a été constaté sur les lieux.
- 33** Les dossiers du Ministère et les rapports des médias sont en désaccord quant au nombre total d'enfants présents au 343 Yellowwood Circle au moment de la mort d'Eva. Les documents ministériels, qui s'appuient sur des renseignements indirects, indiquent que les autorités ont découvert environ **20** enfants à cette adresse. L'époux de l'exploitante était aussi propriétaire de la maison voisine, au 345 Yellowwood Circle. Selon les rapports, l'inspection de cette résidence a mené à la découverte de **neuf** autres enfants, ainsi que de **14** chiens.
- 34** Plus tard ce même jour, inquiet de la situation au 343 Yellowwood Circle, le coroner régional a demandé aux responsables locaux de la santé publique d'effectuer une inspection. Ce soir-là, un inspecteur de la santé publique a constaté de nombreux problèmes, notamment des conditions insalubres (comme des couches souillées qui traînaient dans la cuisine), une exploitante de services

⁴ Ministère de l'Éducation de l'Ontario, Division de l'apprentissage des jeunes enfants, *Résultats du questionnaire à l'intention des exploitants de services de garde d'enfants agréés - 2012*, p. 4. En ligne : <<http://www.edu.gov.on.ca/childcare/ChildCareQuestion.pdf>>.

de garde qui n'avait aucune connaissance des principes fondamentaux de lutte contre les infections, et des aliments avariés oubliés dans le réfrigérateur (les tests faits sur certains par la suite se sont révélés positifs pour la contamination par la bactérie potentiellement toxique *Listeria*). L'inspecteur de la santé publique a aussi découvert une chambre à coucher où sept lits étaient serrés à l'étroit, et une autre avec cinq berceaux.

- 35** Le jour suivant, les responsables de la santé publique ont émis une ordonnance en vertu de la *Loi sur la protection et la promotion de la santé* pour fermer immédiatement le local au 343 Yellowwood Circle et évacuer toute personne non liée à son exploitation, son inspection ou son entretien. De plus, un responsable des services à l'enfance de la municipalité régionale a communiqué avec le ministère de l'Éducation pour signaler l'existence d'un service apparemment illégal de garde d'enfants.
- 36** Le Ministère a procédé à sa propre inspection du 343 Yellowwood Circle, en vertu de la *Loi sur les garderies*, le 9 juillet 2013. L'une des fournisseuses de services ayant déclaré qu'elle s'occupait de 25 enfants de moins de 10 ans – soit 20 enfants de plus que la limite autorisée – le Ministère a émis une lettre le même jour, l'avertissant qu'elle n'était pas en conformité avec la Loi. Le personnel ministériel a effectué d'autres inspections, entre autres de la propriété adjacente au 345 Yellowwood Circle.
- 37** Le 17 juillet 2013, le personnel du Ministère a exécuté des mandats de perquisition au 343 et au 345 Yellowwood Circle, et a trouvé quatre enfants à cette dernière adresse. Dans les deux résidences, les conditions étaient à la fois insalubres et dangereuses. En voici des exemples :
- environ 50 sacs de nourriture, d'ordures et de couches souillées encombraient un garage;
 - des médicaments n'étaient pas sous clé, mais laissés à la portée des enfants;
 - des restes de nourriture tachaient les comptoirs;
 - des excréments et de l'urine de chiens souillaient les sols;
 - des détecteurs de fumée étaient débranchés;
 - des produits de nettoyage, des couteaux et d'autres articles dangereux étaient à la portée des enfants;
 - des mauvaises herbes épineuses envahissaient la cour (au 343 Yellowwood Circle).
- 38** Un responsable ministériel qui a participé à l'inspection en a fait cette description :

... les conditions dans lesquelles ils vivaient étaient tout simplement incroyables... à mon avis, ces gens-là ne devraient même pas s'occuper d'un seul enfant...

- 39** Le 28 août 2013, le Ministère a obtenu une injonction d'un tribunal interdisant aux quatre personnes liées au service de garde d'enfants de Yellowood Circle d'établir, d'exploiter ou de gérer une garderie ou une agence de garde d'enfants en résidence privée sans obtenir de permis, et leur interdisant de fournir des services de garde en résidence privée ou de garderie à tout enfant, quel que soit son âge.
- 40** En septembre 2013, les résidences au 343 et au 345 Yellowood Circle ont été mises en vente. Sur la fiche de vente, celle située au 345 a été décrite comme « immaculée » et « sûre pour les enfants ».
- 41** Le 15 octobre 2013, le Ministère a porté des accusations contre la principale exploitante, son mari et leur fille concernant l'exploitation d'un service illégal de garde d'enfants au 343 Yellowood Circle (du 2 janvier 2013 au 8 juillet 2013) et au 345 Yellowood Circle (le 8 juillet 2013). Les tribunaux restent saisis de cette affaire.
- 42** Alors que nous rédigeons ce rapport, le Bureau du coroner en chef enquêtait encore sur le décès d'Eva et la police n'avait toujours pas porté d'accusation. Les poursuites au civil entamées par les parents d'Eva contre les exploitants de la garderie et le Ministère restent en cours.

Le Ministère échappe la balle... à plusieurs reprises

- 43** Alors que le Ministère réagissait relativement promptement au décès de la petite Eva, un examen interne entrepris en juillet 2013 découvrait de multiples problèmes quant à son traitement de plaintes précédentes sur le service de garde d'enfants à Yellowood Circle.
- 44** Au départ, à l'annonce du décès d'Eva, le Ministère a cru avoir reçu une seule plainte à propos du service de garde d'enfants à Yellowood Circle – en novembre 2012 – et il a pensé avoir enquêté, veillé au respect de la Loi et clos le dossier. Mais le 11 juillet 2013, quand il a émis un communiqué de presse à propos de l'incident, le Ministère avait découvert l'existence de trois plaintes contre Yellowood Circle en 2012 – respectivement en octobre, novembre et décembre. Il avait aussi appris que le personnel régional avait constamment omis

de suivre les procédures standard. Les employés ministériels avaient effectué une seule inspection des lieux en novembre 2012 et n'avaient jamais fait de suivi pour vérifier la conformité avec la Loi. Cette révélation a rapidement mené à la suspension sans solde de trois membres du personnel.

- 45** Alors que le Ministère continuait d'examiner ses dossiers – qui se sont avérés incomplets, désorganisés et difficiles d'accès – il a découvert d'autres plaintes. Lorsque la ministre a fait une déclaration publique le 16 août 2013, elle a révélé que cinq plaintes avaient été portées contre le service de garde au 343 Yellowwood Circle durant une période de huit mois en 2012.

Première plainte : Mai 2012 – Pas de mesure d'action

- 46** Une employée d'une société d'aide à l'enfance a déposé la première plainte le 2 mai 2012. Elle a alerté le Ministère que 20 enfants recevaient des services de garde dans cette résidence. Elle a aussi demandé s'il serait possible de coordonner une visite de la propriété avec les responsables ministériels. Le Ministère n'a pris aucune mesure concernant cette plainte.

Deuxième plainte : Mai 2012 – Pas de mesure d'action

- 47** Le 7 mai 2012, le Ministère a reçu un courriel d'un membre du public, demandant à savoir quel était le statut de l'exploitante du service de garde à Yellowwood Circle. Cette personne a signalé que l'exploitante semblait avoir 13 enfants inscrits et qu'elle affirmait être agréée. Le lendemain, un conseiller de programmes de London en Ontario a confirmé l'adresse et a transmis le dossier au bureau régional du Ministère à Barrie. Cependant, la plainte n'a jamais été enregistrée, ni fichée pour un suivi, comme l'exigeaient les directives ministérielles.
- 48** L'un des documents dans les dossiers ministériels suggère une explication partielle à cette absence de réaction. Un courriel interne, daté du 10 mai 2012, indique qu'une employée de la société d'aide à l'enfance (source de la plainte déposée à l'origine le 2 mai) avait rappelé pour dire que son inspection de la résidence avait révélé la présence de cinq enfants seulement. Le Ministère n'a pris aucune mesure indépendante pour vérifier cette information et a clos le dossier.
- 49** À la suite du décès de la petite Eva en juillet 2013, le Ministère a découvert qu'aucun document ne confirmait le second contact avec la société d'aide à

l'enfance décrit dans le courriel du 10 mai 2012. Interrogée, l'employée de la société d'aide à l'enfance n'a pas non plus corroboré les renseignements donnés dans le courriel. Par contre, elle a déclaré que le personnel ministériel lui avait garanti qu'il vérifierait le nombre d'enfants dans ce service de garde dans les quelques jours à venir.

Troisième plainte : Octobre 2012 – Pas de mesure d'action

- 50** Le 25 octobre 2012, le Ministère a reçu une plainte disant que 15 enfants, dont la plupart étaient des tout-petits, recevaient des services de garde à Yellowwood Circle. De nouveau, le Ministère n'a fait aucun suivi, s'appuyant sur les renseignements non documentés (et par la suite contestés) de la société d'aide à l'enfance selon lesquels seuls cinq enfants étaient gardés dans cette résidence.

Quatrième plainte : Novembre 2012 – Première inspection

- 51** Le 16 novembre 2012, une plainte est arrivée disant qu'environ 10 enfants âgés de 2 à 5 ans étaient gardés au 343 Yellowwood Circle. Cette fois, le Ministère a fait une visite des lieux. La fille de l'exploitante est venue ouvrir la porte aux conseillers de programmes mais elle leur a interdit d'entrer en l'absence de sa mère. Les conseillers ont attendu dehors, ont vu quelqu'un déposer un enfant à la résidence, puis ont observé quelqu'un d'autre quitter le 345 Yellowwood Circle et entrer au 343 avec une clé. Ils ont fait une nouvelle tentative et ont découvert sept enfants de moins de trois ans dans la résidence.
- 52** Le 26 novembre 2012, le Ministère a envoyé une lettre à l'exploitante l'avertissant qu'elle enfreignait la *Loi sur les garderies*. Cependant, même cette lettre comprenait des erreurs : la date d'inspection et l'adresse étaient incorrectes (elle faisait référence au 345 Yellowwood Circle).

Cinquième plainte : Décembre 2012 – Pas de mesure d'action

- 53** Le 21 décembre 2012, une plainte est arrivée disant que 17 enfants recevaient des services de garde au 343 Yellowwood Circle. L'un des membres du personnel ministériel, qui avait fait l'inspection en novembre, a laissé entendre dans un courriel interne, le même jour, que le plaignant « était l'ancien employeur [de l'exploitante de la garderie] qui ne cesse d'appeler, et qui est furieux parce qu'elle lui a pris certains de ses enfants ». Mais l'employée du Ministère a fait une erreur d'adresse elle aussi. De plus, elle a affirmé avoir fait une inspection de

suiti la semaine précédente et avoir constaté que l'exploitante était en conformité avec la Loi. Cependant, aucun document n'indique la moindre inspection par le Ministère, comme requis par les directives, après la lettre d'avertissement envoyée en novembre 2012. En fait, aucune mesure d'action n'a jamais été prise pour veiller au respect de la Loi par l'exploitante.

Trop peu, trop tard

- 54** Étant donné que les dossiers du Ministère montrent que quelque 29 enfants se trouvaient à Yellowwood Circle le 8 juillet 2013, il est clair que l'exploitante n'a aucunement été dissuadée d'offrir des services illégaux de garde par les mesures d'application laxistes prises par le Ministère durant les sept mois qui ont suivi sa lettre d'avertissement en novembre 2012.
- 55** De toute évidence, le Ministère a échappé la balle à plusieurs reprises au sujet des multiples plaintes sur Yellowwood Circle. En négligeant de faire respecter la *Loi sur les garderies*, il a laissé des individus sans scrupule offrir librement des services illégaux de garde et il a exposé de très nombreux enfants à des risques dans un lieu surpeuplé, insalubre et dangereux. Malheureusement, sa réaction déplorable aux plaintes sur Yellowwood Circle n'était pas un cas isolé.
- 56** En raison des problèmes découverts lors de l'examen ministériel de l'historique du service de garde à Yellowwood Circle, la ministre a annoncé le 11 juillet 2013 que le Ministère étudierait toutes les plaintes reçues à propos des services de garde non agréés au cours de l'année précédente, pour déterminer dans quelle mesure ils se conformaient à ses processus⁵.
- 57** Le 19 juillet 2013, la ministre a annoncé que neuf des **280** plaintes reçues n'avaient pas entraîné de visite des lieux⁶. Elle s'est engagée à donner réponse à toutes les plaintes à l'avenir, a souligné que le Ministère avait pris des mesures pour toutes les plaintes demeurées en suspens, et a déclaré que l'examen interne remonterait jusqu'au 1^{er} janvier 2012 – la date à laquelle le Ministère avait commencé à être chargé de l'octroi des permis aux services de garde.

⁵ Ministère de l'Éducation de l'Ontario, « Mesures prises par la ministre de l'Éducation concernant les plaintes contre la garderie » (11 juillet 2013, 22 h 55). En ligne :

<<http://news.ontario.ca/edu/en/2013/07/ministry-of-education-taking-action-on-childs-death.html>>.

⁶ Ministère de l'Éducation de l'Ontario, « Déclaration de la ministre au sujet de l'examen des garderies non titulaires d'un permis » (19 juillet 2013, 14 h). En ligne :

<<http://news.ontario.ca/edu/en/2013/07/ministers-statement-on-unlicensed-child-care-review.html>>.

58 Le 16 août 2013, la ministre a annoncé les résultats de cet examen élargi, qui ont été affichés sur le site web du Ministère⁷. Sur les **448** plaintes reçues pour la période du 1^{er} janvier 2012 au 12 juillet 2013, **25** n'avaient pas fait l'objet d'une visite des lieux, comme l'exigeait la politique ministérielle. La ministre a annoncé la création d'une « unité spécialisée d'application de la loi » chargée d'enquêter sur les plaintes à propos des fournisseurs de services non agréés qui ne sont pas en conformité, de répondre aux demandes de renseignements du public et d'informer les parents.

La tragédie frappe encore... et encore

- 59** Eva n'est que l'un des quatre enfants ontariens décédés dans un service de garde non agréé durant une période de sept mois en 2013-2014. Le **4 juillet 2013**, **Allison Tucker**, âgée de deux ans, s'est noyée à la copropriété de sa gardienne qui s'occupait apparemment aussi de son propre enfant. Bien que de tels arrangements n'enfreignent pas la *Loi sur les garderies*, une accusation d'homicide involontaire est en instance. Dans les trois autres cas, la cause du décès de l'enfant n'a pas encore été divulguée.
- 60** Le **13 novembre 2013**, **Aspen Moore**, âgée de neuf mois, est morte dans un service non agréé de garde en résidence privée à Markham. Le lendemain, le coroner régional a avisé le Ministère que l'exploitante s'occupait apparemment de plus de cinq enfants. Le personnel ministériel a aussitôt effectué une inspection et a découvert à la résidence des dossiers d'inscription pour 12 enfants de moins de 10 ans, sans lien de parenté. Le Ministère a porté des accusations contre l'exploitante du service de garde le 17 mars 2014. Il n'avait reçu aucune plainte au préalable à propos de ce service.
- 61** Le **14 février 2014**, un bébé de sexe masculin de quatre mois est mort dans un lieu de garde non agréé et apparemment illégal dans un appartement du nord-ouest de Toronto, où la police a trouvé huit enfants présents. Le Ministère a procédé à une enquête et a porté des accusations le 8 août 2014. Il n'avait aucune trace de plainte précédente à propos de cette exploitante de service de garde d'enfants.
- 62** J'ai entrepris mon enquête pour contribuer à minimiser les risques de telles tragédies dans le secteur des services non agréés de garde d'enfants. Durant cette enquête, j'ai appris que le gouvernement savait depuis des années que le

⁷ En ligne : <<http://news.ontario.ca/edu/en/2013/08/minister-of-educations-update-on-unlicensed-child-care-review.html>>.

programme d'octroi des permis aux services de garde d'enfants avait besoin d'être profondément remanié.

La Loi sur les garderies – Survol et problèmes

- 63** La *Loi sur les garderies* définit le système de permis et les normes à suivre par les exploitants de services agréés de garde d'enfants⁸.
- 64** Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse a eu la responsabilité d'appliquer la Loi de 2003 à 2011. En avril 2010, dans le cadre de sa « vision de l'apprentissage des jeunes enfants », le gouvernement a annoncé que l'octroi des permis serait transféré au ministère de l'Éducation, ceci coïncidant avec la création d'une maternelle à plein temps⁹. Le transfert s'est fait par phases à partir de mai 2010, quand le Ministère a assumé la responsabilité des programmes et des politiques, jusqu'au 1^{er} janvier 2012, quand il a pris en charge la délivrance des permis et l'application de la Loi.
- 65** La *Loi sur les garderies* s'applique uniquement à certains services de garde d'enfants en Ontario, et non pas à toutes les situations où des enfants sont placés à la garde de personnes autres que leurs parents. Elle définit une réglementation pour les personnes qui ouvrent, exploitent ou entretiennent une « garderie » ou une « agence de services de garde en résidence privée »¹⁰.
- 66** En vertu de la Loi, une « garderie » est ainsi définie :

Local où l'on accueille **plus de cinq enfants** sans liens de famille dans le but principal de leur fournir des soins temporaires ou des services de guidance, ou les deux, pendant une période continue qui ne dépasse pas vingt-quatre heures, quand les enfants ont :

- a) moins de dix-huit ans, dans le cas d'une garderie pour enfants ayant une déficience intellectuelle;

⁸ L.R.O. 1990, chap. D.2.

⁹ En juin 2009, le D^r Charles E. Pascal a publié son rapport, *Dans l'optique de notre meilleur avenir*, définissant un plan de mise en œuvre de la vision du gouvernement pour l'apprentissage des jeunes enfants en Ontario : Charles E. Pascal, *Dans l'optique de notre meilleur avenir. Rapport au premier ministre du conseiller spécial sur l'apprentissage des jeunes enfants* (Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2009). En ligne : <<https://www.ontario.ca/education-and-training/early-learning-report>>.

¹⁰ Comme indiqué à la note 3, la *Loi sur les garderies* utilise l'expression anglaise « day care » en deux mots, tandis que la version anglaise de ce rapport utilise « daycare » en un seul mot, y compris pour faire référence à la Loi, sauf quand celle-ci est directement citée.

b) moins de dix ans, dans tous les autres cas.

La présente définition exclut :

c) une partie d'une école publique, d'une école séparée ou d'une école privée au sens de la *Loi sur l'éducation* ou une partie d'une école maintenue ou ouverte en vertu de l'article 13 de la *Loi sur l'éducation*¹¹.

- 67** Les garderies doivent obtenir un permis en vertu de la Loi¹². En revanche, les services de « garde d'enfants en résidence privée » ne sont pas tenus d'obtenir de permis. La définition des services de « garde d'enfants en résidence privée » est la suivante :

La garde temporaire, moyennant rémunération ou avantage quelconque, de **cinq enfants au plus** âgés de moins de dix ans, pendant une période continue qui ne dépasse pas vingt-quatre heures, dans une résidence privée qui n'est pas celle du père, de la mère ni du tuteur de l'un de ces enfants¹³.

- 68** Quiconque ouvre, exploite ou entretient un service de garde d'enfants en résidence privée dans plus d'un local est considéré comme une « agence de garde d'enfants en résidence privée » et doit obtenir un permis en vertu de la Loi¹⁴.

- 69** Les garderies agréées doivent aussi se conformer aux normes établies par la réglementation ainsi que par les directives, les orientations et les politiques du Ministère. Les exigences de réglementation couvrent toute une gamme de sujets, dont la sécurité de l'espace physique où sont offerts les services, la nutrition, la gestion du comportement, la santé et la supervision médicale, la tenue des dossiers, les qualifications du personnel, les taux d'encadrement des enfants et le nombre d'enfants qui peuvent recevoir des services. Les « agences de garde d'enfants en résidence privée » agréées passent des contrats avec des personnes qui offrent des services de garde d'enfants à leur domicile. Elles sont chargées de veiller à ce que les services offerts aux enfants répondent aux normes établies, en faisant un suivi et en effectuant des inspections.

- 70** Un « directeur », nommé en vertu de la Loi, peut révoquer ou refuser d'émettre un permis à un exploitant dans certaines circonstances¹⁵, ou émettre des directives et notamment déclarer qu'un local ne peut pas être utilisé pour des

¹¹ Par. 1(1) s.v. « garderie » (soulignement ajouté).

¹² Art. 11 (soulignement ajouté).

¹³ Par. 1(1) s.v. « agence de garde d'enfants en résidence privée » (soulignement ajouté).

¹⁴ Par. 1(1), art. 11.

¹⁵ Art. 11-13.

services de garde d'enfants s'il présente un danger pour la santé, la sécurité et le bien-être des enfants¹⁶.

- 71** La Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants, qui relève du ministère de l'Éducation, est chargée d'appliquer la *Loi sur les garderies*. Elle a six bureaux régionaux : Ottawa, London, Barrie, Toronto Ouest, Toronto Centre et North Bay/Sudbury/Thunder Bay (situé à Sudbury). Chaque bureau régional a un gestionnaire, un adjoint à la délivrance des permis et des conseillers de programmes (49 permanents et 15 temporaires au total, à la rédaction de ce rapport), qui sont responsables des inspections des garderies agréées, des agences de garde d'enfants en résidence privée et des lieux qui font l'objet de plaintes à propos de garderies non agréées. Une directrice placée sous la direction du sous-ministre adjoint, Division de l'apprentissage des jeunes enfants, supervise les bureaux régionaux à partir du bureau principal du Ministère.
- 72** Sont nommés « directeurs » en vertu de la Loi les six gestionnaires régionaux, la directrice générale et gestionnaire de la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants, et le sous-ministre adjoint, Division de l'apprentissage des jeunes enfants.
- 73** Les conseillers de programmes désignés en vertu de la Loi ont le pouvoir, en tout temps convenable, et après s'être correctement identifiés, d'inspecter les garderies et les locaux utilisés par les agences de garde d'enfants en résidence privée. Ils peuvent aussi inspecter les locaux, les services, les livres comptables et tous les dossiers s'ils croient pour des motifs raisonnables et probables que les lieux sont utilisés comme garderie, agence de garde d'enfants en résidence privée, ou pour offrir des services de garde d'enfants en résidence privée par une agence¹⁷.
- 74** La Loi stipule que les personnes doivent autoriser les conseillers de programmes à entrer sur les lieux pour effectuer leurs inspections et interdit expressément toute entrave à une inspection :

Nul ne doit gêner ni entraver le conseiller de programme dans l'exercice de ses fonctions, l'empêcher de s'acquitter de celles-ci, refuser de lui fournir des renseignements ni lui fournir de faux renseignements¹⁸.

¹⁶ Art. 15.

¹⁷ Art. 16.

¹⁸ Par. 16(5).

- 75** Si une garderie ou une agence de garde d'enfants en résidence privée fonctionne sans permis, ou ne s'est pas conformée à l'ordre d'un directeur dans une situation qui présente un danger pour la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants gardés, le directeur peut demander une injonction à la Cour supérieure de justice afin d'empêcher la continuation des services de garde sur les lieux¹⁹.
- 76** Donner sciemment de faux renseignements dans une demande, un rapport ou une déclaration exigé par la Loi, contrevenir aux exigences des permis ou ne pas respecter une directive relative aux dangers pour la santé, la sécurité et le bien-être des enfants, ou une ordonnance rendue par un tribunal, constitue des infractions en vertu de la Loi. Les personnes reconnues coupables sont passibles d'une amende d'au plus 2 000 \$ pour chaque journée d'infraction ou d'une peine d'emprisonnement d'au plus un an, ou des deux²⁰. De plus, quiconque contrevient aux dispositions relatives aux inspections commet une infraction et, sur déclaration de culpabilité, est passible d'une amende d'au plus 5 000 \$ ou d'une peine d'emprisonnement d'au plus deux ans, ou des deux²¹.
- 77** La *Loi sur les infractions provinciales* s'applique aux infractions en vertu de la *Loi sur les garderies*²². Dans certaines circonstances, le Ministère peut demander des mandats de perquisition en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*²³. Cette Loi stipule aussi que les procédures concernant les garderies et les agences de garde d'enfants en résidence privée illégales doivent être entamées dans les six mois qui suivent l'infraction présumée²⁴.
- 78** De plus, la *Loi sur les garderies* donne au Ministère le pouvoir de conclure des accords pour gérer et financer les systèmes locaux de services de garde d'enfants. Les personnes qui utilisent des services de garde d'enfants peuvent faire des demandes en vertu de la Loi pour obtenir une aide financière visant à couvrir une partie des frais de garde en résidence privée, des services de garderie ou des programmes de jour prolongé²⁵.

¹⁹ Art. 17.

²⁰ Par. 21(1).

²¹ Par. 21(2).

²² L.R.O. 1990, chap. P.33.

²³ Voir, par exemple, art. 158.

²⁴ Par. 76(1).

²⁵ Art. 19.

Le chiffre cinq

- 79** Vraisemblablement, la limite des « cinq enfants de moins de 10 ans » dans les services de garde non agréés, établie par la *Loi sur les garderies*, se justifie en termes de politiques. Toutefois, les responsables ministériels n'ont pas été en mesure de nous expliquer pourquoi. Un peu avant 1971, le nombre maximal d'enfants autorisés dans les services informels de garde était de trois enfants de moins de 10 ans. De 1960 à 1969, il était de trois enfants de moins de sept ans.
- 80** Comme le montre le tableau ci-joint, l'Ontario est l'une des instances les plus clémentes au Canada dans ce domaine. La plupart des autres instances incluent les jeunes enfants du fournisseur de services dans la limite relative au permis, tandis que sept ont des restrictions supplémentaires concernant l'âge. Ainsi, au Nouveau-Brunswick, un fournisseur de services peut uniquement s'occuper de deux nourrissons ou de quatre enfants âgés de 2 à 5 ans.
- 81** En Ontario, les fournisseurs non agréés de services de garde peuvent légalement s'occuper de beaucoup plus de cinq enfants, étant donné que leurs propres enfants ne sont pas inclus dans la limite et que des règles spéciales s'appliquent aux enfants ayant « des liens de famille ».

Tableau comparatif du nombre maximum d'enfants dans les services de garde en résidence privée

Instance	Maximum d'enfants dans des services de garde à domicile non réglementés	Maximum d'enfants dans des services de garde à domicile réglementés
Alberta	6 de moins de 12 ans, incluant les propres enfants du fournisseur.	6 de moins de 12 ans, incluant les propres enfants du fournisseur; restrictions supplémentaires selon les âges.
Colombie-Britannique	2 excluant les propres enfants du fournisseur, ou un groupe de frères et sœurs.	7 à 8 selon les âges.
Île-du-Prince-Édouard	6 incluant les propres enfants d'âge préscolaire du fournisseur; restrictions supplémentaires selon les âges.	7 incluant les propres enfants d'âge préscolaire du fournisseur; restrictions supplémentaires selon les âges.
Manitoba	4 de moins de 12 ans, incluant les propres enfants du fournisseur; restrictions supplémentaires selon les âges.	8 de moins de 12 ans, incluant les propres enfants du fournisseur; restrictions supplémentaires selon les âges.
Nouveau-Brunswick	5 de moins de 12 ans, incluant les propres enfants du fournisseur; restrictions supplémentaires selon les âges; 8 si tous sont d'âge scolaire.	6 de moins de 12 ans, incluant les propres enfants du fournisseur; restrictions supplémentaires selon les âges; 9 si tous sont d'âge scolaire.
Nouvelle-Écosse	6 incluant les propres enfants d'âge préscolaire du fournisseur; restrictions supplémentaires selon les âges.	6 incluant les propres enfants d'âge préscolaire du fournisseur.
Nunavut	4 de moins de 12 ans, incluant les propres enfants du fournisseur.	8 de moins de 12 ans, incluant les propres enfants du fournisseur.
Ontario	5 de moins de 10 ans, excluant les propres enfants du fournisseur; plus si les enfants ont des liens de famille.	5 de moins de 10 ans, incluant les propres enfants du fournisseur; restrictions supplémentaires selon les âges.
Québec	6 incluant les propres enfants du fournisseur.	6 incluant les propres enfants du fournisseur.
Saskatchewan	8 de moins de 13 ans, incluant les propres enfants du fournisseur; restrictions supplémentaires selon les âges.	8 de moins de 13 ans, incluant les propres enfants du fournisseur; restrictions supplémentaires selon les âges.
Terre-Neuve-et-Labrador	4 de moins de 12 ans ou 3 de moins de 24 mois, incluant les propres enfants du fournisseur.	6 incluant les propres enfants d'âge préscolaire du fournisseur; jusqu'à 8.
Territoire du Yukon	3 de moins de 6 ans, excluant les propres enfants du fournisseur.	8 d'âge préscolaire incluant les propres enfants du fournisseur; restrictions supplémentaires selon les âges.
Territoires du Nord-Ouest	4 de moins de 12 ans, incluant les propres enfants du fournisseur.	8 de moins de 12 ans, incluant les propres enfants du fournisseur.

- 82** Toutes les instances au Canada permettent certaines modalités de services non agréés de garde d'enfants. Par contre, au Royaume-Uni, même les travailleuses autonomes appelées « minders » qui s'occupent d'enfants chez elles doivent être enregistrées et sont inspectées une fois tous les trois ans.

Loi sur les garderies – La saga de la réforme

- 83** Les responsables ministériels ont reconnu dès le début de mon enquête que l'un des grands défis de l'application de la *Loi sur les garderies* au secteur des services de garde non agréés provient de la Loi même. Ils ont déclaré que le besoin d'une refonte complète de cette Loi était connu depuis quelque temps déjà.
- 84** La *Loi sur les garderies* remonte à 1946, quand les Ontariens ont fait pression sur le gouvernement pour qu'il continue de subventionner les services de garde d'enfants pour les familles de travailleurs, comme le gouvernement fédéral l'avait fait durant la Seconde Guerre mondiale²⁶. Le dernier examen exhaustif de cette Loi a été effectué en 1983, quand la réglementation a été modifiée pour clarifier et renforcer les normes. Plus de 30 ans après, la Loi n'est plus adaptée aux réalités du monde contemporain. Même le terme de « day nurseries » [version anglaise de la Loi] est une survivance d'une époque antérieure. L'Ontario est la seule instance à employer cette terminologie désuète.
- 85** Malheureusement, malgré de nombreux signaux d'avertissement quant aux lacunes de cette Loi, personne ne s'est pressé pour la changer.

Inertie législative – Retard des réformes

- 86** Plusieurs enquêtes de coroners ont préconisé instamment de modifier la *Loi sur les garderies*, dont l'une datant de 1999 qui a recommandé que le gouvernement envisage d'imposer des exigences minimales aux services de garde non agréés. Malheureusement, les gouvernements qui se sont succédé n'y ont pas donné suite par des réformes législatives.

²⁶ Voir Jennifer Scott, « Daycare during wartime », *The National Magazine* (14 avril 1998). CBC Archives, en ligne : <<http://www.cbc.ca/archives/categories/society/family/who-cares-for-our-kids-the-changing-face-of-daycare-in-canada/day-care-during-wartime.html>>; Mary J Wright, « Toronto's Institute of Child Study and the Teachings of W.E. Blatz », dans Larry Procher et Nina Howe, rédacteurs, *Early Childhood Care and Education in Canada* (Vancouver, C.-B. : UBC Press, 2000) 96 à 106-107; Susan Prentice, « Theorizing Political Difference in Toronto's Postwar Child Care Movement », Rapport occasionnel n° 8 (Toronto : Childcare Resource and Research Unit, 1996). En ligne : <<http://childcarecanada.org/sites/default/files/op8.pdf>>.

- 87** Le 28 juillet 2010, le décès de Jérémie Audette, âgé de deux ans, à Orléans a centré l'attention sur le problème des services de garde illégaux. Sans en informer les parents du petit garçon, la gardienne, qui n'était pas agréée, avait emmené celui-ci jouer chez une autre gardienne non agréée, qui avait une piscine dans sa cour. Jérémie est allé jusqu'à la piscine, sans se faire remarquer, et il s'est noyé. L'enquête sur son décès s'est soldée par 16 recommandations en décembre 2012, dont huit adressées au Ministère. Les recommandations préconisaient entre autres de veiller à ce que les fournisseurs de services de garde en résidence privée non agréés ne soient pas autorisés à s'occuper de plus d'enfants que les fournisseurs agréés par une agence, de créer un registre pour les fournisseurs non agréés, de garantir que le processus de délivrance des permis comporte des exigences de formation en premiers soins et en réanimation cardiorespiratoire, et d'explorer les possibilités d'accroître le nombre de services réglementés de garde d'enfants en résidence privée.

Nouvelle administration – Commencement des réformes : 2010-2012

- 88** Le ministère de l'Éducation a entrepris de réexaminer la *Loi sur les garderies* peu de temps après avoir pris en charge la responsabilité des politiques en matière de garde d'enfants en 2010. Toutefois, les responsables ministériels nous ont dit que le secteur des services non agréés ne constituait pas alors une priorité dans cette initiative.
- 89** En juin 2012, le Ministère a publié un document de travail intitulé *Modernisation des services de garde d'enfants en Ontario : échanger nos réflexions, renforcer nos partenariats, travailler ensemble*, qui décrivait la vision à long terme du gouvernement de services continus et intégrés de garde d'enfants situés dans des écoles ou rattachés à elles²⁷. L'une des composantes de cette modernisation était un examen de la *Loi sur les garderies* et des règlements et politiques qui régissent les services de garde agréés. Les problèmes cités dans ce document étaient notamment les suivants : clarification des programmes exigeant un permis, statut des services de garde dans les écoles privées, et écart entre les exigences pour les fournisseurs réglementés et les fournisseurs non réglementés. Le document soulignait qu'il n'existait pas de normes provinciales de santé et de sécurité dans le secteur des services informels et faisait cette observation :

²⁷ Ministère de l'Éducation de l'Ontario, Division de l'apprentissage des jeunes enfants, *Modernisation des services de garde d'enfants en Ontario : échanger nos réflexions, renforcer nos partenariats, travailler ensemble* (Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2012). En ligne : <<http://www.edu.gov.on.ca/childcare/ChildCareQuestion.pdf>>.

Étant donné que de nombreux services en Ontario sont encadrés par des mesures de protection du consommateur, les parents peuvent parfois avoir des attentes variables en ce qui concerne la protection des enfants qui bénéficient de services en résidence privée non agréés.

- 90** En décembre 2012, soit le même mois où les recommandations de l'enquête sur le décès du petit Jérémie Audette ont été rendues publiques, le conseil des ministres de la province a demandé au ministère de l'Éducation de faire un rapport au printemps 2013 comprenant des mesures de politique, de réglementation et de loi pour moderniser le système de garde d'enfants en Ontario.

Sur la bonne voie : Janvier à juillet 2013

- 91** En janvier 2013, le Ministère a publié *Le Cadre stratégique de l'Ontario sur la petite enfance*, qui définit une vision, des principes directeurs et une orientation stratégique pour les programmes et services des « premières années » pour les enfants²⁸. Ce document précisait que la *Loi sur les garderies* faisait l'objet d'un examen, dont l'objectif était de renforcer la sécurité et la qualité des services de garde agréés et d'inciter plus de fournisseurs à obtenir un permis.
- 92** En juin 2013, le conseil des ministres de la province a approuvé un plan de transformation pluriannuel et progressif pour moderniser les services de garde d'enfants. La première phase, prévue pour la fin de l'automne 2013, visait à communiquer le plan du gouvernement et à prendre les mesures d'action requises en matière de réglementation et de politiques, dans le cadre des pouvoirs législatifs existants, pour renforcer l'accessibilité, la sécurité et la qualité des services de garde agréés. La deuxième phase, prévue pour l'hiver 2014, avait pour but une transformation plus vaste du système grâce à de nouveaux textes de loi, comprenant l'abrogation et le remplacement de la *Loi sur les garderies*.
- 93** Le plan de la province proposait des changements pour promouvoir la sécurité et la qualité des services informels de garde d'enfants et pour encourager plus de fournisseurs à se joindre au secteur des services agréés. Il proposait notamment de réduire les restrictions imposées aux fournisseurs agréés de services de garde en résidence privée et d'accroître celles placées sur les fournisseurs non agréés, d'exiger un permis pour toutes les écoles privées accueillant des enfants d'âge inférieur à celui de la maternelle, et d'instaurer un système progressif de mise en

²⁸ Ministère de l'Éducation de l'Ontario, *Le Cadre stratégique de l'Ontario sur la petite enfance* (Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2013). En ligne : <http://www.edu.gov.on.ca/childcare/OntarioEarlyYear.pdf>.

conformité et de dissuasion comportant des outils tels que des amendes. Ce plan enjoignait aussi au Ministère d'entreprendre de plus amples recherches et d'examiner d'autres options relativement aux exigences de groupes d'âge, de taux d'encadrement des enfants et de qualifications du personnel. Dans une optique de sécurité, ce plan prévoyait que seuls les fournisseurs réglementés et agréés seraient autorisés à utiliser l'expression « garderies d'enfants » pour décrire leurs services et que le Ministère créerait une « identité visuelle » pour ce type de services.

Plans plus ambitieux : Après juillet 2013

- 94** Le projet de modernisation entrepris par le gouvernement dans le secteur des services non agréés de garde d'enfants a été déclenché par le décès d'Eva Ravikovich en juillet 2013, par la tempête médiatique qu'il a suscitée et par l'ouverture de mon enquête. Jusqu'alors, les discussions du Ministère sur la modification de la *Loi sur les garderies* étaient restées axées sur les moyens de lutter contre les facteurs qui dissuadaient les fournisseurs de se joindre au secteur agréé. Le décès de la petite Eva a redirigé l'attention sur les problèmes de sécurité dans les services de garde non agréés.
- 95** Le conseil des ministres de la province s'est réuni en août 2013 pour revoir la modernisation des services de garde d'enfants. Il a demandé au Ministère de prendre des mesures pour renforcer et accélérer le plan de modernisation et de présenter un nouveau projet de loi à un comité du conseil des ministres, à l'automne.

En avance sur le calendrier : Décembre 2013

- 96** Le 3 décembre 2013, le gouvernement a présenté le Projet de loi 143, *Loi de 2013 sur la modernisation des services de garde d'enfants* – en avance sur le calendrier original prévu qui visait l'hiver 2014²⁹. Le préambule déclarait notamment ceci :

²⁹ Projet de loi 143, *Loi édictant la Loi de 2013 sur la garde d'enfants et la petite enfance*, abrogeant la *Loi sur les garderies*, modifiant la *Loi de 2007 sur les éducatrices et les éducateurs de la petite enfance* et la *Loi sur l'éducation* et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, 2^e session, 40^e législature, Ontario, 2013. Une fois promulguée, cette loi aurait été connue sous le nom de *Loi de 2013 sur la garde d'enfants et la petite enfance*.

La *Loi sur les garderies* est la loi qui régit actuellement la garde d'enfants en Ontario. Édictée en 1946, elle ne reflète pas les pratiques exemplaires et les normes de garde éprouvées qui ont cours de nos jours. Elle ne cadre pas avec les besoins des familles d'aujourd'hui en matière de services de garde et n'est pas non plus adaptable aux besoins des familles de demain. Le cadre législatif qui régleme la garde d'enfants doit être modernisé et amélioré afin de renforcer la surveillance du secteur, de préciser les circonstances qui rendent un permis obligatoire et d'inciter davantage à en obtenir un.

- 97** L'objectif de la loi proposée était de favoriser l'apprentissage, le développement, la santé et le bien-être des enfants et de renforcer leur sécurité. Quatre changements fondamentaux étaient envisagés pour y parvenir – instaurer des pouvoirs et des outils d'application plus puissants afin d'accroître la surveillance et la sécurité, augmenter l'accès aux places dans les services réglementés de garde en résidence privée, clarifier les programmes qui n'exigent pas de permis et améliorer la qualité des programmes.
- 98** En vertu de cette loi, les centres de garde et les agences de garde d'enfants en résidence privée qui sous-traitent des services à des fournisseurs à domicile seraient tenus d'obtenir un permis. Certains types de services seraient exemptés, dont ceux assurés par des membres de la famille, par des gardiennes travaillant au domicile de l'enfant et par des assistantes maternelles œuvrant dans un centre d'achat ou un gymnase alors que les parents se trouvent dans le bâtiment. Selon le Ministère, les programmes agréés d'activités récréatives et de développement des compétences pour les enfants de six ans et plus seraient aussi exclus, en vertu de futurs règlements.
- 99** Le texte de loi proposé comprenait aussi des dispositions visant à encourager les fournisseurs de services de garde d'enfants en résidence privée à se joindre au secteur réglementé. Les responsables ministériels ont reconnu en toute franchise qu'une des failles critiques du système était qu'il est financièrement avantageux pour les fournisseurs non agréés de rester dans le secteur non réglementé. Dans un courriel interne (daté du 4 juin 2013), l'un d'eux a dit que c'était « presque comme un droit de frapper monnaie » et a fait remarquer que l'effort entrepris par le Ministère pour inciter les fournisseurs à obtenir un permis « en leur imposant plus de règlements » était « une motivation du bâton, plutôt que de la carotte ».
- 100** En vertu de ce projet de loi, les fournisseurs non agréés pourraient encore s'occuper d'un maximum de cinq enfants sans obtenir de permis, mais la limite de cinq serait un plafond immuable. Les enfants de moins de six ans d'un

fournisseur non agréé seraient inclus dans le total, et il y aurait des restrictions liées aux groupes d'âge.

- 101** De plus, tous les fournisseurs, agréés ou non, seraient tenus de permettre aux parents d'accéder aux lieux de garde dans des circonstances normales³⁰. (Les locaux où la petite Eva Ravikovich est décédée étaient apparemment interdits d'entrée aux parents.)
- 102** Pour encourager les fournisseurs de services en résidence privée à travailler avec des agences agréées, le projet de loi proposait d'augmenter le nombre d'enfants dont ils pourraient s'occuper, le faisant passer de cinq à six. Ils auraient plus de liberté pour prendre en charge des enfants d'âges différents et pourraient adopter un modèle à deux fournisseurs. Selon les estimations du Ministère, environ 6 000 nouvelles places pourraient être créées pour des enfants si chacun des services de garde en résidence privée travaillant avec des agences agréées ajoutait une place.
- 103** De plus, le Projet de loi proposait de renforcer les pouvoirs d'intervention en cas d'infractions, avec notamment les mesures suivantes :
- imposer des sanctions administratives allant jusqu'à 100 000 \$ par infraction;
 - interdire immédiatement à un fournisseur de poursuivre ses services si la sécurité d'un enfant se trouvait compromise;
 - émettre des ordres de mise en conformité et veiller au respect des règles dans le secteur non agréé;
 - interdire aux personnes reconnues coupables de certains crimes d'offrir des services de garde d'enfants.
- 104** En outre, le maximum des sanctions en cas d'infractions passait de 2 000 à 250 000 \$.
- 105** Le Projet de loi préconisait aussi un meilleur partage de l'information – p. ex., avec les sociétés d'aide à l'enfance et les agences de santé publique – pour mieux coordonner l'approche de la protection du bien-être des enfants³¹.
- 106** Enfin, le Projet de loi enjoignait expressément au ministre de l'Éducation de publier des renseignements sur les infractions à la Loi et l'autorisait, à sa discrétion, à publier des résumés d'ordres de non-communication et de

³⁰ Art. 19.

³¹ Ministère de l'Éducation de l'Ontario, « Document d'information : Loi sur la modernisation des services de garde d'enfants » (3 décembre 2013, 9 h 45). En ligne : <http://news.ontario.ca/edu/en/2013/12/child-care-modernization-act.html>.

propositions de révoquer un permis, ou de refuser d'en émettre ou d'en renouveler un. De plus, les directeurs nommés en vertu de la Loi seraient en droit de publier de tels renseignements de tout autre moyen ou manière qu'ils jugeraient appropriés, entre autres en affichant un résumé dans les locaux concernés³².

- 107** En attendant l'adoption de la *Loi de 2013 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, le Ministère a aussi émis des propositions de règlements en vertu de la *Loi sur les garderies*, le 18 décembre 2013. Ces propositions recommandaient notamment de permettre aux fournisseurs de services en résidence privée travaillant avec des agences agréées de s'occuper de plus de trois enfants de moins de trois ans. De plus, des vérifications des relevés des antécédents criminels et des facteurs de vulnérabilité seraient obligatoires pour divers groupes, dont toutes les personnes travaillant sous contrat avec une agence agréée de garde d'enfants³³. En outre, tous les services de garde d'enfants en résidence privée seraient tenus d'avoir un certificat de secourisme délivré par un programme reconnu de formation.

Réforme bloquée, figée et relancée

- 108** Le 2 mai 2014, l'Assemblée législative a été dissoute en vue de l'élection provinciale du 12 juin. Malheureusement, la fin de la session législative a aussi marqué l'abandon du Projet de loi 143 et un arrêt de la réforme longuement attendue de la loi régissant les services de garde non agréés.
- 109** Le 10 juillet 2014, peu après la reprise des activités de l'Assemblée législative à la suite des élections, le gouvernement a réintroduit la *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants* sous le titre de Projet de loi 10³⁴.
- 110** Le Ministère et le gouvernement de l'Ontario reconnaissent depuis des années que le système de contrôle des services de garde non agréés a désespérément besoin d'être revu. Les efforts en vue d'un changement législatif doivent se poursuivre pour sauvegarder la santé et le bien-être des enfants dans le secteur

³² Art. 19.

³³ Conformément à la politique du Ministère, les exploitants agréés de garderies et les agences de garde d'enfants en résidence privée doivent avoir une politique de vérification des relevés des antécédents criminels.

³⁴ Projet de loi 10, *Loi édictant la Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance*, abrogeant la *Loi sur les garderies*, modifiant la *Loi de 2007 sur les éducatrices et les éducateurs de la petite enfance*, la *Loi sur l'éducation* et la *Loi sur le ministère de la Formation et des Collèges et Universités* et apportant des modifications corrélatives et connexes à d'autres lois, 1^{ère} session, 41^e législature, Ontario, 2014.

des services de garde non agréés. Le Ministère et le gouvernement devraient donc prendre toutes les mesures nécessaires pour continuer de promouvoir la modernisation du système des services de garde d'enfants en Ontario, afin de garantir la supervision adéquate des services non agréés.

Recommandation 1

Le ministère de l'Éducation devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour appuyer la réforme visant à améliorer le système de contrôle des exploitants non agréés de services de garde d'enfants.

Recommandation 2

Le gouvernement de l'Ontario devrait continuer de chercher à réformer le système pour réglementer les services non agréés de garde d'enfants en Ontario.

Autres initiatives

- 111** En août 2013, le Ministère a annoncé qu'il créerait une unité spécialisée d'application de la loi pour enquêter sur les plaintes, répondre aux demandes du public et informer les parents à propos des fournisseurs non agréés.
- 112** Le Ministère a l'intention de nommer six enquêteurs au sein de son unité spécialisée d'application de la loi, qui seraient désignés conformément à la *Loi sur les infractions provinciales*, les autorisant à porter des accusations. À l'automne 2013, il a mis en place une équipe de projet temporaire pour former cette unité, qui a commencé à gérer la réception des plaintes au début de 2014. Le Ministère nous a fait savoir qu'il comptait doter cette unité en personnel, la former et la rendre opérationnelle pour août 2014 et qu'il était à la recherche de procureurs spécialisés pour travailler aux dossiers sur les services illégaux de garde d'enfants.
- 113** Le Ministère s'est engagé à concevoir, créer et instaurer une ligne téléphonique 1-800 pour les parents, les membres du public et les agences communautaires, afin qu'ils puissent déposer des plaintes sur les fournisseurs non agréés. Cette ligne téléphonique, qui devait être mise en service en février 2014, l'a été en août 2014.
- 114** Durant notre enquête, le Ministère a conçu un outil en ligne permettant aux parents et au public de faire une recherche des services de garde non agréés à partir du nom de l'exploitant, du nom commercial ou de l'adresse du service, afin de voir si des plaintes vérifiées avaient été portées contre eux et, si oui, à

quel stade en étaient ces plaintes. À l'origine, l'outil de recherche devait aussi être en place en février 2014, mais ne l'a été qu'en août 2014. Jusqu'alors, le Manitoba était la seule province qui disposait d'un système de recherche en ligne des plaintes sur les fournisseurs de services de garde d'enfants.

- 115** Alors que nous rédigeons ce rapport, le Ministère avait entrepris de doter en personnel l'unité spécialisée d'application de la loi, mais celle-ci n'était pas encore complètement opérationnelle. Elle procédait à la réception des plaintes avec un personnel temporaire, mais la ligne des plaintes n'était pas encore ouverte au grand public.
- 116** Certes, le gouvernement et le Ministère ont pris des mesures positives et élaboré des plans concrets pour améliorer le processus de traitement des plaintes sur les services de garde non agréés, à la suite de récentes tragédies, mais les propositions de loi n'ont refait surface que récemment et bien des améliorations opérationnelles restent en suspens. Le Ministère doit se souvenir du sentiment d'urgence qui a suivi le décès de la petite Eva Ravikovich et l'ouverture de mon enquête l'été dernier, et veiller à mettre en œuvre rapidement ses plans d'amélioration.

Recommandation 3

Le ministère de l'Éducation devrait mettre en œuvre ses plans annoncés de création d'une unité spécialisée d'application de la loi, d'une ligne 1-800 de plaintes et d'un outil de recherche en ligne afin d'améliorer au plus vite la surveillance des services non agréés de garde d'enfants.

Une transition mal planifiée

- 117** Bon nombre des lacunes et inefficacités du programme relatif aux permis des services de garde d'enfants ne résultent pas forcément de la désuétude des textes de loi, mais plutôt de longues années de négligence et de mauvaise gestion. Fondamentalement, le ministère de l'Éducation s'est vu confier un système dysfonctionnel quand ce programme lui a été transféré depuis le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse en 2012.

Multiplicité des contradictions

- 118** Au départ, quand le programme de délivrance des permis a été transféré au ministère de l'Éducation le 1^{er} janvier 2012, le respect de la *Loi sur les garderies*

dans le secteur des services de garde non agréés n'a pas été signalé comme problématique. Toutefois, le Ministère a vite constaté que le processus de traitement des plaintes sur les services de garde non agréés était manifestement défectueux.

119 Dans les deux mois qui ont suivi, le Ministère a découvert des incohérences et des imprécisions dans les pratiques, les procédures, les formulaires et les outils de traitement des plaintes. Il a entrepris d'élaborer une directive procédurale pour les plaintes, de normaliser le processus, les formulaires et les lettres concernant les plaintes ainsi que les moyens de surveillance et de poursuites, et de planifier la formation du personnel.

120 À compter de juin 2012, le Ministère a commencé à recevoir une série de requêtes des médias, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, lui demandant des renseignements sur les plaintes à propos des fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants. Alors qu'il étudiait ses archives pour y répondre, un tableau fort sombre de la situation est apparu. La documentation des plaintes était désorganisée et incomplète. L'un des bureaux régionaux avait égaré les dossiers d'inspection pour tout un semestre de 2011, à la suite d'un déménagement. Un autre bureau avait informé le Ministère qu'il n'était pas en mesure de retracer certains dossiers délicats.

121 Dans un courriel daté du 10 juillet 2012, un fonctionnaire du Ministère faisait cette remarque à un collègue :

Je crois qu'on devrait se concentrer sur l'importance de garantir que les rapports de 2012 (services de garde non agréés, plaintes sur des services de garde agréés et rapports d'événements graves) sont tous à jour et bien tenus. On ne peut pas régler les problèmes qui ont précédé le transfert [du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse] mais on ne peut plus continuer de cette manière.

122 La politique du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse relativement à la *Loi sur les garderies* comprenait un seul passage sur les fournisseurs de services de garde non agréés et sur les enquêtes concernant les plaintes. En novembre 2012, le ministère de l'Éducation a présenté un document de 41 pages intitulé « Directives et orientations internes » pour les plaintes sur les fournisseurs non agréés et a entrepris de former son personnel à partir de ce document. Il a révisé ces directives en avril 2013, septembre 2013 et avril 2014. Le document, qui compte maintenant 82 pages, comprend des conseils détaillés sur la manière de traiter et de documenter les plaintes sur les fournisseurs non agréés.

- 123** En janvier 2013, le Ministère a aussi adopté un ensemble commun de formulaires pour enregistrer les plaintes, documenter et suivre le processus d'enquête et inscrire les renseignements concernant les enfants trouvés sur les lieux de services de garde non agréés. Auparavant, les processus d'enregistrement variaient entre les bureaux régionaux, ce qui rendait les comparaisons et l'accès à l'information extrêmement difficiles.
- 124** De plus, constatant que le système électronique d'information du programme de délivrance des permis pour les services de garde d'enfants était obsolète, le Ministère a entrepris d'élaborer son propre système de gestion des cas. Lors de la transition, le système utilisé par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse ne faisait même pas de relevé des plaintes sur les services de garde non agréés. En décembre 2013, le ministère de l'Éducation a instauré un nouveau système en ligne de permis des services de garde d'enfants pour que les fournisseurs de services agréés et le personnel ministériel puissent enregistrer les données relatives aux permis. Le Ministère a l'intention de renforcer la capacité du système pour documenter et suivre les plaintes à propos des fournisseurs non agréés, mais il ne compte pouvoir le faire qu'à l'automne de 2014.

Ressources inadéquates

- 125** L'objectif principal de la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants est de « délivrer des permis ». Le personnel doit effectuer des inspections avant de délivrer ou de renouveler un permis annuel, et suivre et traiter les rapports d'événements graves ainsi que les plaintes sur les services réglementés de garde d'enfants. Bien que les plaintes sur les services de garde non agréés constituent une priorité, elles ont été historiquement considérées comme secondaires en comparaison de la fonction de délivrance des permis confiée à la Direction. Peu après le transfert au ministère de l'Éducation, certains bureaux régionaux ont été débordés par la charge de travail liée à la délivrance des permis. Les responsables ministériels nous ont dit que les ressources en personnel étaient insuffisantes lors de la transition et que ce facteur a contribué à l'accumulation d'arriérés considérables.
- 126** Divers facteurs ont aggravé l'insuffisance du personnel, dont des mutations, des départs à la retraite, des recrutements et des nécessités de recyclage liés à la transition. De plus, la création du programme de maternelle en journée complète pour les enfants de 4 à 5 ans a eu aussi des répercussions négatives. Le Ministère a éprouvé des difficultés grandissantes à traiter les nouveaux permis et les permis modifiés alors que les programmes de garde d'enfants en milieu scolaire ou

communautaire changeaient pour faire place à la maternelle en journée complète. Selon les dossiers ministériels, d'avril 2012 à septembre 2013, le nombre des permis a augmenté de 239 – passant de 5 056 à 5 295. L'un des gestionnaires a déclaré que les conseillers de programmes étaient « submergés » par l'ampleur des tâches de délivrance des permis.

- 127** Il a aussi fallu des mois au Ministère pour découvrir et rectifier un problème qui contribuait à une charge de travail toujours croissante en ce qui concerne les inspections pour les services agréés de garde d'enfants. Le système informatisé de délivrance des permis intégrait une règle opérationnelle qui autorisait leur octroi pour un maximum d'une année à partir de la date d'expiration précédente. Comme les retards d'inspection s'accumulaient, et que le renouvellement des permis était donc retardé, les renouvellements étaient accordés pour des périodes d'une durée de plus en plus courte. Par exemple, si une inspection de renouvellement était retardée de six mois, le permis ne pouvait être renouvelé que pour six mois, ce qui déclenchait une autre inspection de renouvellement six mois plus tard – et ainsi de suite.
- 128** Un courriel ministériel interne, daté du 14 janvier 2013, a souligné que les arriérés avaient des répercussions négatives sur le moral du personnel et détournait son attention d'autres travaux importants. Ce n'est qu'en mars 2013, après avoir découvert le problème d'informatique, que le Ministère a modifié son système pour permettre aux utilisateurs de déterminer une date d'expiration des permis en fonction de leur date de délivrance. Cependant, le personnel ministériel est resté confronté à de lourdes charges de travail. Le 10 septembre 2013, **1 400** permis sur 5 295 étaient expirés, avec en moyenne 137 jours de retard et même jusqu'à un maximum de 454 jours. Au bureau de Barrie, près de 50 % des permis étaient alors expirés, tandis qu'au bureau d'Ottawa, le total était de presque 60 %.
- 129** Les pressions dues aux charges de travail liées aux services agréés de garde d'enfants ont fort bien pu contribuer au retard et l'insuffisance de la réponse aux plaintes sur les services de garde non agréés. En fait, en mai 2012, quand le bureau régional de Barrie a reçu la première plainte sur le service de garde de Vaughan où la petite Eva Ravikovich est décédée par la suite, l'adjointe à la délivrance des permis qui a pris l'appel a informé sa gestionnaire qu'elle ne savait pas très bien à qui confier le dossier, car les adjoints de programmes essayaient « de faire du rattrapage pour les permis ordinaires ». En fin de compte, le dossier est passé à travers les mailles du filet, et personne n'a réagi adéquatement.

- 130** Depuis la mi-juillet 2013, quand l'attention des médias s'est portée sur les services de garde illégaux à la suite du décès de la petite Eva, les plaintes au Ministère sur les services de garde non agréés ont aussi considérablement augmenté. En 2012, le Ministère a reçu **274** plaintes. En 2013, il en a reçu presque le double – soit **526**.
- 131** Le Ministère a engagé temporairement plus de personnel administratif dans certains bureaux régionaux et il a aussi embauché temporairement des conseillers de programmes pour faire face à la charge de travail supplémentaire. Son intention de séparer la prise en charge du traitement des plaintes sur les services de garde non agréés, en créant une unité spécialisée d'application de la loi, devrait garantir que cette fonction ne sera pas négligée au profit de la délivrance des permis à l'avenir. Toutefois, il est troublant que si peu de temps après avoir reçu la responsabilité du programme de permis des services de garde d'enfants, le Ministère se soit trouvé confronté à de graves imprévus et contraint d'apporter de profonds changements aux programmes pour réagir à une crise.

Recommandation 4

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à disposer de ressources adéquates pour appliquer correctement la *Loi sur les garderies* et pour en garantir le respect efficacement.

Enseignements tirés

- 132** De toute évidence, la responsabilité du programme de permis pour la période qui a précédé le transfert revenait au ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, mais celui-ci n'a pas adéquatement suivi, cerné et réglé les problèmes systémiques. À la veille du transfert, une autre enquête allait s'ouvrir au sujet des problèmes de réglementation dans le secteur des services non agréés de garde d'enfants à la suite du décès d'un petit garçon (Jérémie Audette). Le programme de permis était moribond et avait réellement besoin d'une refonte aussi bien administrative que législative.
- 133** Quant au ministère de l'Éducation, il a consciemment choisi d'accepter le programme de permis sans vérifier auparavant s'il y avait eu un examen complet des problèmes et des préoccupations, pour permettre une planification de transition stratégique éclairée et organisée. Comme lors de la plupart des transitions, une planification préalable minutieuse peut faire toute une différence entre un transfert qui réussit et un autre truffé d'embûches et de problèmes. À

l'avenir, avant d'assumer la responsabilité de tout secteur de programmes, le Ministère devrait veiller à faire une planification préalable soignée et complète.

- 134** Le gouvernement de l'Ontario devrait aussi voir dans cet exemple de programme et de transition un avertissement pour tous les niveaux de gestion au sein de la fonction publique en Ontario, afin de favoriser une administration judicieuse des programmes à l'avenir.

Recommandation 5

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à faire suffisamment de recherches, avant d'assumer la responsabilité de tout nouveau secteur de programmes, pour s'informer de tout problème et lacune grave susceptible de compromettre l'efficacité de l'administration d'un programme, et pour planifier en ce sens.

Recommandation 6

Le gouvernement de l'Ontario devrait utiliser le programme de permis régi par la *Loi sur les garderies* et son transfert au ministère de l'Éducation comme exemple de leçon pour les administrateurs de la fonction publique de l'Ontario.

Traitement des plaintes – Failles structurelles

- 135** Notre enquête s'est penchée sur chacune des étapes du processus suivi par le Ministère pour répondre aux plaintes et aux préoccupations exprimées au sujet des fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants.

Tout commence par la réception

- 136** Quand nous avons ouvert notre enquête, les bureaux régionaux recevaient généralement les plaintes sur les fournisseurs non agréés au téléphone et par courriel. Les plaintes proviennent de sources très diverses, dont des voisins, des travailleurs de services de garde, des employés de sociétés d'aide à l'enfance et de municipalités qui découvrent des situations suspectes, dans le cadre de leurs activités.
- 137** Dans chaque bureau régional, l'adjoint à la délivrance des permis était responsable de la réception des plaintes. Il remplissait un formulaire de réception

des plaintes³⁵ conformément aux directives du Ministère et énonçait une série de questions fondamentales à poser.

- 138** L'adjoint à la délivrance des permis était aussi censé vérifier le « registre des services de garde informels » pour voir s'il existait des plaintes antérieures à propos du fournisseur ou du lieu en question. Ce registre se présente sous forme d'un tableur Excel placé dans un dossier sur un lecteur partagé. Il donne des renseignements sur les plaintes, dont les dates pertinentes, le nom du conseiller de programmes affecté au dossier et les noms et adresses des fournisseurs de services et des plaignants (à moins que ces derniers ne préfèrent rester anonymes). Si l'adjoint découvrait une correspondance d'adresses ou de noms avec une plainte antérieure, la date de cette plainte et son numéro d'enregistrement devaient être marqués sur le formulaire.
- 139** Les adjoints à la délivrance des permis avaient pour consigne de se concentrer sur le nombre d'enfants apparemment confiés à la garde d'un fournisseur. Si les plaignants exprimaient certaines inquiétudes sur des questions qui ne relevaient pas des compétences du Ministère, les adjoints à la délivrance des permis devaient les aiguiller vers d'autres organismes – p. ex., des sociétés d'aide à l'enfance ou des responsables de l'application des règlements municipaux. En cas d'allégations graves, le Ministère pouvait aussi fournir des renseignements directement à l'organisme en question.
- 140** Ensuite, l'adjoint à la délivrance des permis envoyait le formulaire par courriel à un conseiller de programmes, avec copie au gestionnaire concerné. Le Ministère traite systématiquement les plaintes sur les fournisseurs de services de garde informels comme une priorité et, sur les communications internes, leur appose le terme « urgent ».
- 141** Toutes les plaintes devaient être consignées dans le registre par l'adjoint à la délivrance des permis, puis mises à jour au fur et à mesure de l'évolution du dossier – p. ex., résultats des inspections et indications de la conformité ou de la non-conformité du fournisseur de services avec la Loi.
- 142** Au printemps de 2014, le Ministère a regroupé les fonctions de réception des plaintes. Au lieu de laisser cette tâche confiée au personnel administratif régional, il l'a attribuée au personnel d'enquête dûment formé dans le cadre du processus de création de la nouvelle unité spécialisée d'application de la loi.

³⁵ On trouvera ce formulaire et d'autres mentionnés dans ce rapport sur notre site Web : <http://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Careless-About-Child-Care.aspx>

Procédures d'inspection

- 143** Les gestionnaires sont chargés de répartir immédiatement les plaintes parmi les conseillers de programmes – soit le jour même de leur réception. Les plaintes sont numérotées chronologiquement dans le registre des services de garde informels. Le numéro du registre est censé concorder avec le numéro du dossier dans le lecteur partagé, où tous les documents concernant une plainte et une inspection sont censés être conservés sous forme électronique.
- 144** Le conseiller de programmes à qui une plainte a été confiée doit mener une enquête dans les cinq jours qui suivent sa réception. Par mesure de sécurité, et pour garantir une surveillance pertinente des enfants durant une visite, deux conseillers sont toujours tenus de procéder ensemble à une inspection. L'un des conseillers prend la direction de l'inspection, tandis que l'autre agit comme observateur. En l'absence d'inspection, le conseiller principal doit en donner la raison sur le formulaire de réception de la plainte, qui doit ensuite être approuvé par le gestionnaire. Les détails de toute tentative faite en vain pour entrer sur les lieux d'un service de garde d'enfants doivent aussi être inscrits sur ce formulaire.
- 145** Quand des conseillers de programmes inspectent un service de garde d'enfants en résidence privée, ils montrent généralement une pièce d'identité, une carte de visite et une copie d'un document décrivant leurs pouvoirs aux résidents. Toutefois, ils ne sont pas légalement autorisés à pénétrer dans les lieux sans le consentement de l'occupant.
- 146** En cas de visite, le conseiller de programmes doit inscrire les détails de l'inspection sur le formulaire, dont des renseignements sur le fournisseur de services, le nombre d'enfants qui reçoivent des services, les observations du conseiller, les conclusions quant à la conformité et les mesures d'action prises.
- 147** Le conseiller de programmes doit centrer son attention sur le nombre d'enfants qui sont gardés. Toutefois, dans certains cas, il peut communiquer avec une société d'aide à l'enfance si la visite le mène à conclure que le bien-être des enfants est menacé, ou avec les autorités municipales en cas de danger d'incendie ou d'autres problèmes éventuels de salubrité et de sécurité.
- 148** S'il se trouve que le fournisseur de services est en conformité avec la *Loi sur les garderies*, les conseillers de programmes lui remettent un document intitulé « Services de garde d'enfants en Ontario ». S'ils ne le font pas, ils sont censés expliquer pourquoi. En cas de violation de la Loi, les conseillers de programmes lui remettent un formulaire intitulé « Renseignements à l'intention des fournisseurs de soins et des parents », qui définit les exigences de la Loi.

L'objectif est que le fournisseur transmette ces renseignements aux parents pour leur expliquer les raisons pour lesquelles la garderie doit réduire le nombre d'enfants accueillis.

- 149** Le conseiller de programmes principal est aussi chargé de remplir un formulaire appelé « Renseignements sur les enfants recevant des services ». Le conseiller demande des renseignements au fournisseur de services à propos des enfants qui se trouvent sur les lieux, notamment les noms et dates de naissance des enfants de moins de 10 ans et les coordonnées de leurs parents. Le conseiller doit obtenir des renseignements sur les jours et les heures de présence des enfants de moins de 10 ans durant la semaine de la visite. Il doit aussi noter les noms et dates de naissance des enfants âgés de 10 ans et plus, ainsi que ceux des enfants du fournisseur de services. Si le conseiller de programmes constate qu'un trop grand nombre d'enfants de moins de 10 ans se trouvent sur les lieux (sans inclure les enfants du fournisseur de services), il est censé dire au fournisseur de réduire ce nombre pour ne pas dépasser la limite de cinq.
- 150** Généralement, les conseillers de programmes remplissent ce formulaire manuellement, puis numérisent ou saisissent les renseignements une fois de retour au bureau. Les formulaires sont conservés dans un lecteur partagé.
- 151** Les deux conseillers de programmes qui effectuent l'inspection doivent signer le formulaire de réception de la plainte. Un gestionnaire étudie et signe ce document une fois que le fournisseur de services est en conformité avec la Loi.
- 152** Si le fournisseur de services est en conformité avec la Loi, le conseiller de programmes lui envoie une lettre pour l'en informer. Sinon, le gestionnaire régional, agissant à titre de directeur nommé en vertu de la Loi, lui envoie une lettre de non-conformité et le conseiller de programmes doit alors effectuer une autre visite d'inspection dans les 30 jours. Les observations faites durant les inspections de suivi sont notées sur le formulaire de réception de la plainte.
- 153** Depuis septembre 2013, les directives internes du Ministère font mention d'une nouvelle « troisième visite des lieux » par les conseillers de programmes quand une seconde inspection révèle que plus de cinq enfants étaient gardés par un fournisseur de services. Cette troisième visite doit avoir lieu dans le mois qui suit la deuxième inspection. Les gestionnaires peuvent décider à leur libre discrétion si une troisième visite des lieux devrait être effectuée ou si d'autres moyens devraient être employés, par exemple une surveillance ou un mandat de perquisition. Voici ce qu'indiquent les directives :

La décision d'effectuer une troisième visite est fondée sur plusieurs facteurs, dont la gravité de l'infraction à la *Loi sur les garderies* observée durant la visite (les visites) des lieux et la volonté de coopération du fournisseur de services quant aux mesures à prendre pour régler les problèmes en suspens afin d'être en conformité avec la *Loi sur les garderies*.

- 154** Si le fournisseur de services est encore en non-conformité lors de la troisième visite, le gestionnaire doit consulter le personnel des services juridiques du Ministère en vue d'éventuelles poursuites.
- 155** Les adjoints à la délivrance des permis sont chargés de fournir le « relevé de documentation » requis sur le formulaire de réception des plaintes et de conserver tous les documents pertinents. À l'avenir, ce rôle incombera au personnel de l'unité spécialisée d'application de la loi. Une fois que cette unité sera complètement dotée en personnel, elle sera responsable de l'exécution de toutes les inspections au sujet des plaintes et les conseillers de programmes des bureaux régionaux se concentreront sur les activités liées aux permis.
- 156** Le Ministère a reconnu que ses procédures et pratiques de réponse aux plaintes et aux préoccupations concernant les fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants étaient entachées de problèmes systémiques et il s'efforce actuellement d'y apporter des améliorations. Mon enquête a aussi révélé d'importantes failles structurelles, presque à chaque étape du processus de traitement des plaintes, qu'il devra régler.

Registres de plaintes inexacts et incomplets

- 157** Comme le Ministère l'a reconnu, sa documentation des plaintes pose de graves problèmes. La réception des plaintes est une première étape cruciale. Faute d'obtenir des renseignements suffisants et exacts dès le départ, la possibilité de répondre aux inquiétudes exprimées au sujet de fournisseurs illégaux de services de garde d'enfants peut disparaître.
- 158** Notre examen des dossiers ministériels pour **2012** a révélé une multitude d'erreurs et d'omissions dans les registres des services de garde informels. De fait, nous avons découvert plus de dossiers de plaintes incomplets que de dossiers complets pour cette année-là. Nous avons observé que des noms, des adresses et des dates concernant des fournisseurs de services étaient erronés ou manquants et que des renseignements sur l'historique des plaintes étaient inexacts.

- 159** Certaines plaintes ne figuraient même pas aux registres. Dans un bureau régional, l'adjoint à la délivrance des permis avait négligé d'enregistrer plusieurs plaintes. Une plainte, reçue le 20 mars 2012, n'avait été enregistrée que le 9 août 2013, soit 17 mois plus tard. De plus, quand le Ministère a examiné ses dossiers en 2013, il a constaté que huit plaintes dans trois régions différentes n'avaient jamais été enregistrées. Certes, la plupart de ces plaintes avaient fait l'objet d'un suivi, mais dans l'un des cas, le manque de documentation avait peut-être contribué à l'absence complète d'inspection, même à la suite d'une seconde plainte au sujet du fournisseur de services en question.
- 160** Notre étude des courriels ministériels a aussi révélé l'existence de six autres plaintes dans deux régions qui n'avaient pas encore été enregistrées à la mi-août 2013 et qui n'avaient pas été versées aux dossiers des plaintes. En décembre 2013, quatre de ces six plaintes avaient été identifiées par le Ministère et les deux autres ont maintenant été ajoutées aux registres des plaintes.
- 161** La version de janvier 2013 des directives internes du Ministère donne des instructions explicites sur les renseignements à inscrire aux registres et sur la manière de créer les fichiers à cette fin pour chacune des années. Les directives déterminaient aussi un processus de supervision pour minimiser les risques d'erreurs dans les dossiers de plaintes. Chaque gestionnaire régional était tenu de revoir les registres de plaintes chaque mois pour vérifier si les normes et les délais de documentation étaient respectés. À son tour, la directrice de la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants devait examiner ces renseignements chaque trimestre.
- 162** Malgré ces nouvelles directives, les registres que nous avons vus pour 2013 restaient incomplets et inexacts. Nous avons découvert des cas où le nom du fournisseur n'était pas donné, en dépit d'une visite des lieux. Dans une région, dans 23 cas, les registres de 2013 omettaient d'indiquer les noms des fournisseurs qui avaient fait l'objet de plaintes.
- 163** Quant aux nouvelles exigences de supervision, les gestionnaires régionaux ont admis qu'ils n'avaient généralement pas suivi les directives données et le directeur du bureau général n'avait jamais fait d'examen trimestriel.
- 164** Peu après l'annonce du décès de la petite Eva Ravikovich par les médias en juillet 2013, le Ministère a institué un processus remanié exigeant que les gestionnaires régionaux et le bureau général étudient les registres d'examen et les documents connexes chaque semaine, confirment que tous les documents

requis sont correctement enregistrés et remédient immédiatement à tous les problèmes de performance.

- 165** Depuis septembre 2013, les directives internes comprennent des exigences supplémentaires à propos de l'enregistrement des plaintes, stipulant entre autres que toutes les plaintes sur les services informels doivent être enregistrées, même si elles ont été renvoyées à d'autres. Les directives préconisent aussi plus de rigueur en termes d'enregistrement exact des renseignements et de correction des erreurs en temps opportun. En outre, elles reflètent le processus de supervision instauré après le décès de la petite Eva « pour garantir le recours à des méthodes cohérentes de recueil de l'information, en temps utile, par les bureaux régionaux ».
- 166** Récemment, le Ministère a mis davantage l'accent sur la réception des plaintes et a confié cette tâche au personnel d'enquête chargé de concevoir la nouvelle unité spécialisée d'application de la loi. Cependant, vu l'importance d'enregistrer correctement les plaintes et l'historique des problèmes survenus dans ce secteur, il devrait aussi procéder à des vérifications périodiques pour garantir le respect de ses exigences et pour cerner les problèmes de performance, en vue d'un suivi ultérieur.

Recommandation 7

Le ministère de l'Éducation devrait procéder à des vérifications périodiques de ses registres de plaintes sur les services de garde informels afin de garantir le respect de ses directives sur la tenue des registres et la supervision des dossiers.

Attendre le signal d'alarme

- 167** Le processus d'application de la Loi suivi par le Ministère dans le secteur des services non agréés de garde d'enfants est réactif et axé sur les plaintes. En vertu du paragraphe 16(3) de la *Loi sur les garderies*, les conseillers de programmes peuvent inspecter les lieux s'ils ont des motifs « raisonnables et probables » de croire qu'ils abritent des services de garde d'enfants. Cette disposition n'a jamais été examinée par les tribunaux. Toutefois, le test général de motifs « raisonnables et probables » inclut un élément à la fois subjectif et objectif. Généralement parlant, la personne doit réellement croire qu'il est raisonnable de procéder à une inspection dans ces circonstances³⁶.

³⁶ Voir par exemple, *Nelles c. Ontario*, [1989] CSJ n° 86, [1989] 2 RCS 170 (CSC).

168 La *Loi sur les garderies* ne fait pas référence à la réception des plaintes. Toutefois, la majorité des employés du Ministère que nous avons interviewés nous ont dit qu'ils ne pouvaient pas inspecter un service non agréé de garde d'enfants à moins d'avoir reçu une plainte alléguant qu'il y a eu violation de la Loi. Par exemple, un gestionnaire régional nous a déclaré ceci :

« Des motifs raisonnables et probables », ceci veut dire que nous avons reçu une plainte indiquant que les lieux servent de garderie et qu'il y a plus de cinq enfants. Ce sont nos motifs raisonnables et probables.

169 La directrice de la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants nous a dit qu'il fallait des motifs raisonnables de croire que le service de garde accueillait plus de cinq enfants de moins de 10 ans : « La conversation avec l'appelant ou le plaignant est importante pour garantir que nous avons une raison de visiter les lieux en vertu de notre champ de compétence. »

170 Certains conseillers de programmes nous ont expliqué que, même s'ils observaient personnellement ce qui semblait être un service de garde non agréé, une plainte devait être déposée pour qu'ils puissent intervenir officiellement. Ainsi, dans le cas du service de garde illégal où la petite Eva Ravikovich a trouvé la mort, les conseillères de programmes ont vu l'exploitante entrer dans la garderie après être sortie de la résidence d'à côté en novembre 2012. Lors de nos entrevues, l'une d'elles a dit qu'elle ne croyait pas pouvoir demander d'entrer dans la résidence voisine car celle-ci n'était pas mentionnée dans la plainte.

171 Une conseillère de programmes nous a dit qu'un panneau placé sur la pelouse d'une résidence, offrant des services de garde d'enfants, ne constitue pas une raison suffisante pour que le Ministère procède à une inspection. Quand nos enquêteurs lui ont demandé si la situation serait différente au cas où un conseiller verrait quelqu'un entrer dans une résidence accompagné de neuf enfants, la conseillère a fait cette observation :

Nous n'avons jamais reçu de directive en ce sens. Notre travail a toujours été axé sur les plaintes.

172 Une autre conseillère de programmes est allée jusqu'à suggérer qu'en l'absence de plainte, il y aurait « conflit d'intérêts » pour elle si elle inspectait un service de garde d'enfants qu'elle aurait repéré personnellement. Elle a souligné ceci :

Je n'ai pas le droit de les appeler, ou de faire une visite... il nous faut une plainte... quelqu'un doit appeler et nous faire part de ses observations...

vous comprenez, c'est notre rôle. Nous ne faisons pas de recherches.
C'est plus... une réaction qu'une action.

- 173** De même, un conseiller de programmes a prédit que le Ministère pourrait être accusé de harcèlement si le personnel inspectait un service de garde qui n'a pas fait l'objet d'une plainte déposée par une tierce partie.
- 174** En revanche, certains membres du personnel responsable de l'application de la loi ont travaillé de manière créative pour contourner cette exigence perçue, en portant plainte eux-mêmes à propos de services suspects de garde d'enfants. En 2012, un conseiller de programmes a lui-même déposé trois plaintes sur des services illégaux de garde d'enfants, puis a enquêté à leur sujet; deux des plaintes étaient justifiées et portaient sur des services illégaux.
- 175** Fait intéressant à souligner, l'avocate du Ministère responsable des problèmes relevant de la *Loi sur les garderies* ne considère pas qu'une plainte est toujours requise pour justifier une inspection. Elle nous a expliqué que le personnel ministériel était libre de s'appuyer sur ses propres observations ou sur des preuves découvertes sur Internet pour effectuer une inspection. Elle nous a informés qu'il lui était arrivé à l'occasion de remarquer une situation qui l'avait incitée à demander l'intervention d'un membre du personnel chargé des programmes.
- 176** Malheureusement, la culture ministérielle d'application de la loi, centrée sur les plaintes, reste surtout passive. Le personnel ministériel ne consulte pas régulièrement les annonces publicitaires et les sites Internet des médias sociaux, et ne donne pas suite à des renseignements publiquement disponibles qui lui permettraient peut-être d'identifier des services de garde potentiellement illégaux. Certains conseillers de programmes nous ont dit clairement qu'ils ne pouvaient pas agir en fonction de renseignements obtenus sur Internet.
- 177** À partir de simples recherches sur Internet, nos enquêteurs ont retracé de nombreux exemples de résidences et de locaux commerciaux qui faisaient de la publicité pour des programmes de garde d'enfants apparemment non agréés. Certains affichaient des photographies et des vidéos publicitaires. Dans un cas, l'annonce ne faisait aucune référence à une agence agréée de garde d'enfants en résidence privée, alors que l'exploitante déclarait avoir trois centres associés de garde d'enfants. Sa vidéo publicitaire montrait clairement plus de cinq enfants de moins de 10 ans. Un autre site Internet pour un groupe de fournisseurs de services de garde d'enfants montrait de multiples locaux. En faisant des recherches au hasard, nous avons découvert deux fournisseurs qui annonçaient six places libres, l'un qui en annonçait sept et un autre qui en annonçait 10. Un

autre encore, qui avait deux places libres, montrait une photo de sept enfants apparemment de moins de 10 ans.

178 Nous avons montré à un gestionnaire régional une publicité sur Internet pour un service local non agréé de garde d'enfants, qui disait avoir de la place pour « 5 à 10 » enfants, ce qui était une violation de la Loi. Le gestionnaire a soutenu que le Ministère devait recevoir une plainte à propos de ce service pour que le personnel puisse intervenir.

179 Notre examen des dossiers ministériels a montré qu'un autre gestionnaire régional avait en fait averti le personnel de ne pas consulter les sites des réseaux sociaux pour identifier des fournisseurs de services de garde problématiques. Un conseiller de programmes avait suggéré à ce gestionnaire que, comme les fournisseurs de services de garde d'enfants utilisaient souvent Facebook pour faire de la publicité, le personnel devrait y recourir facilement « alors que nous renforçons nos méthodes d'enquête et d'application de la loi ». Dans un courriel daté du 8 juillet 2013, le gestionnaire avait déconseillé cette approche, faisant cyniquement remarquer ceci :

Si je me souviens bien, un dicton affirme : « Méfiez-vous de vos aspirations, elles pourraient bien se réaliser »... Si les bureaux régionaux obtenaient accès, quelle serait notre responsabilité au cas où quelque chose serait découvert sur un lieu particulier, qui ne devrait pas se produire ou qui serait illégal[?] Le fait d'avoir accès et de consulter quelquefois les sites accentue-t-il notre responsabilité au cas où quelque chose d'illégal ou d'incorrect serait affiché et où nous n'aurions rien remarqué?

180 Une conseillère de programmes entreprenante a fait le suivi d'une plainte en décembre 2012 à propos d'un fournisseur de services soupçonné d'œuvrer illégalement, dont elle a repéré l'adresse en faisant une recherche sur Internet. Quand elle a demandé la permission d'effectuer une inspection, son gestionnaire lui a tout d'abord répondu par ce courriel :

Non – Quand quelqu'un aura fait une plainte légitime disant qu'il s'inquiète d'un nombre d'enfants supérieur à 5, et qu'on vous aura donné une adresse concrète, nous enquêterons. On pourrait tourner en rond avec tant d'appels, mais il faut qu'on nous donne quelque chose de bien réel.

181 La conseillère de programmes ayant expliqué qu'un autre membre du personnel considérait lui aussi qu'il y avait assez de renseignements pour justifier une inspection, le gestionnaire lui avait dit qu'elle pourrait « chercher sur Google » le

nom de l'exploitante afin de vérifier tout d'abord si elle faisait des annonces publicitaires pour des services de garde d'enfants. La conseillère de programmes a précisé qu'il y avait un panneau devant la résidence de cette personne, offrant des « services de garde d'enfants ». Le gestionnaire a accepté un compromis et a demandé qu'un appel de « courtoisie » soit passé à l'exploitante pour la renseigner sur la Loi.

- 182** Certains employés ministériels ont reconnu qu'ils pourraient agir de manière proactive et effectuer des recherches sur Internet ou inspecter des lieux à partir de leurs propres observations, mais ils ont dit que ceci ne ferait qu'alourdir une charge de travail déjà considérable. Voici le commentaire d'un gestionnaire régional :

Nous sommes si occupés que nous ne voulons pas partir à leur recherche, car nous ne pouvons pas faire face. Ce n'est pas que nous ne voulions pas protéger les enfants, mais s'il vous plaît ne vous lancez pas dans des recherches car nous ne pouvons pas faire face à ce que nous avons déjà actuellement.

- 183** En fin de compte, notre enquête a révélé que les membres du personnel d'application de la loi se faisaient différentes opinions des circonstances susceptibles de permettre l'inspection d'un service de garde d'enfants potentiellement illégal – beaucoup d'entre eux optant pour une interprétation trop restrictive axée sur le dépôt obligatoire d'une plainte. Le Ministère ne devrait pas s'appuyer uniquement sur des sources externes pour identifier les services de garde potentiellement illégaux. La notion qu'une plainte constitue une condition préalable à l'ouverture d'une enquête est ridicule. Elle n'est pas appuyée par l'énoncé de la Loi et semble être apparue tout simplement pour justifier la faiblesse de l'approche en matière d'application. Le Ministère doit adopter un style proactif d'application de la loi, dans l'objectif primordial de protéger la sécurité des enfants. Il devrait veiller à enjoindre au personnel responsable de l'application de la loi d'agir à partir de ses propres observations et d'effectuer des recherches de sa propre initiative en utilisant les divers médias d'information, médias sociaux et Internet en vue d'identifier les services potentiellement illégaux de garde d'enfants. Beaucoup de fournisseurs illégaux font ouvertement de la publicité pour leurs services. Les méthodes du Ministère leur permettent de faire commerce et d'exposer les enfants à des risques, sans crainte de conséquences.
- 184** Le Ministère devrait aussi adopter des techniques d'enquête tactiques qui favorisent une application préventive de la loi, et y former son personnel, comme la méthode du « client mystère ». Des enquêteurs, jouant le rôle de clients

potentiels de services de garde d'enfants, pourraient peut-être repérer des activités illégales indétectables autrement. D'autres organismes de réglementation ont eu recours à de telles méthodes avec succès pour découvrir des activités frauduleuses.

Recommandation 8

Le ministère de l'Éducation devrait adopter une méthode proactive d'application de la loi qui reflète l'importance fondamentale de protéger les enfants dans les services informels de garde.

Recommandation 9

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre aux employés responsables de l'application de la loi de faire des recherches dans les médias et sur Internet pour identifier des services non agréés potentiellement illégaux de garde d'enfants, en vue d'inspections, et d'effectuer des inspections quand leurs propres observations ou recherches les mènent à repérer des services potentiellement illégaux de garde d'enfants.

Recommandation 10

Le Ministère devrait adopter des techniques d'enquête préventives, comme la méthode du « client mystère », et y former son personnel pour favoriser l'application effective de la *Loi sur les garderies* et de tout texte de loi qui lui succédera.

Non-identification de plaintes antérieures – L'histoire se répète

- 185** Notre étude des registres ministériels de plaintes au sujet des services de garde informels pour la période du 1^{er} janvier 2012 au 31 octobre 2013 a révélé **82** cas dans lesquels un même fournisseur ou une même adresse avait fait l'objet de plaintes multiples. Parfois, un même fournisseur offrait des services à différentes adresses. Durant cette période, il s'est avéré que 28 fournisseurs ayant précédemment suscité des plaintes avaient enfreint la *Loi sur les garderies*.
- 186** Vu l'importance de repérer les contrevenants fréquents, les adjoints à la délivrance des permis étaient censés faire des recherches dans les dossiers ministériels et inclure au formulaire de réception des plaintes des renseignements sur les plaintes et inspections antérieures. Cependant, nous avons découvert plusieurs cas où le lien n'avait pas été fait entre des dossiers connexes. En juillet 2012, un fournisseur non agréé avait été découvert alors qu'il gardait

illégalement 10 enfants, c'est-à-dire cinq de plus que la limite autorisée. Par la suite, une plainte au sujet d'un autre local de garde d'enfants avait mené le Ministère à conclure que ce même fournisseur contrevenait de nouveau à la Loi. Pourtant, aucun recoupement n'avait été fait entre les dossiers du Ministère à propos des plaintes et des inspections au sujet de ce fournisseur.

- 187** Le danger d'ignorer l'historique des plaintes ressort clairement du cas du service de garde où la petite Eva Ravikovich a trouvé la mort. Le Ministère a reçu quatre plaintes en 2012, a effectué une inspection en réponse à l'une d'elles et a conclu que la fournisseuse de services était dans l'illégalité. Puis il a omis de faire une inspection après avoir reçu une cinquième plainte. Si les renseignements sur les plaintes et les inspections avaient été regroupés et aisément disponibles, le Ministère aurait peut-être pu renforcer ses mesures d'application de la loi avant cette tragédie.
- 188** Nous avons été informés que les adjoints à la délivrance des permis ne cherchent généralement que des « adresses » correspondantes dans le lecteur partagé pour déterminer si un local particulier a fait l'objet de plaintes antérieures. Par conséquent, ils peuvent ne pas repérer des renseignements sur des fournisseurs qui ont déménagé, ou qui offrent des services dans plusieurs lieux. Nous avons aussi découvert de nombreux cas où rien n'indiquait si une plainte s'était avérée justifiée ou non. Or c'est là un renseignement essentiel, qui devrait toujours être noté. Si le préposé à la réception des plaintes ne prend pas note des problèmes antérieurs de respect de la réglementation, ces problèmes peuvent rester dissimulés. Certains conseillers de programmes nous ont dit qu'ils s'en remettaient aux renseignements fournis à l'origine par les adjoints à la délivrance des permis, plutôt que de faire leurs propres recherches sur le lecteur partagé.
- 189** Le Ministère a modifié ses directives internes en septembre 2013 pour inclure des instructions destinées aux adjoints à la délivrance des permis, leur demandant de rechercher les noms et adresses concernant toute plainte, et d'enregistrer les dates et les numéros de registre de toute visite précédente sur le formulaire de réception des plaintes. Le fait que le personnel mieux qualifié de l'unité spécialisée d'application de la loi travaille à la réception des plaintes pourrait également améliorer la situation. Toutefois, vu l'importance de dresser un historique exact des plaintes, le Ministère devrait renforcer ses instructions quant à l'obligation de faire des recherches des noms ainsi que des adresses pour les plaintes et les inspections, et veiller à ce que les conclusions de conformité ou non-conformité, les mesures d'application et leurs résultats soient tous inscrits sur le formulaire de réception des plaintes.

- 190** De plus, le Ministère devrait enjoindre au personnel d'application de la loi d'entreprendre des recherches électroniques indépendantes avant les inspections, pour confirmer l'exactitude de l'historique des plaintes inclus au formulaire de réception des plaintes, et le réviser au besoin.

Recommandation 11

Le ministère de l'Éducation devrait donner des directives supplémentaires au personnel chargé de la réception des plaintes lui demandant de veiller à ce que les noms et les adresses concernant toute plainte fassent l'objet de recherches et soient inscrits sur les formulaires de réception des plaintes, avec tout renseignement à propos d'infractions, de mesures d'application de la loi et de résultats précédents.

Recommandation 12

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre au personnel responsable de l'application de la loi qui est chargé des inspections de faire régulièrement des recherches dans les dossiers ministériels pour confirmer les historiques de conformité avec la loi.

Quand une plainte ne suffit pas

- 191** Quand le Ministère reçoit une plainte à propos d'un fournisseur non agréé de services de garde d'enfants, une inspection ne suit pas toujours forcément. Au cours de nos entrevues avec le personnel ministériel, il est ressorti que les employés avaient des opinions contradictoires sur les renseignements spécifiquement requis dans une plainte pour justifier une inspection. Les directives internes du Ministère ne sont guère utiles à cet égard. En réponse à une question demandant quoi faire si le plaignant n'est pas certain du nombre d'enfants gardés, ce document dit ceci : « Le Ministère fait un suivi de toutes les plaintes alléguant que des services de garde sont peut-être fournis à plus de cinq enfants, sans permis. »
- 192** L'avocate qui conseille le Ministère sur l'application de la *Loi sur les garderies* nous a dit qu'une plainte ne doit pas expressément indiquer qu'il y a plus de cinq enfants pour déclencher une inspection. Certains gestionnaires et responsables de programmes ont confirmé qu'une inspection peut être effectuée, même si le plaignant n'était pas certain du nombre d'enfants gardés. En revanche, d'autres ont interprété beaucoup plus strictement le niveau de détails requis pour justifier une inspection, soulignant que si quelqu'un allègue qu'un fournisseur de services s'occupe de « trop d'enfants » ou de « nombreux enfants », l'allégation peut être insuffisamment claire pour donner lieu à une inspection.

- 193** Nous avons découvert des cas où le Ministère n'avait pas fait de suivi des plaintes car le doute subsistait quant au nombre d'enfants gardés. Dans un cas en 2012, il n'avait pris aucune mesure sur une plainte car la plaignante ne savait pas combien d'enfants étaient confiés au fournisseur de services et avait omis de déclarer qu'elle s'inquiétait de leur trop grand nombre. Une autre plainte qui faisait référence à « de trop nombreux enfants » en 2013, dans une autre région, n'a pas occasionné de suivi en raison de l'insuffisance de détails. Cinq mois plus tard, après le décès de la petite Eva Ravikovich, le Ministère a effectué une inspection et a conclu que l'exploitante respectait la Loi.
- 194** Le Ministère devrait clarifier que, quand un plaignant ne sait pas s'il y a plus de cinq enfants gardés, le personnel d'application de la loi devrait chercher à obtenir plus de détails. Ceci peut se faire de plusieurs manières : en communiquant de nouveau avec le plaignant, en faisant des recherches dans les dossiers du Ministère à partir de l'adresse et du fournisseur de services, ou par d'autres sources de renseignements. La santé et la sécurité des enfants sont d'une importance cruciale. S'il y a la moindre incertitude, une visite de la résidence devrait avoir lieu pour confirmer la situation. Le Ministère devrait traiter toute communication provenant des citoyens comme une chose sérieuse, nécessitant une considération et un suivi minutieux.

Recommandation 13

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre au personnel d'application de la loi de confirmer les détails quand il reçoit des plaintes sans renseignements précis sur le nombre d'enfants confiés à un service de garde non agréé, entre autres en communiquant avec le plaignant pour obtenir d'autres données, en étudiant les dossiers ministériels pour retracer des plaintes précédentes, en faisant des recherches sur Internet et également en inspectant les lieux.

Échec des systèmes

- 195** La méthode employée par le Ministère pour faire le suivi des plaintes sur les fournisseurs illégaux de services de garde d'enfants est extrêmement laborieuse. Notre examen de ses dossiers électroniques a conclu qu'ils étaient souvent insuffisamment clairs, incomplets, inexacts, inadéquats, et sans ordre séquentiel.
- 196** Les renseignements concernant toute plainte sont saisis manuellement dans un tableur Excel qui sert de registre des plaintes et qui est ensuite placé dans un dossier, dans un lecteur partagé. Les préposés à la réception des plaintes doivent

faire des recherches fastidieuses dans divers dossiers, dans la base de données régionale partagée, pour reconstituer l'historique d'une plainte. Au fur et à mesure de l'avancement du processus d'application de la loi, les documents ayant trait aux plaintes et aux inspections sont téléchargés dans des dossiers, dans un lecteur partagé.

- 197** Certes, le Ministère a donné des directives pour garantir l'uniformité du stockage électronique des dossiers dans les régions, mais nous avons découvert que des bureaux régionaux continuaient de sauvegarder des fichiers dans différents secteurs du lecteur partagé, ce qui prétait à confusion et créait des difficultés d'accès à l'information. Un problème similaire se présentait pour les documents sur papier. Le Ministère demande que tous les documents sur papier soient conservés dans un fichier séparé, dans la région. Cependant, dans certains bureaux, il n'existait pas de système organisé de classement de ces documents et nous avons constaté que ceux-ci étaient souvent égarés.
- 198** En outre, la sécurité interne de la sauvegarde électronique des dossiers s'avère problématique. De multiples utilisateurs peuvent accéder aux registres de plaintes, les modifier et les déplacer en format Excel. Alors qu'un bureau régional faisait une recherche de plaintes sur les fournisseurs non agréés, il a constaté que tout un dossier de services informels de garde avait disparu. Par la suite, ce bureau a découvert qu'un employé au bureau général avait travaillé à ce dossier et l'avait glissé par erreur dans un autre registre. Une autre région a aussi signalé des pertes temporaires de registres.
- 199** La qualité du système employé par le Ministère dépend des renseignements contenus. Selon les directives internes de septembre 2013, le personnel responsable de la réception des plaintes était tenu de faire des recherches dans les dossiers électroniques, dans le lecteur partagé, pour retracer les plaintes jusqu'au 1^{er} janvier 2012 – date à laquelle le Ministère avait commencé à superviser l'application de la *Loi sur les garderies*. Toutefois, de nombreux fournisseurs de services sont établis de longue date. En limitant ainsi les recherches sur les historiques, des mesures antérieures d'application de la Loi ont pu être ignorées. Les directives ont été mises à jour en avril 2014 pour stipuler que le personnel devait « remonter aussi loin dans ses recherches que le permet aisément l'information, au minimum jusqu'à janvier 2012 ». Les bureaux régionaux du Ministère devraient conserver les historiques de conformité pour la période où l'application de la loi incombait au ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse. Ces renseignements précieux devraient être gardés et intégrés au nouveau système de gestion des cas du Ministère, pour permettre un suivi complet des dossiers.

- 200** En outre, lors de nos entrevues avec le personnel ministériel, nous avons appris que seuls les gestionnaires régionaux et le personnel du bureau général pouvaient avoir accès à tous les lecteurs partagés régionaux dans la province. Les adjoints à la délivrance des permis et les conseillers de programmes pouvaient uniquement faire des recherches de dossiers électroniques dans leur propre région. Si un fournisseur de services qui avait des problèmes de conformité changeait de région, son historique pouvait rester inaperçu. Ce problème sera peut-être atténué partiellement par la centralisation de la fonction d'application de la loi, mais si les employés régionaux restent en partie responsables du traitement des cas de services non agréés de garde d'enfants, ils doivent avoir pleinement accès à de tels renseignements. Depuis, le Ministère a pris des mesures pour régler la situation.
- 201** Par ailleurs, le système n'a aucune capacité d'analyser des données et de produire des statistiques, choses essentielles pour identifier les tendances de plaintes, les contrevenants récidivistes et les secteurs prioritaires d'application de la loi et d'amélioration des programmes.
- 202** Le Ministère a le mérite d'avoir compris, lors du transfert du programme de permis, qu'il avait besoin d'un nouveau système électronique de gestion des cas, avec notamment la capacité d'enregistrer, de suivre et de conserver les plaintes sur des fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants. Dans un document qui expliquait la raison d'être de cette amélioration en janvier 2012, le Ministère a souligné que les problèmes du système, entre autres le caractère inexact et incomplet des données et l'absence de tout moyen de suivi des plaintes, « représentaient un grand risque ».
- 203** Selon le Ministère, le système de gestion des cas proposé pour les plaintes sur les fournisseurs non agréés permettra de suivre et de gérer les plaintes du public de manière uniforme et centralisée, tout en garantissant l'exactitude des données. Il permettra aussi une meilleure standardisation de l'enregistrement des plaintes et des réponses, pourra produire des statistiques et des rapports à l'échelle de toute la province, et permettra de faire des mesures de référence et d'établir des normes de performance. Le Ministère a instauré un nouveau système de permis en décembre 2013, mais le système conçu pour faire un suivi des services non agréés de garde d'enfants ne devrait être prêt qu'à l'automne 2014.
- 204** À l'ère électronique où nous vivons, il est inconcevable que l'activité de réglementation qui a tant de répercussions sur la santé et la sécurité des enfants soit restée contrôlée pendant des années par des moyens si archaïques. Le projet de système de gestion des cas du Ministère aurait dû être instauré il y a longtemps et les améliorations devraient désormais se concrétiser rapidement.

- 205** Le Ministère devrait aussi veiller à ce que le nouveau système de gestion des cas soit conçu pour inclure les caractéristiques requises par une application efficace de la loi au secteur des services non agréés de garde d'enfants, notamment les points suivants :
- possibilité pour tous les employés de programmes concernés de faire des recherches de dossiers dans toute la province, à partir d'identificateurs multiples comme les noms, adresses, plaignants, dates des plaintes et des inspections;
 - capacité de produire des renseignements sur les tendances statistiques, les plaintes multiples à propos de lieux de services ou de fournisseurs;
 - sécurité des données pour garantir que l'information n'est ni perdue ni égarée en raison des multiples utilisateurs;
 - transfert des plaintes historiques et des renseignements sur l'application de la loi depuis le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse.
- 206** Une fois que le nouveau système sera en place, le personnel responsable de l'application de la loi devrait avoir pour consigne de faire des recherches dans tous les dossiers disponibles sur l'historique de conformité des fournisseurs non agréés potentiellement illégaux de services de garde d'enfants, et pas uniquement dans les dossiers pour la période au cours de laquelle le Ministère a été responsable du programme de permis.
- 207** Le Ministère devrait aussi veiller à ce que les bureaux régionaux soient tenus d'organiser leurs dossiers électroniques et sur papier de manière uniforme, pour faciliter le stockage et la récupération de l'information.

Recommandation 14

Le ministère de l'Éducation devrait faire des ajouts à son nouveau système de gestion des cas pour permettre un suivi rapide des plaintes et des mesures d'application de la loi relativement aux fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants.

Recommandation 15

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que le personnel responsable du programme puisse accéder au système de gestion des cas pour chercher des dossiers sur les fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants partout dans la province et puisse retracer des renseignements à partir d'identificateurs multiples.

Recommandation 16

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que son nouveau système de gestion des cas ait la capacité de produire des renseignements statistiques, de faire un suivi efficace des dossiers et des tendances de plaintes, et d'apporter des améliorations efficaces en matière d'application de la loi et de programme.

Recommandation 17

Le système de gestion des cas du ministère de l'Éducation devrait intégrer des composantes de sécurité qui minimisent le risque de perdre ou d'égarer des données en raison de multiples utilisateurs.

Recommandation 18

Le ministère de l'Éducation devrait garantir que des données historiques complètes sur les plaintes, les inspections et les poursuites sont intégrées à son système de gestion des cas, en format aisément consultable.

Recommandation 19

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre au personnel responsable de l'application de la loi de faire des recherches dans tous les dossiers historiques de plaintes, y compris pour des renseignements datant d'avant le 1^{er} janvier 2012.

Recommandation 20

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que tous les bureaux régionaux conservent leurs dossiers électroniques et sur papier uniformément.

Problèmes d'inspection

- 208** Le Ministère exige une visite des lieux dans les cinq jours qui suivent la réception d'une plainte alléguant qu'un service de garde non agréé est illégal. S'il s'avère que le fournisseur de services a enfreint la Loi, une autre inspection doit avoir lieu dans les 30 jours. Conformément aux directives internes de septembre 2013, une troisième inspection peut avoir lieu s'il se trouve que le fournisseur a enfreint la Loi lors de la seconde inspection.
- 209** Historiquement, le Ministère reçoit de 200 à 300 plaintes par an à propos des services de garde illégaux. Durant son examen des 448 plaintes reçues du 1^{er} janvier 2012 au 12 juillet 2013, il a découvert **25** cas où des inspections auraient dû être effectuées, mais ne l'avaient pas été. Ce total incluait des cas où il n'y avait pas eu de première visite, pas de visite de suivi, pas de dossier électronique, et où la solution restait incertaine.

- 210** Quand nous avons examiné la documentation du Ministère, nous avons trouvé **16** autres cas de ce type. Le Ministère a confirmé qu'il avait pris des mesures dans ces cas, après les avoir identifiés, mais ne les avait pas inclus dans son total des inspections problématiques. Nous avons aussi découvert **12** autres cas où des irrégularités dans l'évaluation de non-conformité avaient causé l'absence d'inspections de suivi.
- 211** Notre examen des dossiers ministériels a montré que la plupart des inspections avaient été effectuées conformément aux directives internes du Ministère. En revanche, nous avons constaté que, dans certains cas, le Ministère avait réagi aux plaintes avec un retard considérable ou n'avait tout simplement pas réagi du tout.

Mieux vaut tard que jamais...

- 212** L'exemple le plus notoire d'échecs en série sur le plan des inspections est celui du service de garde d'enfants à Vaughan où la petite Eva Ravikovich est décédée le 8 juillet 2013. Le 7 mai 2012, le Ministère a omis d'enquêter sur un rapport d'une société d'aide à l'enfance signalant que ce service de garde s'occupait de 20 enfants. En octobre 2012, le Ministère n'a pris aucune mesure à la suite d'une plainte anonyme alléguant que 15 enfants étaient gardés dans cette résidence. La seule inspection des lieux a été effectuée en novembre 2012, après le dépôt d'une plainte sur le trop grand nombre d'enfants. Une lettre d'avertissement avait été envoyée, mais aucune inspection de suivi n'avait jamais été faite. En dépit du long historique des plaintes et d'une constatation de non-conformité le mois précédent, le Ministère n'a rien fait quand une autre plainte sur cette fournisseuse de services lui est parvenue le 20 décembre 2012, alléguant qu'il y avait 17 enfants dans ces locaux.
- 213** Nous avons aussi découvert un courriel de la même région, daté du 14 janvier 2012, montrant que trois écoles privées et un centre de garde d'enfants avaient fait l'objet de plaintes et semblaient offrir des services illégalement. Il n'y avait pas eu d'inspection et les plaintes n'avaient été enregistrées officiellement et confiées au personnel en vue d'une inspection que 18 mois plus tard – c'est-à-dire une fois que le Ministère avait commencé à revoir ses dossiers en juillet 2013. Lorsque les inspections ont enfin eu lieu cet été-là, les fournisseurs offraient leurs services à titre de « camps d'été », qui n'exigent pas de permis.
- 214** Dans un autre cas encore pour cette même région, en 2013, aucune inspection n'avait eu lieu dans les cinq mois suivant une plainte alors que le plaignant avait donné une adresse et déclaré que le nombre d'enfants était trop élevé. Une fois

de plus, l'inspection tardive n'avait été déclenchée que par l'examen interne des dossiers du Ministère, à la suite du décès d'Eva Ravikovich.

- 215** Dans une autre région, alors qu'un service de garde avait été déclaré non conforme le 19 novembre 2012, la visite de suivi n'avait eu lieu que trois mois plus tard. Le fournisseur était alors en conformité avec la loi.
- 216** En juillet 2012, un parent s'est plaint au Ministère d'une fournisseuse de services qui s'occupait de plus de cinq enfants, dont cinq de moins de deux ans. Le Ministère n'a pas fait d'inspection avant décembre. L'exploitante n'a pas autorisé les conseillers de programmes à entrer alors, leur déclarant qu'elle était en vacances et reprendrait ses activités de garde d'enfants en janvier 2013. Elle a refusé de donner les coordonnées des parents et le nom des enfants, mais a communiqué les initiales de cinq enfants âgés de un an et demi à neuf ans, dont elle allait avoir la garde durant la nouvelle année. Durant la visite, les conseillers de programmes ont remarqué un bain-tourbillon qui n'était pas adéquatement clôturé, dans la cour de la résidence. Bien que l'exploitante ait coopéré à contrecœur, le gestionnaire régional avait demandé au personnel de lui envoyer une lettre disant qu'elle était en conformité avec la loi et de clore son dossier. Il a aussi recommandé au personnel de ne pas signaler la question du bain-tourbillon non clôturé aux autorités locales. Dans ce cas, le dossier n'indiquait pas la moindre mesure de suivi visant à vérifier que l'exploitante était en conformité.
- 217** Les directives internes ministérielles de janvier 2013 stipulaient que toutes les plaintes devaient faire l'objet d'un suivi. Depuis septembre 2013, elles exigent que les membres du personnel donnent des raisons de ne pas effectuer de visite des lieux et obtiennent l'approbation de leur gestionnaire. Dans le cadre de leurs examens hebdomadaires des registres, les gestionnaires doivent désormais vérifier que les visites initiales des lieux et les inspections de suivi sont effectuées et documentées dans les délais prescrits. De plus, le bureau général est tenu d'examiner les dossiers régionaux pour veiller à ce que les inspections se fassent en temps opportun.
- 218** Certes, le Ministère a fait des efforts pour inciter son personnel à effectuer des inspections en temps utile, mais comme pareilles directives n'ont pas été suivies précédemment, d'autres mesures s'avèrent nécessaires. Par exemple, chaque fois que la décision est prise de ne pas inspecter un service de garde, le directeur au bureau général du Ministère devrait en être avisé, puis confirmer cette décision et procéder à un suivi. De plus, le Ministère devrait périodiquement effectuer des vérifications pour garantir que les inspections initiales et de suivi se font en temps opportun, et pour cerner tout secteur problématique exigeant d'autres mesures correctives.

Recommandation 21

Le ministère de l'Éducation devrait exiger que le directeur de la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants examine, approuve et suive toutes les décisions de ne pas effectuer d'inspection des lieux à la suite de plaintes.

Recommandation 22

Le ministère de l'Éducation devrait prendre des mesures pour procéder à des vérifications périodiques de ses registres sur les services de garde informels afin de garantir que les inspections et les examens de supervision des dossiers sont effectués en temps opportun.

Confusion quant à la conformité

- 219** Durant notre enquête, nous avons appris que les conseillers de programmes adoptaient différentes approches pour procéder aux évaluations de conformité avec la Loi et pour décider si une inspection ultérieure des lieux devrait être effectuée. Certains fondaient leurs évaluations uniquement sur le nombre d'enfants qu'ils avaient personnellement observés lors de leur inspection d'une résidence. D'autres tenaient aussi compte des renseignements donnés par le fournisseur de services. Par exemple, s'ils découvraient quatre enfants dans les locaux, mais que le fournisseur de services disait que trois étaient à domicile pour cause de maladie, certains conseillers de programmes décidaient que le service de garde était en conformité, tandis que d'autres jugeaient qu'il y avait infraction et inscrivait une autre visite au calendrier.
- 220** Nous avons découvert **10** incidents en **2012** pour lesquels les conseillers de programmes avaient appuyé leurs évaluations de conformité uniquement sur le nombre d'enfants qu'ils avaient vus sur les lieux, et ignoré d'autres renseignements suggérant que le fournisseur de services avait enfreint la Loi.
- 221** Le Ministère a abordé le sujet de telles incohérences dans ses directives de janvier 2013, mais uniquement dans la partie questions-réponses :

Si le fournisseur de services est en conformité lors de l'inspection des lieux, mais que les renseignements donnés indiquent que plus d'enfants sont présents les autres jours, les conseillers de programmes sont-ils tenus de revenir à une autre date pour évaluer la conformité?

- 222** La réponse était que les renseignements inscrits à propos des enfants qui recevaient des services de garde devaient reposer sur les observations du conseiller de programmes, ainsi que sur l'information communiquée par le fournisseur de services. Fondamentalement, si un fournisseur de services donne des renseignements indiquant qu'il ne respecte pas la *Loi sur les garderies*, le cas doit être traité comme une infraction à la Loi et exiger un suivi.
- 223** En dépit de cette directive, nous avons découvert **deux** autres cas problématiques en 2013. Dans l'un d'eux, datant de juillet 2013, les conseillers de programmes avaient remarqué que la fournisseuse de services avait travaillé au-delà de la capacité autorisée à deux reprises au cours du mois précédent, mais ils n'avaient pas tenu compte car elle avait apparemment été en conformité lors de la visite des lieux. Dans l'autre cas, alors que les conseillers de programmes avaient considéré au départ que la situation était non conforme, ils avaient omis de faire une inspection de suivi.
- 224** Ces **12** dossiers n'étaient pas inclus aux statistiques produites par l'examen du Ministère en juillet 2013. Sur ce total, **neuf** des cas relevaient d'un bureau régional, dont les deux incidents survenus en 2013.
- 225** Dans la version de septembre 2013 de ses directives internes, le Ministère a clarifié que toute évaluation de non-conformité devait s'appuyer sur les observations du conseiller de programmes, ainsi que sur les renseignements donnés par le fournisseur de services ou découverts dans ses dossiers. Les conseillers de programmes ont aussi pour directive très précise de demander aux fournisseurs de services le nombre d'enfants dont ils s'occupent d'autres jours, et d'examiner les dossiers de présence pour voir si le service de garde accueille plus de cinq enfants à un moment donné. Les directives précisent que, si d'après les renseignements du fournisseur de services ou les preuves découvertes par le conseiller de programmes dans les dossiers de celui-ci, le service accueille plus de cinq enfants « les **autres** jours, le fournisseur de services n'est **PAS** en conformité ».

La forme plus que le fond

- 226** Bien que le Ministère ait donné des directives plus claires sur les preuves à considérer pour évaluer la conformité, les formulaires qu'il a mis en service en janvier 2013 pour recueillir des renseignements sur les plaintes et les visites des lieux de garde s'avèrent problématiques et contribuent à une confusion persistante.

- 227** Les versions précédentes du formulaire « Renseignements sur les enfants recevant des services de garde » ne comportaient pas de section où inscrire les âges des enfants. Dans un cas, ceci avait contraint un gestionnaire à envoyer de nouveau des conseillers de programmes sur les lieux pour obtenir plus de détails afin d'évaluer la conformité des services. Ceci a été rectifié en janvier 2013.
- 228** La version de janvier 2013 du formulaire enjoignait au personnel d'inscrire des renseignements comme les noms et dates de naissance des enfants, les noms des parents et leurs adresses domiciliaires, leurs numéros de téléphone et les heures durant lesquelles les enfants étaient gardés (à noter sur un tableau montrant les jours de la semaine). Les conseillers de programmes étaient tenus d'inscrire les heures de présence des enfants le jour de la visite, ainsi que les jours précédents de la semaine de cette visite. Cependant, les autres jours de la semaine devaient être barrés. Malheureusement, nous avons découvert des cas où des conseillers de programmes ne semblaient pas comprendre ces instructions, ou ne pas les suivre. Certains remplissaient le tableau pour toute la semaine, pas uniquement pour le jour de la visite et les jours précédents. Alors que certains barraient les jours comme indiqué, beaucoup utilisaient des symboles, des marques, des lignes et des gribouillis peu clairs. Certains ajoutaient également des notes illisibles et des commentaires ambigus. Par exemple, un conseiller de programmes a déclaré que la présence des enfants était « variable ». En avril 2014, le formulaire a été légèrement modifié pour enjoindre au personnel d'inclure uniquement les jours et les heures où les enfants avaient été réellement présents, et de ne pas indiquer les présences prévues pour les jours suivants.
- 229** Souvent, les renseignements donnés sur le formulaire n'indiquaient pas clairement si un fournisseur de services était en conformité ou en infraction. Dans un cas, concernant une inspection effectuée le 30 mai 2012, un conseiller de programmes avait conclu que le fournisseur de services était en conformité, alors que les dossiers de présence montraient que six enfants généralement gardés par lui étaient absents le jour de la visite. Le conseiller de programmes avait fait cette remarque sur le tableau : « Pas de calendrier fixe, selon les besoins, inconnu, à déterminer. » Aucun suivi n'avait été fait pour confirmer le schéma réel des présences.
- 230** Dans un autre cas, datant de 2013, un conseiller de programmes avait coché les noms de 12 enfants sur le tableau. Ces indications avaient peut-être pour but de montrer combien d'enfants étaient présents lors de l'inspection, mais la lettre de non-conformité envoyée par la suite faisait uniquement référence à 10 enfants recevant des services de garde.

- 231** De plus, on ne sait pas très bien pourquoi le Ministère a demandé au personnel de barrer et d'ignorer les jours de la semaine suivant la visite des lieux, sur le tableau. Si la visite a lieu un lundi, seules les heures de présence des enfants ce jour-là sont donc notées; les renseignements sur les présences normalement prévues pour le reste de la semaine sont ignorés. Certains conseillers de programmes à qui nous avons parlé ont remis en cause cette pratique. Et quand nous avons interrogé la directrice de la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants sur la justification de cette directive, elle n'a pas été en mesure de nous l'expliquer.
- 232** Étant donné que les renseignements recueillis lors des inspections servent à évaluer si un fournisseur de services a enfreint la Loi, et à déterminer les mesures pertinentes d'application de la loi, le Ministère devrait veiller à ce que ses formulaires soient clairs et demander des dossiers d'inspection complets et exacts. Le Ministère devrait revoir le formulaire de « Renseignements sur les enfants recevant des services de garde » pour exiger que le personnel responsable de l'application de la loi inscrive des renseignements sur le calendrier normal de présence des enfants pour toute la semaine, et pas uniquement les présences confirmées le jour de l'inspection et les jours précédents de cette semaine-là. Certes, il faut connaître le nombre réel d'heures de présence de chacun des enfants pour justifier les mesures d'application de la loi, dont des poursuites éventuelles, mais il est tout aussi important de connaître le calendrier habituel de présence des enfants, en particulier pour les inspections de suivi. Par exemple, si un calendrier indique que peu d'enfants sont présents un jour particulier de la semaine, mais qu'un plus grand nombre sont présents un autre jour, ce facteur devrait être considéré pour décider du jour où faire l'inspection de suivi.
- 233** Ni ce formulaire, ni le formulaire de réception des plaintes, ne font de différence entre les enfants dont la présence est réellement observée dans un lieu de garde et ceux qui sont censés être présents en d'autres temps. Le personnel devrait clairement inscrire, sur les deux formulaires, le nombre d'enfants observés sur les lieux et leur âge, ainsi que les détails concernant tout enfant non présent lors de la visite mais apparemment inscrit pour d'autres jours. Si les présences fluctuent sur une période de plus d'une semaine, les formulaires devraient inclure un espace pour noter ce type de renseignements. Il devrait aussi y avoir de la place sur les formulaires pour inscrire la source des renseignements (c'est-à-dire s'ils provenaient des fournisseurs de services, des parents, des observations des conseillers de programmes, ou de dossiers trouvés sur les lieux). Le personnel d'application de la loi devrait aussi être tenu de confirmer sur les formulaires si le fournisseur de services était en conformité avec la Loi ou non, et d'expliquer les raisons de ses conclusions.

- 234** Une fois que le Ministère aura revu ses formulaires, il devrait former le personnel d'application de la loi pour garantir qu'ils sont désormais remplis de manière cohérente, claire et exacte.

Recommandation 23

Le ministère de l'Éducation devrait revoir ou remplacer ses formulaires de « Réception des plaintes » et de « Renseignements sur les enfants recevant des services de garde » pour garantir que les renseignements suivants y sont donnés :

- **nombre d'enfants trouvés sur les lieux;**
- **nombre d'enfants de moins de 10 ans trouvés sur les lieux, et âge de chacun;**
- **détails concernant tout autre enfant non présent sur les lieux mais apparemment inscrit au service de garde;**
- **source des renseignements sur les âges et les présences des enfants, p. ex., dossiers du fournisseur de services, entrevues avec le fournisseur de services ou les parents;**
- **calendrier complet des présences pour tous les enfants, pour la semaine de la visite, et pour une période plus longue si le calendrier semble varier;**
- **explication claire des raisons pour lesquelles il a été conclu que le fournisseur de services était en conformité ou non.**

Recommandation 24

Le ministère de l'Éducation devrait former son personnel d'application de la loi pour garantir que ses formulaires de « Réception des plaintes » et de « Renseignements sur les enfants recevant des services de garde » sont remplis de manière cohérente, claire et exacte.

Manque de coordination avec les autres organismes

- 235** Les sociétés d'aide à l'enfance et les responsables municipaux communiquent souvent avec le Ministère quand ils constatent que des services non agréés de garde d'enfants semblent enfreindre la *Loi sur les garderies*. Les autorités scolaires sont elles aussi une source utile de renseignements sur les services suspects de garde d'enfants. Plusieurs dossiers que nous avons étudiés mentionnaient des communications avec des responsables scolaires qui connaissaient des fournisseurs de services accueillant un grand nombre d'enfants, avant et après l'école.
- 236** Malheureusement, de par le passé, même quand des organismes externes alertaient le Ministère à propos de services illégaux de garde d'enfants, rien ne

garantissait que leurs renseignements incitent celui-ci à prendre des mesures d'action. Nous avons découvert plusieurs cas où d'apparentes violations de la Loi signalées par des responsables externes n'avaient entraîné aucune inspection indépendante, ou n'avaient suscité qu'une réaction sans conviction de la part du Ministère.

- 237** Dans le cas du service de garde où la petite Eva Ravikovich est morte, le Ministère n'avait pas donné suite à des renseignements fournis par une société d'aide à l'enfance en mai 2012, suggérant que ce service était illégal. De plus, les dossiers de communication du Ministère avec la société d'aide à l'enfance étaient inexacts et incomplets.
- 238** Dans un autre cas datant de juin 2012, le Ministère a reçu un appel d'une travailleuse d'une société d'aide à l'enfance disant qu'elle avait visité une résidence le jour précédent, que les lieux étaient couverts d'excréments et d'urine, et qu'il était apparu qu'une fournisseuse de services non agréée était en train de s'occuper de huit enfants de moins de 10 ans. Vu la gravité des circonstances, la travailleuse avait demandé au Ministère de l'aviser des résultats de son enquête. Les conseillers de programmes ont attendu quatre jours avant de visiter la résidence. Quand ils l'ont fait, ils sont arrivés à 9 h 30, alors qu'aucun enfant n'était présent.
- 239** La fournisseuse de services a reconnu qu'elle s'occupait de 10 enfants à temps partiel, avant et après l'école. Cependant, comme aucun enfant ne se trouvait sur les lieux lors de la visite, les conseillers de programmes ont conclu que l'exploitante était en conformité et ont clos son dossier. Aucune tentative n'a été faite pour visiter la résidence durant les heures où elle accueillait généralement des enfants. De plus, le Ministère a omis de faire un suivi auprès de la travailleuse de la société d'aide à l'enfance.
- 240** Désormais, les directives internes du Ministère exigent que toute communication provenant d'un autre organisme, ou destinée à un autre organisme, se fasse par écrit. Les conseillers de programmes doivent confirmer toutes les conversations téléphoniques avec d'autres organismes par courriel. Ils doivent aussi noter les conclusions des autres organismes au sujet du nombre d'enfants qui reçoivent des services de garde dans un lieu donné et conserver des notes sur toute discussion avec ces organismes externes. Nous avons été avisés que le nouveau système de gestion des cas du Ministère comprendra des champs de bases de données pour saisir ces renseignements.
- 241** Bien que le Ministère travaille souvent de concert avec les responsables des sociétés d'aide à l'enfance et de l'application des règlements, il traite aussi avec

d'autres autorités qui connaissent peut-être moins bien les normes d'application de la loi dans le secteur des services non agréés de garde d'enfants. Par exemple, un haut dirigeant ministériel a observé que, quand le petit Jérémie Audette âgé de deux ans est mort noyé dans une piscine dans la cour d'une résidence, les policiers locaux avaient été surpris et intrigués par le rôle des responsables du gouvernement provincial dans ces circonstances. Le Ministère a reconnu qu'il fallait améliorer la coordination et le partage de l'information entre les responsables du bien-être de l'enfance et ceux chargés de l'application de la loi.

- 242** En août 2013, le conseil des ministres de la province a enjoint au Ministère de travailler de concert avec les municipalités et les autres entités et ministères pertinents pour élaborer des mesures favorisant la coopération entre les organismes en matière de conformité et d'application de la loi, dans les secteurs des services agréés et informels de garde d'enfants. Prolongeant cette initiative, le Projet de loi 10, *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, exigerait que certaines personnes désignées signalent immédiatement au Ministère les cas où il y aurait des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace imminente pour la santé, la sécurité ou le bien-être d'un enfant confié à un service de garde³⁷. Le Ministère compte que les responsables publics chargés de ce devoir soient désignés en vertu du règlement et il envisage de travailler au préalable en étroite collaboration avec ses « partenaires municipaux » à la mise en œuvre et à la formation.
- 243** Quand des responsables municipaux, des employés des services de bien-être de l'enfance, des agents de police ou des responsables scolaires communiquent avec le Ministère en raison d'inquiétudes au sujet de fournisseurs de services de garde d'enfants, le Ministère devrait veiller à ce que toutes les discussions soient clairement documentées et classées par priorité, en vue d'une réponse. Généralement, les organismes externes spécialisés dans l'éducation, le bien-être de l'enfance, la santé et la sécurité sont des sources crédibles de renseignements et les contacts avec elles devraient habituellement déclencher des inspections immédiates.
- 244** Le Ministère devrait aussi tenir informés les organismes externes de ses efforts d'application de la loi, le cas échéant. Dans ce but, il devrait prendre des mesures concrètes pour établir des protocoles officiels avec les organismes externes, afin de définir les attentes quant à la documentation des préoccupations et au partage de l'information sur les services non agréés de garde d'enfants.

³⁷ Art. 18.

245 De plus, quels que soient les progrès de la réforme législative, le Ministère devrait faire le nécessaire pour sensibiliser les responsables des municipalités, des services de police, des conseils scolaires et des sociétés d'aide à l'enfance quant à son rôle dans la garantie du respect des exigences relatives aux services de garde d'enfants. Il devrait concevoir des documents de sensibilisation qui incluent les coordonnées de personnes-ressources, pour que les responsables locaux puissent rapidement communiquer avec le personnel d'application de la loi au Ministère et pour favoriser des communications et des réponses rapides au sujet des services illégaux de garde d'enfants.

Recommandation 25

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre à son personnel d'inspecter en priorité les plaintes reçues par les responsables des municipalités, des sociétés d'aide à l'enfance, des services de police et des écoles.

Recommandation 26

Le ministère de l'Éducation devrait conclure des protocoles d'entente avec des organismes externes comme les municipalités, les sociétés d'aide à l'enfance, les services de police et les écoles pour garantir l'efficacité du suivi et du partage de l'information quant aux inquiétudes concernant les services non agréés de garde d'enfants.

Recommandation 27

Le ministère de l'Éducation devrait prendre des mesures pour sensibiliser les responsables des municipalités, des sociétés d'aide à l'enfance, des services de police et des écoles quant au rôle qu'il joue pour garantir que les services non agréés de garde d'enfants se conforment aux exigences de la *Loi sur les garderies* et à la loi qui lui succédera.

Recommandation 28

Le ministère de l'Éducation devrait concevoir des documents de sensibilisation à l'intention des autorités locales, leur indiquant notamment comment communiquer rapidement avec son personnel d'application de la loi et les encourageant à exprimer toute préoccupation à propos de services non agréés de garde d'enfants.

Manque de rigueur dans les inspections

246 L'une des tendances troublantes que nous avons remarquées lors de notre examen des dossiers de plaintes individuelles était un manque tangible de rigueur dans la tenue des inspections. Par exemple, dès que le moindre obstacle se

présentait, certains employés renonçaient tout simplement à inspecter et fermaient le dossier, ou prenaient des mesures qui compromettaient l'intégrité du processus d'inspection.

Toc, toc – qui est là?

- 247** En 2013, le Ministère a reçu une plainte alléguant qu'un fournisseur de services de garde s'occupait de neuf enfants, dont sept de moins de 10 ans. Des conseillers de programmes se sont rendus à deux reprises chez ce fournisseur, mais personne n'a répondu à la porte. Bien qu'aucune inspection n'ait eu lieu, le gestionnaire régional a décidé que ce dossier ne méritait pas d'autres mesures de suivi.
- 248** Dans un autre cas, toujours en 2013, le Ministère a reçu une plainte par courriel à propos d'une fournisseuse de services de garde d'enfants, à Toronto. Le plaignant a envoyé une photographie montrant apparemment cette femme en train d'accompagner neuf enfants en direction de son local qui avait pignon sur rue. Deux jours plus tard, une autre plainte est arrivée, qui a notamment donné des renseignements sur l'itinéraire habituel de cette gardienne et l'adresse du local commercial. Les conseillers de programmes se sont rendus deux fois à cette adresse, mais n'ayant trouvé personne, ils ont clos le dossier après deux tentatives faites en vain.
- 249** Parfois, même si quelqu'un est de toute évidence à domicile, les conseillers de programmes renoncent à visiter les lieux pour éviter les désagréments. En décembre 2012, des conseillers de programmes faisaient le suivi d'une plainte anonyme quand ils ont remarqué un homme en train de stationner une fourgonnette dans le garage de la résidence qu'ils s'apprêtaient à visiter. Ils ont vu cet homme sortir de la fourgonnette et fermer la porte du garage. Ils se sont alors présentés à la porte d'entrée, qu'une femme vêtue d'un manteau est venue leur ouvrir. Au lieu de demander à entrer, ils ont cru cette femme sur parole quand elle leur a expliqué qu'elle avait trois enfants à elle et qu'elle faisait parfois de l'enseignement à temps partiel. Ce dossier a été clos, indiquant qu'il y avait conformité. Le formulaire de réception de la plainte portait cette remarque :
- Nous ne sommes pas entrés dans la maison. Le passage d'entrée était très étroit et très raide. Apparemment, elle s'apprêtait à partir. Nous n'avons remarqué aucune preuve évidente d'un trop grand nombre d'enfants.
- 250** La version des directives internes du Ministère datant de septembre 2013 comprenait un nouveau passage sur les situations où personne ne répond à la

porte d'un local qui abrite apparemment des services non agréés de garde d'enfants. Elles recommandaient de faire une seconde tentative dans les cinq jours suivants, à une heure de la journée où il était possible d'observer l'arrivée des enfants. Les directives précisait aussi qu'une surveillance pourrait être envisagée après deux tentatives vaines. Toutes les tentatives de visite devaient également être documentées.

- 251** Certains conseillers de programmes ont manifesté de la nervosité et de l'anxiété à propos des visites de locaux qui offrent des services informels de garde d'enfants, ce qui explique peut-être pourquoi ils ont tendance à adopter une approche plutôt passive quand personne ne vient leur ouvrir la porte.
- 252** Vu la réticence que des conseillers de programmes éprouvent parfois à faire des inspections de services de garde non agréés, le Ministère devrait expressément interdire de clore un dossier de plainte tant qu'une preuve manifeste n'a pas été obtenue, à la suite de visites, de mesures de surveillance ou d'autres moyens, confirmant qu'un fournisseur de services est en conformité.

Recommandation 29

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que les dossiers de plaintes ne soient jamais clos à moins que des preuves manifestes de conformité avec la Loi n'aient été obtenues lors d'une inspection.

Inspections au téléphone

- 253** Lors de notre examen des registres sur les services informels dans deux régions pour 2012, nous avons découvert des cas où les évaluations faites pour déterminer si un fournisseur de services était en conformité avec la *Loi sur les garderies* avaient reposé sur une simple conversation téléphonique.
- 254** Dans l'un des cas, des conseillers de programmes se sont rendus au domicile de la fournisseuse de services, mais personne n'a répondu à la porte. Ils ont laissé leurs cartes de visite. Le dossier a été clos par la suite, car la fournisseuse de services visée par cette plainte a affirmé à un conseiller de programmes, au téléphone, qu'elle ne gardait plus d'enfants.
- 255** Nous avons aussi trouvé un cas datant de juin 2012, dans lequel une plainte avait allégué qu'une fournisseuse de services s'occupait de neuf enfants de moins de cinq ans et de deux enfants de moins de 10 ans. Au lieu de procéder à une inspection, la conseillère de programmes avait simplement téléphoné à cette

fournisseuse. À la suite de leur conversation, la conseillère avait conclu que celle-ci connaissait les règles et respectait la Loi. En juillet 2013, cette même fournisseuse a fait l'objet d'une autre plainte, qui s'est avérée justifiée quand les autorités ont découvert lors d'une inspection qu'elle s'occupait de six enfants, ce qui est contraire à la Loi.

- 256** Le Ministère devrait veiller à ce que son personnel chargé de l'application de la loi ne ferme jamais un dossier de plainte uniquement après un entretien au téléphone. Les employés du Ministère devraient fonder leurs évaluations de conformité sur des renseignements qu'ils vérifient personnellement lors d'une inspection des lieux de garde d'enfants.

Recommandation 30

Le Ministère devrait expressément interdire au personnel d'application de la loi de clore des dossiers de plaintes uniquement en s'appuyant sur des renseignements obtenus lors de conversations téléphoniques avec des fournisseurs de services de garde d'enfants.

On arrive!

- 257** Conformément aux directives internes du Ministère, les inspections dans les services non agréés de garde d'enfants ne doivent pas être annoncées aux fournisseurs. Ceci est logique, car si un fournisseur illégal de services de garde est averti d'une inspection, ses locaux pourraient paraître en conformité lorsque les conseillers de programmes se présentent, mais retomber dans la non-conformité aussitôt après leur départ.
- 258** Malheureusement, nous avons découvert plusieurs cas où le Ministère avait perdu l'avantage de la surprise, car des conseillers de programmes avaient prévenu des fournisseurs de services qu'ils s'apprêtaient à effectuer une inspection.
- 259** Jusqu'à tout récemment, certains conseillers de programmes avaient couramment pour habitude de laisser leurs cartes de visite quand ils se rendaient dans une résidence où personne ne venait leur ouvrir la porte. Un gestionnaire régional a même déclaré qu'à son avis, cette façon de procéder n'était pas « forcément et foncièrement problématique », étant donné qu'elle pouvait inciter un fournisseur à se mettre en conformité. Souhaitant dissiper les inquiétudes à ce sujet, lors de sa révision des directives en septembre 2013, le Ministère a clarifié qu'il était hors de question de laisser une carte de visite quand personne ne venait ouvrir la

porte. La version d'avril 2014 des directives interdit expressément de laisser « toute source de renseignements ou carte de visite » sur les lieux quand personne ne répond à la porte.

- 260** Nous avons aussi découvert que certains conseillers de programmes téléphonaient avant de faire une inspection et, si personne ne répondait, laissaient un message dans la boîte vocale annonçant leur visite d'inspection. De plus, nous avons trouvé que, dans certains cas de non-conformité, des conseillers de programmes avaient dit à des fournisseurs quand la prochaine inspection aurait probablement lieu – disant par exemple « je reviendrai dans les 30 jours ».
- 261** Certes, bien des fournisseurs de services de garde d'enfants en résidence privée sont des gens honnêtes, qui respectent la loi, mais la réalité est que des exploitants moins scrupuleux ont financièrement un intérêt à contourner les règles et à apprêter les lieux avant une inspection par le personnel du Ministère. Le Ministère devrait avoir pour principe que le personnel d'application de la loi ne doit prendre aucune mesure, ouvertement ou implicitement, pouvant alerter des contrevenants potentiels de l'imminence d'une inspection.

Recommandation 31

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que le personnel d'application de la loi n'avertisse jamais directement ou indirectement les personnes qui ont fait l'objet d'une plainte avant de procéder à une première inspection ou une inspection de suivi.

Pardon, mauvais numéro

- 262** Dans certains cas, ayant apparemment une adresse erronée ou incomplète à propos d'une plainte, le Ministère n'a pas fait d'efforts raisonnables pour trouver les bons renseignements. Nous avons aussi été informés que le personnel doit toujours obtenir une adresse complète avant toute inspection.
- 263** Une plainte est arrivée le 14 mai 2013, mais les conseillers de programmes n'ont pas tenté de faire d'inspection avant le 23 mai. Quand ils sont arrivés, ils ont découvert qu'ils avaient de toute évidence une mauvaise adresse. Le plaignant avait déclaré qu'un fournisseur non agréé de services de garde d'enfants se trouvait au « 517 » de la rue, mais ce numéro n'existait pas. Les conseillers de programmes ont pensé que le plaignant avait inversé les chiffres par erreur et avait l'intention de porter plainte à propos d'une résidence au numéro 157. Quand ils ont appelé un gestionnaire pour obtenir des directives, il leur a dit de

ne pas tenter de faire l'inspection. Par la suite, le plaignant a confirmé que l'adresse était bien le 157 de cette rue. Une inspection a eu lieu le 28 mai, qui a permis de constater que le fournisseur de services enfreignait la Loi.

- 264** Dans une région, nous avons découvert quatre plaintes qui n'avaient pas été suivies d'une visite, car l'adresse était erronée ou manquante, et le personnel n'avait donc pas trouvé les locaux. Cependant, quand nous avons rapidement fait des recherches sur Internet à partir des renseignements figurant dans ces quatre dossiers, nous avons trouvé des sites Web de fournisseurs de services de garde dans les environs, qui étaient probablement visés par ces plaintes.
- 265** Une nouvelle partie, intitulée « Première visite des lieux – Impossibilité de trouver l'adresse », a été incluse à la version des directives internes du Ministère en septembre 2013. Le personnel a pour consigne de communiquer immédiatement avec un plaignant pour obtenir des renseignements exacts si l'adresse est incorrecte ou incomplète. Mais rien n'est prévu pour les cas où les chiffres semblent inversés, ou dans le mauvais ordre, et où il serait probablement possible de trouver l'adresse tout simplement en faisant une recherche sur Internet.
- 266** Étant donné que la période durant laquelle il est possible d'engager des poursuites en cas d'infraction à la *Loi sur les garderies* est de six mois, le Ministère devrait faire un suivi vigilant des plaintes et prendre notamment des mesures pour obtenir plus de détails afin de trouver où se situent des services de garde potentiellement illégaux.

Recommandation 32

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre à son personnel de prendre toutes les mesures raisonnables pour déterminer l'adresse correcte quand il traite des plaintes, entre autres en communiquant avec les plaignants pour clarifier les renseignements, en faisant des recherches sur Internet et en s'appuyant sur des observations indépendantes.

Trop aimable, trop attentionné

- 267** La réticence montrée par certains employés du Ministère dans le cadre du processus de traitement des plaintes sur les fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants reflète une culture organisationnelle traditionnellement centrée sur le souci de les encourager à se conformer à la loi, au lieu de leur imposer de le faire. D'après les employés que nous avons interviewés, le

Ministère ne se montre pas particulièrement ferme avec les fournisseurs non agréés de services de garde. Les conseillers de programmes considèrent principalement que leur fonction dans ce secteur est d'éduquer les fournisseurs et de les inciter à se mettre en conformité. Comme l'a dit l'un d'eux, c'est « une approche plus aimable, plus attentionnée ».

- 268** Les conseillers de programmes nous ont dit aussi que le rôle d'application de la loi ne coexiste pas toujours bien avec la fonction de « conseiller » qu'indique le titre de leur poste. Voici le commentaire de l'un d'eux :

Alors, il y a conflit : est-ce que je suis un représentant de la loi ou un conseiller? Est-ce que je cherche à travailler avec les gens, ou mon travail consiste-t-il tout simplement à les amener au tribunal? Je ne sais pas. Honnêtement, je ne sais pas...

- 269** De même, un gestionnaire régional a fait cette remarque :

C'est vraiment comme si les conseillers de programmes avaient un double rôle. Exécution de la loi et soutien. C'est parfois dur à concilier. Il est plus facile d'apporter un soutien que d'être le méchant type qui impose le respect de la loi.

- 270** Pour les inspections de locaux agréés, le rôle des conseillers de programmes est assez clairement défini. Ils doivent veiller au respect des normes établies. Cependant, de nombreux conseillers de programmes que nous avons interviewés hésitaient à enquêter sur les plaintes à propos de services illégaux, pour lesquelles ils devaient se présenter « à froid » chez des gens.

- 271** L'application de la *Loi sur les garderies* restera entachée d'incohérence et de manque de rigueur à moins que le Ministère ne parvienne à promouvoir une puissante culture du respect de la loi parmi ceux qui enquêtent sur les plaintes et font le suivi des préoccupations exprimées à propos de services illégaux de garde d'enfants. Modifier l'expression qui décrit le rôle du personnel d'application de la loi marque un premier pas. En vertu du Projet de loi 10, *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, les « inspecteurs » seraient responsables de l'exécution du programme³⁸. Même en l'absence de cette modification législative, le Ministère s'est engagé à créer une unité spécialisée d'application de la loi, composée d'enquêteurs dotés du pouvoir de porter des accusations en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*. L'équipe de projet temporaire qui conçoit cette unité a employé le terme « enquêteurs ». Toutefois,

³⁸ Art. 28.

à notre connaissance, la description permanente de poste fera référence aux « agents d'exécution de la loi ». La création d'une unité spécialisée d'application de la loi est une mesure positive qui devrait donner au Ministère l'occasion de clairement distinguer le rôle d'exécution de la loi et la fonction de conseiller, et de développer l'expertise requise pour veiller au respect de la loi.

Recommandation 33

Le ministère de l'Éducation devrait garantir que les fonctions de conseil et les fonctions d'application de la loi restent distinctes en ce qui concerne les plaintes sur les services non agréés de garde d'enfants et veiller à promouvoir l'expertise en matière d'exécution de la loi dans sa nouvelle unité spécialisée d'application de la loi.

Recommandation 34

Le ministère de l'Éducation devrait garantir que les employés chargés d'appliquer la *Loi sur les garderies*, ou la loi qui lui succédera, dans le secteur des services de garde non agréés sont désignés par les termes d'inspecteurs, d'enquêteurs, d'agents d'exécution de la loi ou par d'autres titres semblables, pour souligner leurs responsabilités en matière d'application de la loi.

Aucun sens de l'urgence

- 272** Nous avons étudié plusieurs cas où le Ministère n'avait pas semblé motivé par le moindre sentiment d'urgence alors que les circonstances étaient graves et troublantes, et qu'il ne dispose que de six mois pour entamer des poursuites contre des fournisseurs de services de garde à la suite d'infractions à la *Loi sur les garderies*.
- 273** Conformément aux directives internes du Ministère, la première visite doit avoir lieu dans les cinq jours ouvrables qui suivent la réception d'une plainte – et immédiatement si la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants sont sur la sellette. Bien que de nombreuses inspections soient effectuées dans ce délai de cinq jours, bien des changements peuvent survenir pendant ce temps. Dans certaines instances, le délai habituel pour procéder aux inspections est beaucoup plus court. Ainsi, à Calgary en Alberta, l'organisme local responsable des permis des services de garde d'enfants s'efforce de procéder aux inspections initiales dans les 24 heures qui suivent la réception d'une plainte. En Saskatchewan, la première visite-surprise doit se faire dans les trois jours qui suivent la réception d'une plainte.

274 Le Ministère enjoint à son personnel d'application de la loi d'effectuer une seconde inspection au cours du mois si la première montre que le fournisseur de services enfreint la Loi. La version de septembre 2013 de ses directives indique que la seconde inspection devrait avoir lieu plus rapidement, par exemple dans les cas où le nombre d'enfants gardés était trop élevé ou si le fournisseur de services avait un historique de non-conformité. Toutefois, le personnel ministériel nous a confirmé que la deuxième visite est très généralement effectuée peu avant la fin de ce délai de 30 jours. Certains conseillers de programmes nous ont déclaré qu'il n'y avait pas d'urgence à faire une visite de suivi. Ils nous ont dit qu'il existait un accord tacite au sein du Ministère, acceptant parfois que les fournisseurs restent en infraction pendant quelque temps, afin de permettre aux parents de prendre d'autres dispositions pour faire garder leurs enfants. Dans un courriel interne du Ministère daté de janvier 2013, que nous avons examiné, un conseiller de programmes a demandé en ces termes à un collègue moins chevronné de ne pas se précipiter pour exécuter une deuxième inspection :

Nous ne devons pas forcément faire un suivi aussi rapide, nous avons un mois pour nous assurer que le suivi est fait. Ceci donne aussi le temps au fournisseur de services d'apporter les changements requis.

275 Quand nous avons demandé à une conseillère de programmes comment elle parvenait à établir un équilibre entre l'obligation d'appliquer la loi et le souci de laisser le temps aux parents et aux fournisseurs de services de trouver d'autres arrangements, celle-ci nous a répondu franchement : « avec un aveuglement volontaire ». Dans un cas que nous avons examiné, une fournisseuse de services s'était montrée franche avec une conseillère de programmes, l'informant par courriel qu'elle avait donné deux semaines supplémentaires à une famille pour qu'elle trouve une autre gardienne. La fournisseuse allait donc continuer d'offrir des services en enfreignant la Loi et, pourtant, la conseillère de programmes l'a simplement remerciée de l'avoir mise au courant, et elle a ajouté qu'elle lui rendrait visite prochainement.

276 Une application laxiste de la Loi encourage les fournisseurs peu scrupuleux à se jouer du système. De plus, elle laisse les employés du Ministère impuissants et les pousse parfois à hésiter à intervenir en cas d'infractions flagrantes. La stratégie d'application de la loi du Ministère devrait tenir compte des exigences des diverses situations. Les délais d'inspections devraient être souples et adaptés aux circonstances individuelles. Par exemple, bien des changements peuvent survenir durant la période de cinq jours accordée par le Ministère au personnel pour effectuer la première inspection, ou durant les 30 et 60 jours alloués pour les visites de suivi. Le Ministère devrait mettre en place des critères détaillés

pour aider le personnel à trier les dossiers et à les classer par priorité d'action. Les allégations graves devraient déclencher une enquête immédiate et un suivi rapide. Outre le nombre d'enfants gardés et l'historique de non-conformité du fournisseur, le personnel devrait considérer la santé, la sécurité et l'âge des enfants. Pour les cas ordinaires, 30 jours devraient constituer la date limite de la seconde inspection et non pas la norme.

Recommandation 35

Le ministère de l'Éducation devrait remplacer la norme des cinq jours et répondre aux plaintes et aux préoccupations à propos des fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants par une approche plus rapide et plus souple, reconnaissant que certains cas exigent une réaction immédiate.

Recommandation 36

Le ministère de l'Éducation devrait concevoir un processus pour trier et classer les dossiers par ordre de priorité d'exécution de la loi, et y former son personnel d'application de la loi.

Deuxième, troisième et quatrième chance

- 277** Selon certains dossiers que nous avons examinés, au lieu de renforcer les mesures d'application de la loi, le Ministère avait tout simplement continué d'effectuer des inspections et donné une deuxième, puis une troisième et même une quatrième chance au fournisseur de services, jusqu'à ce qu'il se retrouve finalement en conformité.
- 278** Les statistiques du Ministère montrent que 64 % des fournisseurs de services de garde non agréés sont en conformité lors de la première inspection, tandis que 94 % le sont à la seconde inspection. Cependant, certains bafouent la loi de manière répétée.
- 279** Du 1^{er} janvier 2012 au 12 juillet 2013, **138** fournisseurs de services sur 385 ont été déclarés en infraction par rapport à la *Loi sur les garderies* durant la première inspection de leurs locaux. Lors de la seconde visite, **23** continuaient d'être illégalement en activité, tandis que **15** le sont restés lors de visites ultérieures.
- 280** Un fournisseur de services de garde a été inspecté une première fois en septembre 2013, puis à deux reprises en octobre. À chaque visite, il s'est avéré qu'il enfreignait la Loi. Ce n'est que lors de la quatrième inspection à la fin d'octobre qu'il a finalement été déclaré en conformité.

- 281** Une fournisseuse de services a enfreint la Loi à maintes reprises, mais a évité toute sanction sévère. Selon les dossiers, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse a conclu qu'elle était illégalement en activité en juillet 2007 puis de nouveau en novembre 2011, alors qu'elle s'occupait de 18 enfants. Une lettre type d'avertissement lui a été envoyée. En janvier 2012, cette exploitante a déclaré au personnel du ministère de l'Éducation qu'elle n'offrait plus de services de garde. À la suite de cette affirmation péremptoire, un gestionnaire a demandé aux conseillers de programmes de ne plus faire de visites et de clore le dossier de plainte. Un an plus tard, une autre plainte est parvenue au personnel, et quand les conseillers de programmes ont fait une inspection, ils ont trouvé un panneau sur la pelouse de la résidence de cette exploitante, annonçant des services de garde d'enfants. Une fois à l'intérieur, ils ont constaté qu'elle s'occupait de 10 jeunes enfants. La fournisseuse de services a maintenu que les enfants avaient plus de 10 ans, mais quand les conseillers de programmes ont comparé les renseignements qu'elle leur a donnés et les dossiers de la visite de novembre 2011, ils ont appris que quatre des mêmes enfants étaient encore gardés - dont un qui avait six ans en novembre 2011, mais qui avait miraculeusement atteint l'âge de 10 ans en janvier 2013. En dépit de ces circonstances suspectes, le Ministère a simplement envoyé une autre lettre type de non-conformité. Une visite de suivi a conclu que la fournisseuse de services était en conformité et ne s'occupait que de quatre jeunes enfants. Le dossier de plainte a été clos.
- 282** Les directives ministérielles de septembre 2013 prévoient qu'une troisième inspection devrait avoir lieu dans les 30 jours suivant la seconde visite des locaux, si le fournisseur se trouve toujours en infraction 30 jours après la première visite. Le gestionnaire doit déterminer si une troisième visite est justifiée ou si la Direction des services juridiques devrait être consultée en vue d'obtenir un mandat de perquisition ou des renseignements pouvant mener à des poursuites. Certes, une troisième visite peut s'avérer justifiée dans certains cas, mais je m'inquiète, car cette nouvelle mesure risque de prolonger le temps durant lequel les fournisseurs de services restent illégalement en activité. Une troisième inspection devrait constituer une exception, et non pas la norme dans ce processus. Il devrait au moins y avoir des critères et des exemples pour illustrer quels types de cas justifient une troisième inspection, plutôt qu'un renforcement des mesures d'application de la loi. En l'absence de directives explicites, cette troisième visite risque de devenir la norme.

Recommandation 37

Le ministère de l'Éducation devrait revoir ses directives et ses orientations internes pour indiquer explicitement que la troisième inspection des lieux, par opposition à un renforcement immédiat des mesures d'application de la loi, doit être approuvée par le directeur de manière exceptionnelle, et pour clairement orienter le personnel quant aux circonstances qui justifient une troisième inspection plutôt qu'un renforcement de mise à exécution de la loi.

Perte d'élan

283 Dans certains des cas que nous avons examinés, en dépit de mesures prises pour traiter les plaintes, le personnel du Ministère n'avait pas fait d'efforts soutenus pour recueillir les meilleures preuves ou exploiter les pistes intéressantes. Il avait donc laissé passer des possibilités d'engager des poursuites, par ses retards qui auraient pourtant pu être évités.

284 En février 2013, CBC News a communiqué avec le Ministère pour un programme que ses journalistes préparaient dans le cadre de son émission d'investigation, *Marketplace*. L'épisode a porté sur deux services connexes de garde d'enfants à Toronto. L'un d'eux avait été reconnu coupable en 2007 d'infraction à la *Loi sur les garderies* et s'était vu infliger une amende de 3 000 \$. L'exploitante de ce service gardait 26 enfants quand l'un d'eux a été hospitalisé après avoir été mordu de 15 à 20 fois par un autre. Le Ministère avait reçu deux autres plaintes à son sujet, mais aucune n'avait entraîné de mesure d'application de la loi.

285 CBC a informé le Ministère que ses journalistes avaient observé une gardienne en train de déposer de 6 à 10 enfants dans un service de garde ayant pignon sur rue, puis avaient vu ces enfants transportés à bord d'un véhicule sans siège pour enfant vers un autre lieu exploité par la partenaire de cette gardienne. Le Ministère a effectué une visite des deux locaux et fait une surveillance, mais n'a pas trouvé de preuve de non-conformité.

286 Le 22 février 2013, *Marketplace* a diffusé « Who's Watching the Kids? », émission à laquelle les deux fournisseuses de services ont participé et qui a soulevé des questions sur la qualité des services de garde fournis³⁹. Après avoir vu cet épisode, la directrice de la Direction de l'assurance de la qualité et de la

³⁹ Erica Johnson, « Who's Watching the Kids? », *CBC Marketplace*, saison 40, épisode 18 (22 février 2013). CBC, en ligne : <<http://www.cbc.ca/marketplace/episodes/2012-2013/whos-watching-the-kids>> [«Who's Watching the Kids?», *CBC Marketplace*].

délivrance des permis des services de garde d'enfants a écrit un courriel à un autre responsable :

Dans l'ensemble, aucune surprise. Ma foi, il se passe des choses terribles... Il faut faire plus, c'est sûr... La semaine prochaine, une requête et/ou une assignation pour obtenir les preuves vidéo de CBC...

- 287** Toutefois, le Ministère a attendu quatre mois après son inspection initiale pour demander plus de renseignements à CBC. Il a envoyé une lettre au radiodiffuseur le 7 juin 2013 et a reçu un accusé de réception générique lui disant que CBC ne pouvait pas répondre à toute la correspondance qui lui parvenait. Le Ministère a attendu un autre mois encore avant de s'adresser à sa Direction des services juridiques pour lui demander conseil. Le délai limite de six mois pour entamer des poursuites en vertu de la Loi était alors expiré.
- 288** Pour éviter de laisser passer des possibilités d'appliquer la loi avec efficacité, le Ministère devrait veiller à ce que son personnel maintienne ses efforts d'enquête lors du recueil des preuves sur les infractions potentielles de la Loi.

Recommandation 38

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre à son personnel de faire preuve de diligence et de vigilance pour recueillir les preuves pertinentes afin de préserver les options d'application de la loi.

Effet de la porte tournante – Les vieilles plaintes refont surface

- 289** Le Ministère clôt ses dossiers de plaintes une fois qu'il a déterminé qu'un fournisseur de services respecte la *Loi sur les garderies*. Cependant, nous avons examiné plusieurs cas où il y avait eu un effet de « porte tournante », c'est-à-dire des cas où des fournisseurs avaient enfreint la Loi, puis s'étaient mis en conformité, et où le Ministère avait clos leur dossier – puis avait dû le rouvrir après de nouvelles plaintes et la reprise du même schéma d'infractions.
- 290** Pour mettre fin à ce cycle, le Ministère devrait prendre pour habitude d'effectuer des vérifications ponctuelles des services de garde récidivistes, en plus des inspections normales. Le fait qu'un fournisseur de services se trouve en conformité avec la Loi lors d'une inspection, après des infractions répétées, ne garantit aucunement l'absence de rechutes à l'avenir. L'historique d'application de la loi est un bon indicateur du comportement futur d'un fournisseur. La stratégie d'application de la loi du Ministère devrait tenir compte de cette réalité.

Même une fois qu'ils sont en conformité, les délinquants récidivistes et les fournisseurs qui commettent des tromperies, font de l'obstruction, s'occupent illégalement d'un grand nombre d'enfants, ou dont les locaux et les méthodes posent des risques pour la santé, la sécurité et le bien-être des enfants, devraient être signalés en vue d'inspections et de suivis ultérieurs intermittents.

- 291** Une fois que l'unité spécialisée d'application de la loi du Ministère sera bien en place et que les modifications du système de gestion des cas seront terminées, le Ministère devrait être en mesure de faire un contrôle plus stratégique et plus rigoureux des fournisseurs de services de garde d'enfants. L'unité d'application de la loi devrait régulièrement recueillir et analyser des statistiques sur les fournisseurs illégaux et cerner les tendances émergentes pour mieux planifier les activités proactives d'application de la loi.

Recommandation 39

Le ministère de l'Éducation devrait instaurer un processus pour effectuer des inspections ponctuelles des fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants qui ont un historique de problèmes de conformité, p. ex., infractions répétées à la Loi sur les garderies ou à la loi qui lui succédera, violations graves de la loi, locaux ou méthodes qui posent des risques pour la santé et la sécurité, et malhonnêteté ou obstruction lors du processus d'inspection.

Recommandation 40

Le ministère de l'Éducation devrait produire des statistiques, et cerner et suivre les tendances concernant les fournisseurs illégaux de services de garde d'enfants, pour contribuer à la planification d'activités proactives d'application de la loi.

Effacer l'ardoise

- 292** Quand les autorités concluent qu'un fournisseur de services de garde d'enfants est en infraction de manière répétée, quelle que soit l'ancienneté des incidents, ce schéma montre qu'il connaît la Loi et l'enfreint sciemment. Pareil comportement devrait normalement mener à un renforcement des mesures d'application de la loi en cas de nouvelles infractions. Cependant, nous avons appris que des employés responsables de l'application de la loi ne comprenaient pas bien la limite des six mois relative à l'engagement de poursuites. Ils se méprenaient et croyaient que, pour déterminer comment traiter une nouvelle plainte, ils ne pouvaient pas considérer l'historique de non-conformité d'un fournisseur de services de garde si les illégalités remontaient à plus de six mois. Ils se désintéressaient donc de toute infraction ayant plus de six mois d'ancienneté et considéraient qu'ils

pouvaient effacer l'ardoise précédente de ce fournisseur quand ils recevaient de nouvelles plaintes à son sujet.

- 293** Durant notre enquête, l'avocate du Ministère a confirmé que l'historique des infractions d'un fournisseur de services en vertu de la Loi n'est pas effacé après six mois. Certes, le Ministère ne peut pas porter d'accusations contre des fournisseurs de services de garde d'enfants pour des incidents antérieurs à cette période, mais leur conduite passée peut et devrait être considérée s'ils commettent de nouvelles infractions. Toutefois, nous avons découvert des situations où d'anciennes infractions étaient restées ignorées lors de l'évaluation des mesures d'application de la loi.
- 294** Une société d'aide à l'enfance a avisé le Ministère le 1^{er} mai 2012 que, lors d'une inspection, les services de bien-être de l'enfance avaient trouvé jusqu'à 11 enfants dans un service de garde non agréé. Le 4 mai 2012, une conseillère de programmes a inspecté la résidence de la fournisseuse de services en compagnie d'un employé de la société d'aide à l'enfance. Ils ont découvert six enfants de moins de 10 ans et ont appris que plus de huit enfants étaient gardés les autres jours. Le 14 mai 2012, la conseillère de programmes a envoyé un courriel à sa gestionnaire indiquant que cette fournisseuse de services avait fait l'objet de poursuites en vertu de la *Loi sur les garderies* en 1995 et ajoutant qu'elle s'était montrée « vraiment intraitable » et avait maintenu qu'elle ne réduirait pas le nombre d'enfants dont elle s'occupait. La conseillère de programmes a demandé des directives, voulant savoir si ce dossier devrait être traité comme un « premier » cas ou un cas « persistant » de non-conformité, vu l'historique et l'attitude de la fournisseuse de services. La gestionnaire a ordonné à la conseillère de programmes de considérer ce cas comme « une première infraction ».
- 295** En dépit de sa conduite antérieure et de son attitude belliqueuse, la fournisseuse de services a été traitée avec des gants de velours. Une lettre type d'avertissement pour première infraction lui a été envoyée le 15 mai 2012. Quand la conseillère de programmes a fait une inspection de suivi le 28 mai 2012, elle n'a trouvé que deux enfants sur les lieux. Toutefois, la fournisseuse de services a continué à se montrer récalcitrante et a refusé de confirmer s'il lui arrivait ou non de s'occuper de plus de cinq enfants. Bien que la société d'aide à l'enfance ait constaté la présence de 11 enfants dans ce service de garde, que la conseillère de programmes en ait trouvé six lors de sa première inspection, et que la fournisseuse de services ait fait preuve d'un manque de coopération, ce dossier a été clos quelques jours plus tard. La justification donnée était la suivante : la plainte d'origine à propos de ce service de garde ne portait pas « sur le nombre

d'enfants recevant des services » et la première poursuite remontait à plusieurs années auparavant.

- 296** Le Ministère doit prendre de plus amples mesures pour garantir que son personnel d'application de la loi considère toutes les circonstances pertinentes afin de décider du niveau requis d'exécution de la loi en cas d'infraction à la *Loi sur les garderies*. Il devrait sensibiliser ce personnel à la signification de la période limite imposée par la *Loi sur les infractions provinciales* et veiller à ce qu'il prenne en compte toutes les infractions précédentes à la *Loi sur les garderies*, quelle que soit leur date, pour déterminer quelle réponse apporter à une nouvelle infraction. Le Ministère devrait aussi donner des directives à son personnel d'application de la loi, lui enjoignant de tenir compte de la résistance déraisonnable d'un fournisseur de services ou de son opposition aux efforts de recherche d'information durant une inspection, pour décider des mesures ultérieures d'application de la loi.

Recommandation 41

Le ministère de l'Éducation devrait sensibiliser son personnel d'application de la loi à la signification de la période limite pour l'engagement des poursuites en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* et clarifier qu'elle n'interdit pas au personnel de considérer les incidents antérieurs afin de déterminer quelle réponse apporter à de nouvelles plaintes.

Recommandation 42

Le ministère de l'Éducation devrait donner des directives claires à son personnel d'application de la loi, lui indiquant qu'il devrait considérer les infractions précédentes d'un fournisseur non agréé de services de garde d'enfants à la *Loi sur les garderies*, ou à la loi qui lui succédera, quand il évalue les réponses à apporter aux nouvelles plaintes, et ceci quelle que soit la période où se sont produites ces infractions.

Recommandation 43

Le ministère de l'Éducation devrait donner des directives à son personnel d'application de la loi, lui indiquant qu'il doit considérer le refus de coopérer d'un fournisseur de services lors d'une inspection quand il détermine le niveau pertinent des mesures d'application de la loi, en réponse à une infraction à la *Loi sur les garderies* ou à la loi qui lui succédera.

Insuffisance des inspections

- 297** Quelques employés du Ministère nous ont avoué franchement qu'ils n'avaient pas l'expertise, les connaissances et la formation nécessaires pour veiller à l'application de la loi. Notre examen des dossiers d'inspection du Ministère a révélé une multitude de problèmes quant à la qualité des inspections, aussi bien sur le plan du recueil des preuves que sur celui de la documentation des résultats.
- 298** La nouvelle unité spécialisée d'application de la loi proposée par le Ministère fournit une excellente occasion de promouvoir une nouvelle culture d'application de la loi, fondée sur des pratiques exemplaires d'enquête. Toutefois, cette unité ne sera efficace que si le personnel reçoit une formation complète sur tous les aspects du processus d'enquête.

Recommandation 44

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que son personnel d'application de la loi reçoive une formation complète sur les méthodes à suivre pour effectuer des inspections efficaces, notamment sur les moyens de planifier des enquêtes, recueillir et enregistrer des preuves physiques, interviewer des témoins, évaluer des preuves et rédiger des rapports selon des pratiques exemplaires.

Absence de recueil de preuves – Je ne voulais pas vous déranger

- 299** Nous avons découvert de nombreux exemples où le personnel ministériel n'avait pas obtenu de preuves et de renseignements pertinents. Nous avons appris que les conseillers de programmes hésitent généralement à demander et à copier des documents susceptibles de corroborer les infractions, ou à prendre des photos de preuves incriminantes au domicile des fournisseurs de services. Ils ont tendance à éviter les mesures d'application qu'ils perçoivent comme intrusives, leur préférant des moyens plus passifs de recueillir des preuves fondées sur des observations et des questions obligeantes aux fournisseurs de services de garde d'enfants.
- 300** En vertu de la loi, les conseillers de programmes sont légalement en droit d'examiner tous les livres de comptes et tous les registres ayant trait à la conformité avec la Loi, lors de leurs inspections. Les directives internes du Ministère indiquent que, si un fournisseur de services déclare s'occuper de plus de cinq enfants les autres jours que celui de l'inspection, ou si les conseillers de programmes en trouvent la preuve, ceux-ci doivent demander une copie des

registres des présences pour ces jours-là. Les directives recommandent aussi aux conseillers de programmes de prendre des photos des registres, au lieu de les emprunter pour en faire des photocopies. Le formulaire de « Renseignements sur les enfants recevant des services de garde » comprend également une partie où inscrire le montant des frais perçus par le fournisseur des services de garde.

301 Toutefois, les dossiers d'inspection du Ministère que nous avons examinés comprenaient peu de registres des présences ou de reçus. Un gestionnaire nous a déclaré que le Ministère ne demande généralement pas les reçus des frais de services de garde d'enfants, sauf si le dossier en est au stade des poursuites et si cette preuve relève du mandat de perquisition. Plusieurs conseillers de programmes nous ont confirmé qu'ils ne demandent pas de renseignements sur les frais des services de garde, ou qu'ils n'en prennent pas note. Voici ce que l'un d'eux nous a déclaré :

Ce serait pas mal indiscret de demander à des gens combien ils se font payer. Vous savez, on a de la chance si on arrive à passer la porte.

302 Les directives du Ministère encouragent aussi les conseillers de programmes à prendre des photos, sous réserve que le fournisseur de services n'y fasse pas objection, d'éléments susceptibles d'indiquer qu'il y a infraction – par exemple, une rangée de chaussures d'enfants, ou un portemanteau étiqueté avec des noms. Malheureusement, notre enquête a révélé que les conseillers de programmes prennent rarement des photos des preuves, ou tentent de le faire. Ils s'en remettent principalement aux souvenirs qu'ils ont gardés de leurs observations sur les lieux et aux notes d'entrevue avec les fournisseurs de services. Même durant les inspections effectuées le 9 juillet 2013 après le décès de la petite Eva Ravikovich, les conseillers de programmes n'ont pas pris de photos de l'intérieur ou de l'extérieur de la résidence, ni des documents de la fournisseuse de services qui comprenaient de longues listes de noms d'enfants.

303 Les directives interdisent expressément au personnel de photographier les enfants dans un service de garde. Les responsables ministériels nous ont expliqué que la justification de cette restriction tenait dans le fait que les parents seraient contrariés si le personnel le faisait. Nous avons été informés que des enquêteurs privés engagés par le Ministère pour effectuer une surveillance prennent parfois des photos ou des images vidéo d'enfants dans des services de garde, mais qu'ils « masquent les visages » ensuite.

304 Le problème de cette approche frileuse et timide de recueil des preuves adoptée par le personnel d'application de la loi est qu'elle nuit à la valeur et à l'intégrité du processus d'inspection. Les preuves peuvent alors ne pas être recueillies et

préservées comme elles le devraient, ce qui peut compromettre l'objectif de la Loi quant aux restrictions sur le nombre d'enfants autorisé et au respect des normes de réglementation, sans permis. Pour appliquer la loi de manière efficace, il faut obtenir les meilleures preuves possibles. L'hésitation des conseillers de programmes à obtenir des preuves durant les inspections va complètement à l'encontre des normes d'enquête couramment acceptées.

305 Le Projet de loi 10, *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, propose de renforcer les pouvoirs des inspecteurs, ce qui mènerait probablement à une plus grande rigueur des enquêtes. Les inspecteurs pourraient pénétrer dans des locaux de services présumés illégaux de garde d'enfants, sous réserve d'en obtenir le consentement, pour effectuer des inspections⁴⁰. Ils pourraient aussi expressément :

- (a) examiner des documents ou d'autres choses qui se rapportent à l'inspection;
- (b) exiger la production, aux fins d'inspection, de documents ou d'autres choses qui se rapportent à l'inspection;
- (c) après avoir donné un récépissé écrit à cet effet, enlever, aux fins d'examen et de copie, des documents ou d'autres choses qui se rapportent à l'inspection;
- (d) afin de produire un document sous une forme lisible, recourir aux dispositifs ou systèmes de stockage, de traitement ou de récupération des données qui sont utilisés habituellement pour exercer des activités dans le local;
- (e) prendre des photographies ou faire des enregistrements vidéo ou d'autres enregistrements visuels ou sonores de l'intérieur ou de l'extérieur d'un local (sous réserve de n'intercepter aucune communication privée et de se conformer aux attentes raisonnables de respect de la vie privée);
- (f) interroger des personnes sur toute question qui se rapporte à l'inspection⁴¹.

306 De plus, dans certaines circonstances, les inspecteurs pourraient demander un mandat sans préavis pour effectuer une inspection, notamment s'ils ont des motifs raisonnables de croire que les locaux offrent des services de garde et s'ils n'ont pas pu exercer leur droit d'entrer, ou s'ils ont des motifs raisonnables de croire que le droit d'entrer leur sera refusé⁴². En outre, un inspecteur nommé dans un mandat pourrait recourir à toute la force nécessaire pour exécuter ce mandat et pourrait se faire aider d'agents de police⁴³.

⁴⁰ Al. 30(1)(e), (f); par. 30(2).

⁴¹ Par. 31(1), (2).

⁴² Al. 32(2)(a), (b).

⁴³ Par. 32(8).

- 307** Étant donné les difficultés historiques de l'application de la *Loi sur les garderies* et ses limites, une réforme législative visant à renforcer les pouvoirs d'enquête dans le secteur des services non agréés de garde d'enfants serait un bien. Entre-temps, le Ministère devrait prendre toutes les mesures possibles pour réorienter fortement sa culture d'application de la loi afin qu'elle reflète les pratiques exemplaires d'enquête.
- 308** Le Ministère devrait enjoindre au personnel d'application de la loi d'obtenir à chaque fois des preuves, dont des livres de comptes, des registres, des reçus et des renseignements sur les frais de garde, ainsi que des preuves photographiques et vidéographiques sur les dossiers et les locaux des services de garde, pour garantir que les conclusions quant à la conformité ou la non-conformité s'appuient sur des éléments de preuve solides, complets et exacts.
- 309** Le Ministère devrait aussi consulter la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée et revoir sa position quant à l'interdiction de prendre des photos ou de faire des enregistrements vidéo des enfants dans les services de garde non agréés. Enregistrer des images des enfants permettrait au Ministère de confirmer leur identité, et donc leur date de naissance et d'autres renseignements personnels à leur sujet, qui pourraient contribuer à faire appliquer la loi, y compris à tenter des poursuites. Le Ministère devrait moins se soucier de contrarier les parents et se concentrer davantage sur l'obligation fondamentale de protéger la santé, le bien-être et la sécurité des enfants.
- 310** Comme le Ministère compte sur le consentement des fournisseurs de services de garde d'enfants pour que son personnel photographie des preuves dans leur résidence, il devrait le former à gérer des interactions délicates avec les fournisseurs pour augmenter les probabilités de coopération.

Recommandation 45

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de promouvoir les modifications législatives pour revoir ou remplacer la *Loi sur les garderies*, afin d'instaurer les pouvoirs supplémentaires d'inspection envisagés par le Projet de loi 10, *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*.

Recommandation 46

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre à son personnel d'application de la loi de faire tous les efforts raisonnables durant les inspections pour obtenir des renseignements sur la présence des enfants et sur les frais facturés pour les services de garde, et de copier et/ou photographier les documents pertinents.

Recommandation 47

Le ministère de l'Éducation devrait souligner que le personnel d'application de la loi devrait régulièrement prendre des photos ou faire des enregistrements vidéo de l'extérieur et de l'intérieur des locaux qui abritent des services non agréés de garde d'enfants, y compris des éléments physiques qui pourraient prouver qu'un fournisseur exploite illégalement des services de garde d'enfants.

Recommandation 48

Le ministère de l'Éducation, en consultation avec la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, devrait modifier sa politique pour que son personnel puisse prendre des photos et/ou faire des enregistrements vidéo d'enfants dans des services de garde non agréés, quand les circonstances le justifient.

Recommandation 49

Le ministère de l'Éducation devrait former son personnel d'application de la loi aux techniques et aux stratégies de communication pour encourager les fournisseurs de services de garde à coopérer au cours des inspections.

Vues limitées par des œillères

- 311** Un constat de non-conformité peut avoir de lourdes conséquences financières pour des fournisseurs de services de garde non agréés, étant donné qu'ils doivent alors réduire le nombre d'enfants dont ils s'occupent, sous peine de se voir intenter des poursuites. Certains peuvent donc avoir des raisons d'induire en erreur les inspecteurs du Ministère et c'est pourquoi il est important que le personnel d'application de la loi procède aux visites de manière objective et exhaustive. Malheureusement, nous avons constaté de grands écarts dans la qualité des inspections faites par les conseillers de programmes.
- 312** Certains conseillers vigilants ont découvert des enfants dissimulés derrière des portes closes, dans des sous-sols, et même une fois cachés dans un local de chaufferie. Une fournisseuse de services s'est montrée particulièrement évasive à propos du nombre d'enfants dont elle s'occupait. La conseillère de programmes a découvert six enfants au rez-de-chaussée de cette résidence. Ayant insisté pour visiter l'étage supérieur, en dépit de la résistance de la fournisseuse de services, elle a découvert sept autres enfants.
- 313** En revanche, certains conseillers de programmes nous ont dit qu'en général, ils ne procèdent pas à une visite complète de la résidence, sauf s'ils ont des raisons de le faire – par exemple s'ils entendent des enfants ailleurs dans la maison.

Certains ont exprimé une réticence considérable à faire intrusion dans d'autres pièces que celles utilisées, aux dires des fournisseurs de services, pour les services de garde.

- 314** En ce qui concerne le service de garde où la petite Eva Ravikovich est morte, à Vaughan, la fournisseuse de services exploitait deux centres de garde non agréés, dans deux résidences mitoyennes. Lors de la seule inspection effectuée avant le décès d'Eva (novembre 2012), des conseillers de programmes ont observé cette fournisseuse de services alors qu'elle quittait l'une des deux résidences puis entrait dans la résidence voisine. La fournisseuse de services a reconnu qu'elle était propriétaire des deux maisons, mais a dit qu'elle vivait dans l'une et offrait des services de garde dans l'autre. Les conseillers de programmes n'ont même pas demandé s'il lui arrivait parfois de garder des enfants dans sa seconde résidence, car la plainte reçue indiquait une seule adresse. Les dossiers du Ministère indiquent qu'après le décès d'Eva, des enfants avaient été trouvés dans les deux résidences.
- 315** Dans le but d'encourager le personnel à faire des inspections plus complètes, à compter de septembre 2013, les directives internes du Ministère lui recommandent de chercher des preuves d'arrivées ou de départs des enfants dans un service de garde, et de faire tout particulièrement attention aux signes suggérant que d'autres enfants se trouvent peut-être dans les locaux. Si possible, les conseillers de programmes doivent visiter la résidence avec le fournisseur de services pour voir les pièces où les enfants sont gardés. Ils ont pour consigne de tenter de voir au besoin la plupart des pièces à partir de l'entrée ou du couloir principal, si le fournisseur de services montre de la réticence à leur donner accès.
- 316** Les conseillers de programmes devraient régulièrement tenter d'observer toutes les parties d'une résidence durant leur inspection, y compris les cours extérieures. Sinon, des preuves importantes peuvent rester inaperçues. Le Ministère doit adopter une position plus ferme pour répondre aux plaintes sur les services illégaux de garde d'enfants. Bien qu'un fournisseur de services puisse refuser de laisser entrer les conseillers de programmes dans certaines parties de sa résidence, ceci ne devrait pas les empêcher de faire tous les efforts raisonnables pour voir toute la résidence, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur, afin de vérifier la conformité avec la Loi. Si un fournisseur de services interdit aux conseillers de programmes de voir certaines parties de sa résidence, ils devraient envisager de communiquer avec les parents, faire une surveillance, obtenir un mandat de perquisition ou prendre d'autres mesures pour confirmer le nombre d'enfants gardés. Rien n'interdit aux conseillers de programmes de demander si une résidence voisine sert de lieu de garde d'enfants, quand les circonstances prêtent

à croire que tel est le cas. C'est une question standard, qu'ils devraient avoir pour consigne de poser.

Recommandation 50

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre au personnel d'application de la loi de faire toutes les tentatives raisonnables pour voir tout l'intérieur et tout l'extérieur d'une résidence durant une inspection.

Recommandation 51

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre au personnel d'application de la loi de demander, lors d'une inspection, si le fournisseur de services de garde possède et utilise une propriété voisine du lieu inspecté, ou ailleurs, et s'en sert pour garder des enfants.

Refaire place aux parents

- 317** Bien que les parents aient la responsabilité première du bien-être de leurs enfants, ils sont généralement ignorés ou relégués à un rôle mineur quand des mesures d'application de la loi sont prises contre des fournisseurs illégaux de services de garde non agréés.
- 318** Les responsables ministériels nous ont dit que, généralement, ils ne communiquaient pas avec les parents pour leur demander des renseignements à propos de leurs enfants et de leurs horaires de garde, à moins d'envisager des poursuites contre un fournisseur de services. Habituellement, ils ne vérifient pas indépendamment les renseignements obtenus auprès des fournisseurs de services de garde à propos de l'âge et de la présence des enfants; ils croient tout simplement les fournisseurs de services sur parole.
- 319** Les parents sont une source précieuse de renseignements. Dans bien des cas, des fournisseurs de services ne conservent pas de documents sur les présences des enfants, et il arrive qu'il y ait des incertitudes quant à l'âge des enfants gardés. Les parents peuvent être en mesure de donner des preuves à propos de leurs enfants, et d'autres enfants, ainsi qu'au sujet de leur présence, de leur routine, et de tout autre lieu de garde d'enfants connexe. Tous ces renseignements sont pertinents pour l'application de la loi. Le personnel ministériel ne devrait pas automatiquement présumer que les parents ne voudront pas coopérer. Dans ces circonstances, il est logique que les conseillers de programmes demandent aux parents la date de naissance, les heures et les méthodes de garde de leurs enfants et d'autres enfants. Ceci devrait être un moyen normal de recueillir des

renseignements, qui devraient être inscrits sur le formulaire de réception des plaintes et sur le formulaire de « Renseignements sur les enfants recevant des services de garde ». Ces formulaires devraient être modifiés pour exiger que le personnel indique la source des renseignements, entre autres s'ils proviennent des parents.

Recommandation 52

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre au personnel d'application de la loi d'essayer systématiquement d'obtenir des renseignements auprès des parents à propos de l'âge des enfants, de leurs horaires de présence et des services de garde, pour vérifier les preuves obtenues auprès des fournisseurs de services de garde d'enfants.

Recommandation 53

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre au personnel d'application de la loi d'inscrire les renseignements obtenus auprès des parents, au sujet des enfants étant gardés par des fournisseurs non agréés, sur les formulaires de « Réception des plaintes » et de « Renseignements sur les enfants recevant des services de garde ».

Faire face aux parents

- 320** En modifiant ses méthodes pour exiger que le personnel communique avec les parents, comme je l'ai recommandé, le Ministère ouvrira des voies de dialogue avec eux et créera de nouvelles possibilités de les sensibiliser à la *Loi sur les garderies*. Malheureusement, le Ministère ne s'estime pas responsable de traiter avec les parents, même s'il est confirmé que leurs enfants sont placés dans des services de garde illégaux. Un document interne du Ministère que nous avons étudié, et qui datait de juillet 2012, soulignait qu'il n'avait aucune obligation d'aviser les parents des infractions à la *Loi sur les garderies*.
- 321** Le formulaire de réception des plaintes indique que les conseillers de programmes peuvent laisser la fiche « Renseignements à l'intention des fournisseurs de services et des parents » pour les parents, lors de la visite des lieux de garde. Cependant, les conseillers de programmes laissent généralement aux fournisseurs de services le soin d'aviser les parents qu'ils ne sont pas en conformité avec la loi. Rien ne garantit donc que ces renseignements parviennent aux parents. Dans certains cas, le fait que les parents ne sont pas informés peut contribuer au maintien en place de services illégaux. Un gestionnaire régional l'a reconnu en ces termes lors d'un échange avec nous :

J'aimerais, et je voudrais, que le Ministère envoie les renseignements à tous les parents et qu'on ne compte pas sur les fournisseurs de services. Pourquoi dévoileraient-ils ces renseignements à propos de leurs services? Alors si nous recueillons les adresses [des parents], pourquoi ne faisons-nous pas un suivi en envoyant [les fiches de renseignements]?

- 322** Nous avons aussi constaté un manque d'uniformité considérable dans la manière dont les conseillers de programmes interprétaient les exigences stipulant que les fournisseurs de services devraient immédiatement réduire le nombre d'enfants dont ils s'occupent quand il y a un constat de violation de la Loi. Dans une région, nous avons été informés que, en cas de non-conformité, les conseillers de programmes restent généralement sur les lieux du service de garde jusqu'à ce que les parents passent prendre leurs enfants. Cependant, ce schéma semble varier et certains conseillers de programmes nous ont dit qu'ils n'attendaient généralement pas que le nombre d'enfants diminue. Beaucoup ont exprimé de réelles inquiétudes à l'idée de se retrouver face aux parents et ont cité des exemples où ils avaient été invectivés par des mères et des pères irrités, furieux d'apprendre que leurs enfants avaient perdu leur place dans un service de garde.
- 323** La situation est différente en cas de problèmes autres que le nombre d'enfants gardés. Les directives internes du Ministère indiquent que les conseillers de programmes doivent communiquer avec leurs gestionnaires si la santé et la sécurité des enfants sont en jeu, et la consigne peut leur être donnée de rester sur les lieux jusqu'à ce que tous les enfants soient partis. De plus, ils doivent communiquer avec les services du bien-être de l'enfance et les responsables municipaux pertinents pour les alerter de tout problème de santé, de sécurité et de bien-être des enfants.
- 324** Certains conseillers de programmes nous ont confirmé que, s'ils croient qu'il y a des risques pour la santé et la sécurité des enfants, ils restent sur les lieux jusqu'à ce que les parents viennent les chercher. De même, si le bien-être des enfants semble menacé, les conseillers attendent l'arrivée de la police ou des responsables de la protection de l'enfance.
- 325** En vertu de la *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, de plus amples renseignements seraient communiqués aux parents. Les avis de pénalités administratives seraient publiés et pourraient être affichés sur les lieux des services de garde en infraction. De plus, en cas d'examen d'une pénalité administrative, l'avis correspondant pourrait être affiché sur les lieux ou un résumé pourrait être fourni aux parents⁴⁴. Les ordres de protection relatifs à des

⁴⁴ Art. 19, 39.

menaces imminentes pour la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants pourraient aussi être affichés sur les lieux du service de garde⁴⁵. En revanche, le projet de loi ne prévoit pas de communiquer les rapports d'inspection aux parents⁴⁶.

- 326** Les appréhensions du personnel à traiter avec les parents sont compréhensibles. De nombreux parents ne connaissent pas bien la loi et ses objectifs de santé et de sécurité. Ils peuvent être plus enclins à critiquer l'intervention du Ministère quand il ferme le service de garde de leurs enfants qu'une infraction à la loi par un fournisseur de services à qui ils font confiance. Par exemple, en mai 2014, quand un service de garde d'enfants en résidence privée a été fermé à cause du trop grand nombre d'enfants qui y étaient placés, et de divers dangers, les parents se sont mobilisés pour défendre le fournisseur de services de garde. Le Ministère doit modifier le contexte d'application de la loi pour que les parents ne soient plus considérés comme des nuisances à éviter, mais comme des partenaires actifs et des intervenants majeurs dans les efforts entrepris pour faire respecter la *Loi sur les garderies*.
- 327** Si le Ministère a les coordonnées des parents dont les enfants se trouvent dans un service de garde illégal, il devrait s'efforcer de communiquer directement avec eux. Idéalement, chaque fois que les conseillers de programmes constatent qu'un fournisseur de services est dans l'illégalité, ils devraient rester sur les lieux du service de garde et parler aux parents quand ceux-ci passent prendre leurs enfants. Des confrontations avec des parents frustrés continueront probablement de se produire. Mais au lieu de les éviter, le Ministère devrait former son personnel à communiquer de manière efficace et professionnelle dans les situations de conflits potentiels. Le but de la loi est de garantir la sécurité des jeunes enfants et, en définitive, les parents sont les premiers intéressés par le bien-être de leurs enfants. Ils ont le droit de savoir si leurs enfants sont placés dans un service de garde illégal. Le personnel du Ministère devrait savoir comment expliquer clairement aux parents pourquoi il doit faire respecter la Loi. Le Ministère devrait aussi être attentif à l'anxiété qu'ont les parents de trouver d'autres services de garde et il devrait préparer des documents d'information que le personnel pourrait leur remettre pour les aider à ce sujet.

Recommandation 54

Le ministère de l'Éducation devrait exiger que, dans toute la mesure du possible, et dans tous les cas où surviennent des questions de santé, de sécurité ou de bien-être

⁴⁵ Par. 37(5).

⁴⁶ Art. 33.

des enfants, le personnel d'application de la loi attende que tous les enfants placés dans un service de garde illégal quittent les lieux avec leurs parents, avant de partir eux-mêmes.

Recommandation 55

Le ministère de l'Éducation devrait exiger, à titre de pratique courante, que le personnel d'application de la loi communique directement avec les parents pour les aviser que leurs enfants étaient dans un service de garde illégal et pour les renseigner sur la *Loi sur les garderies* ou sur le texte de loi qui lui succédera.

Recommandation 56

Le ministère de l'Éducation devrait former son personnel d'application de la loi au règlement des conflits et aux techniques de désamorçage de ces conflits.

Recommandation 57

Le ministère de l'Éducation devrait concevoir des documents d'information qui pourraient être remis aux parents pour les aider à placer leurs enfants dans des services de garde différents et légaux.

Manque d'efficacité dans l'emploi du personnel

- 328** Deux conseillers de programmes sont tenus d'être présents lors d'une inspection. Celui à qui le cas est confié officiellement devient le conseiller principal. Si un deuxième conseiller n'est pas disponible, ce qui peut être davantage le cas dans les petits bureaux, le conseiller principal doit trouver quelqu'un au Ministère ou dans un autre organisme (comme un travailleur de société d'aide à l'enfance ou un agent de règlement du zonage) pour le seconder.
- 329** Certes, confier les inspections à deux personnes est une excellente pratique, surtout sur le plan de la sécurité, mais nous avons constaté qu'une confusion considérable régnait quant au rôle du second conseiller de programmes. La version de septembre 2013 des directives internes stipule ceci : « La présence d'un second CP/accompagnateur est essentielle pour corroborer les constats. » Cependant, le personnel ministériel se faisait diverses idées de cette fonction. Certains conseillers de programmes nous ont dit que, quand ils secondent un conseiller principal, ils agissent en tant que témoins, observateurs, ou sont « une seconde paire d'yeux ». D'autres ont déclaré que leur fonction première était de veiller à la sécurité des enfants, pendant que le fournisseur de services accompagnait le conseiller principal et répondait à ses questions. Seuls quelques-uns ont dit qu'ils devaient contribuer activement à l'inspection et au recueil des preuves.

- 330** Le Ministère n'exige pas que le second conseiller de programmes rédige des notes ou remplisse des formulaires, mais celui-ci est tenu de signer le formulaire de réception des plaintes, après l'inspection.
- 331** Pour optimiser les avantages de confier chaque inspection à deux responsables d'application de la loi, le Ministère devrait veiller à ce que tous deux comprennent clairement leurs rôles respectifs. Il devrait établir par écrit des attentes définissant les responsabilités du personnel lors des inspections.
- 332** Le second conseiller peut faire des observations importantes et relever des indications précieuses, qui se perdront si elles ne sont pas officiellement consignées. Lors des enquêtes civiles et pénales, à titre de pratique exemplaire, les enquêteurs sont censés rédiger indépendamment des notes, sans attendre. Le Ministère devrait veiller à ce que tous les membres du personnel présents lors d'une inspection aient pour responsabilité de contribuer au recueil des preuves et fassent un compte rendu indépendant de leurs observations.
- 333** Quand des employés d'autres organismes accompagnent le personnel ministériel dans les inspections, il devrait être entendu qu'ils prépareront et communiqueront des rapports écrits de leurs observations. Autrement, la valeur de corroboration du second témoin s'avère nulle. La mise en œuvre de cette pratique pourrait exiger que le Ministère conclue des protocoles avec les organismes municipaux ou locaux, mais vu l'importance de son rôle quant au respect de la loi, il devrait faire le nécessaire pour obtenir des rapports d'inspection complets. Idéalement, le Ministère ne devrait pas compter sur le personnel d'organismes externes pour seconder ses employés lors des inspections. Il devrait veiller à ce que sa nouvelle unité d'application de la loi soit suffisamment dotée en personnel pour que deux employés soient systématiquement présents lors des inspections.

Recommandation 58

Le ministère de l'Éducation devrait définir par écrit des attentes claires envers le personnel d'application de la loi et les rôles de celui-ci lors des inspections consécutives à des plaintes.

Recommandation 59

Le ministère de l'Éducation devrait exiger que tout le personnel d'application de la loi qui joue un rôle secondaire lors d'une inspection contribue activement au recueil des preuves et prenne note de ses observations indépendamment, le plus tôt possible.

Recommandation 60

Le ministère de l'Éducation devrait exiger que, quand un employé d'un autre organisme prête assistance lors d'une inspection, il soit tenu de fournir un rapport indépendant et rédigé sans attendre de ses observations relevées au cours de l'inspection.

Recommandation 61

Le ministère de l'Éducation devrait cesser de compter sur des employés d'autres organismes pour participer aux inspections et veiller à ce que sa nouvelle unité d'application de la loi soit dotée de ressources suffisantes pour pouvoir affecter deux employés à chaque inspection.

Inexactitudes et retards dans les dossiers d'inspection

- 334** L'un des principes majeurs d'un système efficace d'application de la loi est de rédiger les constats de l'inspection en temps opportun. Consigner ses notes d'inspection sans attendre s'avère d'une importance critique, surtout si des sanctions officielles, et notamment des poursuites, sont envisagées. On sait que les souvenirs s'effacent vite avec le temps. Plus de temps s'écoule entre une inspection et la rédaction des renseignements et des observations à son sujet, et plus il y a de risques que les documents soient incomplets, inexacts et contestables.
- 335** Un gestionnaire de la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants nous a confirmé que les documents d'inspection doivent être clairs, concis, concrets et objectifs. Il a ajouté que le Ministère insiste sur le fait que les notes d'inspection doivent être rédigées durant la visite ou immédiatement après. Pourtant, nous avons découvert certains cas où elles avaient été préparées bien après l'inspection. Ainsi, les résultats d'une visite effectuée le 4 juillet 2013 n'ont été consignés que 20 jours plus tard. Dans le cas du service de garde où la petite Eva Ravikovich est morte, les notes de l'inspection de novembre 2012 n'ont été préparées que huit mois plus tard – et ceci uniquement après le décès d'Eva, quand le Ministère a réexaminé le dossier et constaté qu'il manquait des documents.
- 336** La version des directives internes de septembre 2013 stipule que les gestionnaires et le personnel du bureau général doivent veiller à ce que les inspections soient documentées dans les délais requis. Toutefois, le Ministère devrait insister davantage sur la nécessité de rédiger les documents d'inspection avec exactitude et en temps opportun. De plus, il devrait vérifier régulièrement

ces documents pour s'assurer qu'ils sont remplis correctement et classés rapidement.

Recommandation 62

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre à son personnel d'application de la loi de remplir tous les documents d'inspection de manière indépendante, complète et exacte, aussitôt que possible durant et après une inspection.

Recommandation 63

Le ministère de l'Éducation devrait vérifier les documents d'inspection pour s'assurer qu'ils sont remplis de manière complète et exacte, en temps opportun.

- 337** Quelques-uns des conseillers de programmes que nous avons interviewés nous ont dit qu'ils remplissaient parfois les formulaires requis avec retard, car ils ne pouvaient pas toujours prendre des notes au cours d'une inspection. Le Ministère leur a remis des tablettes électroniques mobiles, avec les renseignements sur les dossiers qu'ils suivent, dont les formulaires qu'ils sont censés remplir. Cependant, ils nous ont dit que ces tablettes sont encombrantes, qu'elles les distraient dans leur travail, et qu'ils ne s'en servent pas généralement durant leurs inspections des services de garde non agréés. En fait, nous avons appris que beaucoup d'entre eux ne remplissent les formulaires qu'après avoir quitté les lieux, tandis que d'autres le font à la main durant la visite, puis téléchargent ces renseignements dans le lecteur partagé. Rien n'exige que les conseillers de programmes transcrivent leurs notes manuscrites, et nous avons constaté que certaines étaient presque illisibles quand nous avons étudié les dossiers.
- 338** L'une des raisons données par les conseillers de programmes pour justifier les retards dans la rédaction des notes et pour ne pas utiliser les tablettes électroniques est que les fournisseurs des services de garde d'enfants pourraient être contrariés ou intimidés s'ils le faisaient en leur présence. L'une des conseillères nous a dit qu'il lui fallait plus de temps pour prendre des notes sur sa tablette qu'à la main. Elle a ajouté que ses collègues partageaient son avis :

Sortir votre tablette et utiliser cet outil est tout simplement trop long quand vous avez quelqu'un d'anxieux, assis ou debout à côté de vous, et quand la première priorité, ce sont les enfants, alors vous voilà avec une tablette en train de leur demander des numéros de téléphone et des renseignements.

339 Une autre a fait ce commentaire :

D'après mon expérience, quand on va chez les gens, la plupart sont anxieux du simple fait de notre présence. Et je crois que, quand on sort un appareil électronique et qu'on commence à prendre des notes, toute leur anxiété augmente.

340 Appliquer efficacement la loi, ceci veut notamment dire obtenir les meilleures preuves possibles pour appuyer les constats de conformité ou non-conformité. Les retards dans la prise de notes peuvent compromettre la fiabilité des renseignements et des observations relevés lors d'inspections de services de garde. Je ne crois pas que l'inquiétude de provoquer une réaction chez les personnes qui font l'objet d'une inspection excuse les retards dans la rédaction des notes sur les résultats de l'inspection. Il est logique que le personnel d'application de la loi utilise des tablettes ou d'autres appareils électroniques pour prendre des notes sans attendre. Comme le Ministère a pour habitude d'envoyer deux employés en inspection des services de garde, l'un d'eux pourrait se voir confier la responsabilité première de prendre des notes sur les lieux, tandis que l'autre joue le rôle de conseiller principal, effectue les entrevues et recueille des preuves, et rédige indépendamment ses observations par la suite.

341 Il n'est pas inhabituel pour des enquêteurs dans d'autres secteurs de se servir d'appareils électroniques pour prendre des notes alors qu'ils effectuent des inspections. Le Ministère devrait donner une formation complémentaire à son personnel pour qu'il apprenne à utiliser efficacement les tablettes au cours des inspections. Il devrait aussi déterminer si cet équipement convient aux inspections et envisager d'autres options. L'une des possibilités est de capter les inspections en temps réel, en faisant des enregistrements audio et vidéo, pour disposer de documents complets, pris sur le vif, exacts et irréfutables de l'inspection.

Recommandation 64

Le ministère de l'Éducation devrait exiger que l'un des deux employés chargés de faire une inspection se voie confier la responsabilité première d'enregistrer les résultats au cours de l'inspection.

Recommandation 65

Le ministère de l'Éducation devrait donner plus de directives et de formation au personnel d'application de la loi sur la manière de prendre note des résultats des inspections sur les lieux, à l'aide des tablettes électroniques qui lui ont été remises.

Recommandation 66

Le ministère de l'Éducation devrait évaluer l'adéquation de ses tablettes électroniques et voir s'il devrait utiliser d'autres moyens d'enregistrer lors des inspections des lieux.

Recommandation 67

Le ministère de l'Éducation devrait envisager de faire des enregistrements audio/vidéo durant les inspections pour garantir le meilleur recueil possible des preuves.

Gants de velours – Flou et laxisme dans l'application de la loi

Gros plan sur la surveillance et les mandats de perquisition

- 342** Quand on refuse l'entrée dans une résidence à des conseillers de programmes, ceux-ci ont le choix entre plusieurs options et peuvent notamment instaurer une mise sous surveillance ou obtenir un mandat de perquisition. Cependant, nous avons appris que certains hésitent à appliquer la loi plus strictement quand ils se trouvent face à des exploitants de services de garde d'enfants qui font de l'obstruction ou refusent de coopérer. Dans ces cas, quelques-uns se contentent d'envoyer une lettre type pour informer l'exploitant qu'il commet une infraction à la Loi. Nous avons examiné le cas d'un conseiller de programmes qui s'était vu refuser l'accès à un domicile, mais qui a inexplicablement conclu que l'exploitant respectait la Loi.
- 343** Le Ministère a pris récemment des mesures pour donner des orientations plus précises et plus rigoureuses au personnel sur la façon d'agir avec des fournisseurs de services de garde peu coopératifs. Ses directives internes de septembre 2013 contiennent une nouvelle section indiquant que, si des conseillers de programmes se voient refuser l'accès à un service de garde présumé illégal, ils doivent consulter leurs gestionnaires et établir un plan d'action qui peut aller jusqu'à faire intervenir une escorte de police, instaurer une surveillance ou communiquer avec une société d'aide à l'enfance. Ils doivent rester en vue des locaux et consigner leurs observations des arrivées et des départs d'enfants. Une deuxième visite doit être organisée dans un délai de deux jours ouvrables. Si l'accès leur est toujours refusé, ils envoient au fournisseur du service de garde une lettre décrivant les exigences applicables, les pouvoirs du Ministère et les dispositions relatives aux infractions. Dans ces situations, le

personnel chargé de l'application de la loi doit aussi consulter ses gestionnaires et la Direction des services juridiques pour définir les mesures à prendre ensuite, telles que la mise sous surveillance ou l'obtention d'un mandat de perquisition en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*. Pour obtenir un mandat de perquisition, la surveillance doit généralement confirmer que le service de garde semble illégal et il faut que des poursuites soient envisagées.

- 344** Conformément aux directives, la surveillance doit être assurée par deux conseillers de programmes. Cependant, nous avons trouvé un bureau où l'unique conseillère en place surveillait souvent seule des services de garde présumés illégaux. Le Ministère engage parfois un organisme externe pour effectuer la surveillance car le processus exige beaucoup de temps et de ressources. Il ne conserve pas de statistiques sur la fréquence des mises en surveillance ou l'obtention de mandats de perquisition, pas plus que sur les résultats de telles mesures.
- 345** Les directives du Ministère n'offrent que des consignes élémentaires quant à la surveillance et à l'exécution des mandats. Alors que certains organismes de réglementation qui emploient ces techniques offrent une formation spécialisée à leur personnel, le Ministère n'a pas de programme de formation officiel. Certains conseillers de programmes nous ont dit que, bien des années auparavant, des procureurs leur avaient donné quelques renseignements sur la façon d'effectuer une surveillance, mais beaucoup avaient une expérience pratique limitée en matière de surveillance et de mandats de perquisition. Afin d'éviter les embûches et de tirer le meilleur parti de ces techniques, les employés qui veillent à l'application de la loi devraient recevoir une formation sur les pratiques exemplaires. Le Ministère devrait également faire le suivi de l'utilisation de la surveillance et des mandats de perquisition, ainsi que de leurs résultats, afin de déceler les tendances, de repérer les exploitants et les services de garde à surveiller en vue de mesures ultérieures, et de détecter les lacunes de formation.

Recommandation 68

Le ministère de l'Éducation devrait donner régulièrement des formations sur les techniques de surveillance et d'exécution des mandats de perquisition au personnel chargé de l'application de la loi.

Recommandation 69

Le ministère de l'Éducation devrait produire des statistiques sur l'utilisation et les résultats de la surveillance et de l'exécution des mandats de perquisition, afin de déceler les tendances, de repérer les exploitants et les services de garde à surveiller en vue de mesures ultérieures, et de détecter les lacunes de formation.

Avertissements tardifs et sans mordant

- 346** Une fois que le Ministère a terminé une inspection et constaté qu'une personne exploite illégalement des services de garde d'enfants, la mesure typique, premier palier d'application de la loi, consiste à lui faire parvenir une lettre d'avertissement, ou « Lettre de non-conformité ». Les employés sont censés envoyer cette lettre à l'exploitant en infraction par service de messagerie dans les six jours ouvrables après l'inspection. Toutefois, quand nous avons examiné les dossiers des bureaux régionaux, nous avons découvert un certain nombre de cas où l'envoi d'une lettre de non-conformité avait pris deux ou trois semaines. Nous en avons trouvé une qui avait été envoyée près de 15 mois après l'inspection. Dans un autre cas relevant du même bureau, il y avait un constat de non-conformité, mais aucune trace de l'envoi d'une lettre.
- 347** Nous avons également découvert des cas où les lettres contenaient des erreurs. Dans l'un d'eux, les notes versées au dossier indiquaient que huit enfants de moins de 10 ans se trouvaient dans une résidence, mais la lettre envoyée à l'exploitant donnait le chiffre de six. Les notes consignées à propos d'un cas datant du 3 juin 2013 mentionnaient 11 enfants gardés, dont deux avaient des liens de famille avec l'exploitant – mais dans la lettre de non-conformité expédiée le 11 juin, le nombre d'enfants était mystérieusement réduit à huit.
- 348** Nous avons aussi trouvé des problèmes similaires, où les lettres de conformité avaient été envoyées avec retard ou s'étaient perdues.
- 349** Les lettres d'avertissement du Ministère perdent une bonne partie de leur efficacité si elles ne sont envoyées que des semaines ou des mois après une inspection, ou si elles contiennent des erreurs. Le Ministère devrait continuer de demander à ses gestionnaires et à son bureau général d'examiner les dossiers de plaintes afin de s'assurer que la correspondance est correcte et qu'elle a été envoyée dans les délais prescrits. Il devrait également effectuer une vérification des dossiers de plaintes afin de corroborer les résultats de cet examen. En outre, il devrait intégrer des alertes et des rappels électroniques à son nouveau système de gestion de cas, pour garantir que les lettres d'avertissement sont transmises rapidement aux exploitants illégaux.

Recommandation 70

Le ministère de l'Éducation devrait demander à son personnel d'encadrement de veiller à ce que la correspondance adressée aux exploitants de services de garde non agréés soit exacte et envoyée sans tarder.

Recommandation 71

Le ministère de l'Éducation devrait procéder à la vérification des dossiers de plaintes afin de s'assurer que la correspondance respecte les normes concernant les délais.

Recommandation 72

Le ministère de l'Éducation devrait intégrer des alertes et des rappels électroniques à son système de gestion de cas afin d'inciter son personnel à envoyer la correspondance aux exploitants de services de garde non agréés dans les délais prescrits.

Manque de fermeté

350 La manière quelque peu hésitante dont le Ministère aborde l'application de la loi transparaît aussi dans le langage qu'il utilise pour ses lettres aux exploitants de services de garde non agréés qui contreviennent à la Loi. Les lettres types ont été légèrement modifiées plusieurs fois, mais sont restées relativement similaires.

351 La version d'avril 2014 de la lettre de non-conformité qui suit la « première visite sur les lieux » comporte une référence à la définition de « garderie » et aux conséquences potentielles d'exploiter un service de garde sans permis, et se conclut avec cette déclaration :

Selon les constatations des conseillers de programmes et vos propres affirmations lors de l'inspection ..., vous devez réduire sans plus tarder à un maximum de cinq le nombre d'enfants sans liens de famille âgés de moins de 10 ans dont vous vous occupez chaque jour. Ce chiffre ne peut en aucun cas être dépassé, quel que soit le nombre d'adultes présents dans les locaux. À défaut de vous conformer aux dispositions de la *Loi sur les garderies*, vous pourriez faire l'objet de mesures d'exécution de la loi sans autre forme de préavis⁴⁷.

352 Si, au cours d'une deuxième inspection, on détermine que le même exploitant contrevient à la Loi, une lettre de non-conformité pour la « deuxième visite sur les lieux » est expédiée. Le langage de cette lettre est similaire à celui de la première. Toutefois, elle précise qu'il a été constaté que l'exploitant n'est « pas en conformité », et la consigne de « **diminuer sans plus tarder à un maximum**

⁴⁷ Les modèles de lettres auxquels nous faisons référence dans cette partie sont consultables sur notre site Web : <http://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Careless-About-Child-Care.aspx>

de cinq le nombre d'enfants dont vous vous occupez » est mise en caractères gras pour attirer l'attention.

- 353** Si une troisième inspection mène de nouveau à un constat d'infraction à la Loi par l'exploitant, le Ministère envoie une lettre de non-conformité pour la « troisième visite sur les lieux ». Une fois de plus, la lettre se termine par les mêmes rappels. Mais le surligné en caractères gras a été modifié, afin de mettre l'accent sur « vous n'étiez **pas en conformité**... ».
- 354** Malheureusement, le Ministère perd une bonne partie de son pouvoir de dissuasion quand il se contente de produire des lettres types répétitives, au lieu d'adapter le langage et de durcir le message qu'il envoie aux récidivistes. Mettre quelques mots en caractères gras ne suffit pas à exprimer la gravité du fait de contrevenir à la *Loi sur les garderies*. Le langage utilisé n'est pas non plus de nature à susciter la crainte. Plutôt que d'utiliser des termes qui condamneraient vigoureusement cette activité illégale, comme « contrevenir à », « enfreindre » ou « violer » la *Loi sur les garderies*, le Ministère se borne à cataloguer les exploitants comme n'étant « pas en conformité ». En outre, il ne qualifie pas ses lettres d'« avertissements » ou de « mises en garde », et il évite des mots comme « infraction » ou « poursuite judiciaire », n'utilisant à la place que de vagues allusions à d'éventuelles « mesures d'exécution de la loi ».
- 355** Cependant, quand le Ministère veut justifier auprès de parents inquiets pourquoi il prend des mesures contre des exploitants non agréés, il utilise un langage plus énergique. Sa réponse type aux parents qui se plaignent d'une intervention faite par lui contre un exploitant de service de garde qui a enfreint la Loi qualifie abruptement le comportement du fournisseur d'« illégal ».
- 356** Le Ministère devrait réécrire ses lettres types afin qu'elles expriment clairement et vigoureusement la gravité de l'exploitation illégale d'un service de garde d'enfants. Le langage utilisé dans la correspondance devrait aussi refléter le contexte particulier. Un exploitant peut invoquer son ignorance de la loi la première fois, mais cette excuse n'est plus valable lors des inspections ultérieures. Les lettres du Ministère devraient utiliser un langage qui se durcit progressivement, afin de souligner la gravité croissante de l'infraction. Dans un cas particulièrement flagrant – par ex., grand nombre d'enfants gardés illégalement, ou inquiétudes quant à la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants – la lettre devrait signaler ces problèmes et réprimander l'exploitant en conséquence. Sauf circonstances exceptionnelles, le personnel ne devrait pas envoyer une troisième lettre sans avoir pris des mesures plus strictes pour appliquer la loi, comme des poursuites judiciaires.

Recommandation 73

Le ministère de l'Éducation devrait revoir et réviser les lettres types qu'il envoie aux exploitants de services de garde illégaux, afin de s'assurer que le langage utilisé souligne l'importance d'une violation de la *Loi sur les garderies* et de la loi qui lui succédera, et que ce langage est adapté pour refléter la gravité de l'infraction.

Recommandation 74

Le ministère de l'Éducation devrait exiger de ses employés que, quand ils envoient une troisième lettre d'avertissement à un exploitant de services de garde illégaux, ils l'accompagnent d'autres mesures plus contraignantes d'application de la loi, comme des poursuites.

Usage restreint des injonctions

- 357** En vertu de la *Loi sur les garderies*, le Ministère détient le pouvoir de solliciter une injonction judiciaire afin d'arrêter l'exploitation d'une garderie ou d'une agence de garde d'enfants en résidence privée sans permis. Toutefois, il n'a exercé ce pouvoir qu'une seule fois – au cours de l'été 2013, à l'encontre des exploitants des services de garde de Yellowwood Circle, à Vaughan. Dans ce cas précis, le Ministère a également obtenu une injonction conformément à l'article 101 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* afin d'empêcher ces exploitants de fournir des services de garde dans quelque résidence que ce soit.
- 358** Les fonctionnaires du Ministère nous ont expliqué que leurs moyens de sévir contre les exploitants de services de garde illégaux se limitent à les empêcher de s'occuper d'un trop grand nombre d'enfants. Pour répondre aux problèmes de santé et de sécurité concernant les exploitants de Yellowwood Circle, et pour leur interdire toute garde d'enfants, le Ministère a dû solliciter une injonction d'intérêt public en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. C'était également la première fois qu'il exerçait ce recours.
- 359** Quand le personnel du Ministère découvre des problèmes de santé, de sécurité et de bien-être des enfants, il doit s'adresser à une société d'aide à l'enfance, à la police, aux responsables de l'application des règlements ou aux représentants de la santé, selon le cas. Les toutes dernières directives demandent aux employés de :

Photographier tout ce qui, au moment de l'inspection, semble dangereux pour les enfants. Après l'inspection des lieux, présenter une requête à l'autorité municipale appropriée.

- 360** Les conseillers de programmes sont chargés d'aviser l'exploitant du service de garde qu'il doit supprimer ou rectifier toute cause de danger qui pourrait avoir des répercussions sur la santé et la sécurité des enfants, comme des sorties de secours bloquées, des liquides inflammables, ou des piscines sans clôture. Les fonctionnaires du Ministère nous ont déclaré qu'ils n'ont pas grands moyens de contrainte sur les exploitants, à part appliquer la règle des « cinq enfants seulement ». Une gestionnaire régionale nous a expliqué qu'elle avait vu des situations choquantes dans certaines résidences qui abritaient des services de garde informels, mais que le Ministère n'était pas en mesure de régler ces problèmes.
- 361** La situation est différente lorsqu'il s'agit d'exploitants agréés. Aux termes de l'article 15 de la *Loi sur les garderies*, si de l'avis d'un directeur, il existe une menace pour la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants gardés, le directeur doit donner par écrit l'instruction d'éliminer cette menace ou d'en protéger les enfants. Le directeur peut aussi ordonner de ne pas utiliser la garderie ou l'agence de garde d'enfants en résidence privée jusqu'à la mise en conformité avec les consignes, et peut informer les parents et afficher un avis dans les locaux. Le non-respect des instructions du directeur constitue également une infraction à la Loi⁴⁸. La Loi donne aussi au Ministère le pouvoir de solliciter directement auprès du tribunal une injonction contre un service de garde agréé où une menace pour la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants a été constatée⁴⁹. Depuis l'année 2000, 26 avis ont été remis à des titulaires de permis en application de l'article 15 de la *Loi sur les garderies*. Dix-neuf de ces permis n'ont pas été renouvelés.
- 362** Traditionnellement, le Ministère n'a pas appliqué l'article 15 à des cas de services non agréés de garde d'enfants. Selon son interprétation globale de cet article, le Ministère est d'avis que même si un exploitant peut de fait tenir une « garderie » illégale, cet article n'est censé s'appliquer qu'aux services agréés. Bien que la portée voulue de l'article 15 puisse être discutée, le fait qu'il n'y ait aucun mécanisme équivalent concret pour régler les problèmes de santé, de sécurité ou de bien-être dans les établissements non agréés constitue une lacune considérable.
- 363** Il n'est pas logique que le personnel du Ministère qui découvre des services de garde non agréés dangereux et insalubres n'ait aucune autorisation légale de prendre des mesures à leur égard si ce n'est d'alerter une société d'aide à l'enfance ou les responsables de l'application des règlements municipaux. Le

⁴⁸ Al. 21(1)(c).

⁴⁹ Art. 17.

projet de loi 10, *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, vise à y remédier. Les directeurs et les inspecteurs auraient l'autorisation de donner un ordre de protection s'ils ont des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace imminente pour la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants qui reçoivent des services de garde, même dans des locaux non agréés. Ces ordres exigeraient que les exploitants cessent de fournir des services jusqu'à ce que le directeur soit convaincu que la menace a été éliminée⁵⁰. Un avis de l'ordre devrait aussi être affiché dans les locaux et pourrait être transmis aux parents⁵¹. Il ne pourrait pas être enlevé sans autorisation⁵² et le non-respect de ces dispositions constituerait une infraction à la Loi⁵³.

- 364** Le Ministère pourrait aussi demander à la Cour supérieure de justice d'interdire à toute personne de fournir des services de garde d'enfants (agréés ou non), s'il avait des motifs raisonnables de croire que cette personne constituait une menace imminente pour la santé, la sécurité et le bien-être d'enfants⁵⁴.
- 365** Le Ministère et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de solliciter des modifications législatives afin de fournir au Ministère des mécanismes efficaces lui permettant d'intervenir en cas de problèmes de santé, de sécurité et de bien-être dans le secteur des services de garde non agréés, notamment la capacité de donner des ordres de protection et d'obtenir des injonctions pour ces motifs.
- 366** L'injonction est un recours exceptionnel, mais le Ministère devrait l'envisager plus fréquemment quand il fait face à des exploitants récalcitrants de services de garde non agréés, qui ont fait preuve d'un mépris tenace envers la loi ou qui constituent une grave menace pour la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants. Le Ministère devrait s'efforcer de déployer plus d'énergie et de créativité quand il se trouve aux prises avec des exploitants à problèmes dans le secteur des services de garde non agréés.

Recommandation 75

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de s'efforcer de réviser ou remplacer la *Loi sur les garderies* afin d'accorder au Ministère le pouvoir de solliciter des injonctions et de donner des ordres de

⁵⁰ Art. 37.

⁵¹ Par. 37(5).

⁵² Par. 37(6).

⁵³ Par. 77(2).

⁵⁴ Art. 38.

protection visant à régler des problèmes de santé, de sécurité et de bien-être des enfants dans le secteur des services de garde non agréés.

Recommandation 76

Le ministère de l'Éducation devrait solliciter des injonctions plus fréquemment quand il a affaire à des exploitants de services de garde non agréés qui font fi de la loi ou constituent des risques pour la santé, la sécurité et le bien-être des enfants.

Poursuite judiciaire – Dernier recours, mais rarement utilisé

- 367** Les fonctionnaires du Ministère reconnaissent que, de par le passé, ils préféreraient « sensibiliser » les fournisseurs de services de garde au respect de la loi plutôt que d'engager des poursuites. Comme nous l'a confié un gestionnaire, le Ministère ne « veut pas se mettre à poursuivre des gens. Nous voulons des services informels sécuritaires et viables, accessibles aux gens dans leur collectivité ». Une autre gestionnaire régionale a confirmé qu'il n'y avait jamais eu de poursuites dans sa région. Elle a laissé entendre qu'il faudrait avoir conclu au moins deux fois qu'un fournisseur de services est dans l'illégalité avant d'envisager la moindre poursuite. Dans un cas de cette région, il y a eu trois constats en trois mois qu'une personne fournissait des services de garde illégaux, mais aucune poursuite n'a été engagée. En revanche, on lui a donné une autre chance et, à la quatrième visite, elle s'est trouvée en conformité avec la Loi.
- 368** Jusque tout récemment, le Ministère travaillait avec des avocats du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse aux affaires portées en justice en vertu de la *Loi sur les garderies*. Pendant notre enquête, le Ministère a demandé la création d'une direction gouvernementale spécialement affectée aux poursuites dans les dossiers sur les services de garde. Depuis juillet 2014, les nouvelles affaires sont confiées à un avocat du ministère du Procureur général, Bureau des avocats de la Couronne - Droit civil.
- 369** Les poursuites en vertu de la Loi sont relativement rares. Au cours de l'exercice financier 2012-2013, le Ministère a porté **16** accusations contre des exploitants de services de garde informels dans **neuf** lieux différents. Tous ces procès se sont conclus par des condamnations. Les amendes imposées par les tribunaux allaient de 250 \$ à 1 500 \$, et deux exploitants ont été condamnés à la fois à une amende et à une période de probation. En août 2013, on comptait 10 poursuites engagées contre des exploitants non agréés, y compris l'affaire des fournisseuses de services de garde d'enfants à Yellowwood Circle. En juillet 2014, deux sont encore devant les tribunaux, un exploitant a plaidé coupable, et les poursuites ont été abandonnées pour les autres pour diverses raisons, comme la mise en conformité

du fournisseur, l'insuffisance des preuves ou l'absence d'un espoir raisonnable d'obtenir une condamnation. Une autre accusation a été portée, pour laquelle le fournisseur, ayant plaidé coupable, a été condamné à une amende de 1 250 \$ et à une probation de deux ans. Jusqu'à maintenant, le Ministère n'a jamais intenté de procès à un exploitant de services de garde d'enfants titulaire d'un permis.

- 370** Les affaires dans lesquelles des poursuites ont été engagées portaient généralement sur des violations flagrantes et répétées de la Loi, souvent associées à une conduite trompeuse de la part des exploitants de services illégaux. Dans un cas, une infraction à la Loi avait été constatée en 2011, et de nouveau en novembre 2012, quand on avait trouvé une personne gardant 11 enfants. Au cours d'une visite de suivi en décembre 2012, la gardienne avait déclaré aux conseillers de programmes qu'elle n'avait que cinq enfants chez elle, qui dormaient au rez-de-chaussée. Mais l'un des conseillers a vu un enfant descendre au sous-sol, où neuf autres enfants ont été trouvés sous la garde de la fille de l'exploitante. Le Ministère a intenté un procès et, en avril 2013, la propriétaire des services de garde a été condamnée à une amende de 1 250 \$ et un an de probation, tandis que sa fille se voyait infliger une amende de 250 \$.
- 371** Le Ministère a reçu trois plaintes en mai et juillet 2012 à propos de services de garde illégaux dans trois résidences associées. En mai, il a découvert que six enfants étaient gardés dans l'une des résidences et huit dans une autre. Le fournisseur de services a été poursuivi, a plaidé coupable en janvier 2013 pour deux chefs d'accusation relatifs à des infractions à la *Loi sur les garderies*, et a été condamné à une amende totale de 1 000 \$.
- 372** En donnant suite à une plainte en janvier 2013, le Ministère a découvert qu'une femme gardait 10 enfants dans un local commercial, tandis que 21 enfants étaient sous la garde de sa nièce dans un autre local. Une deuxième plainte reçue en février 2013 signalait que l'exploitante gardait des enfants dans la cour d'une école publique, dans le sous-sol de sa maison et à la bibliothèque locale. Les conseillers de programmes l'ont vue entrer chez elle avec six enfants. Ils ont frappé plusieurs fois aux portes avant et arrière et ont observé la personne par une fenêtre, mais elle a refusé de leur ouvrir. À la bibliothèque, les conseillers ont vu arriver huit parents qui venaient chercher des enfants. L'exploitante a finalement reconnu qu'elle gardait 10 enfants et qu'elle contrevenait sciemment à la Loi. Elle a été accusée et, en février 2014, elle a plaidé coupable pour deux chefs d'accusation portant sur l'exploitation de services de garde sans permis. Cependant, elle a continué de garder des enfants.
- 373** Nous avons découvert de nombreux cas où les conseillers de programmes se sont vu refuser l'entrée dans une résidence, mais l'avocate du Ministère nous a

expliqué qu'habituellement, ce comportement ne suffit pas à lui seul pour que des poursuites soient engagées. Selon elle, les procureurs préfèrent déposer à la fois des accusations d'entrave à la justice et de non-conformité, car il est plus facile de prouver l'entrave si le fournisseur de services de garde enfreint la Loi par ailleurs.

- 374** Le Ministère est allé jusqu'à tenter des poursuites dans certains cas graves, mais notre examen de ses dossiers montre qu'il ne semble y avoir aucune logique concernant les cas qui ont été amenés à ce niveau d'exécution de la loi. Certaines situations qui paraissaient tout aussi choquantes que d'autres, qui avaient entraîné des poursuites, n'ont donné lieu qu'à des lettres d'avertissement et à maintes chances pour le fournisseur de se mettre en conformité. Des conseillers de programmes nous ont dit aussi être frustrés par les contradictions de l'approche suivie par le Ministère pour appliquer la loi.
- 375** Dans le cadre de son processus d'amélioration des opérations, en février 2012, le Ministère a annoncé qu'il élaborerait un cadre pour la délivrance des permis fondée sur les risques, la surveillance de la conformité et les protocoles d'application de la loi, incluant des stratégies pour identifier les exploitants « prioritaires à risques élevés » et travailler avec eux. Il a également déclaré qu'il préparerait des outils d'évaluation des risques. Conjointement à la création de son unité spécialisée d'application de la loi, le Ministère peaufine actuellement ses politiques, ses directives et ses outils afin de guider le personnel d'application de la loi. Cependant, plus de deux ans après avoir souligné le besoin d'un processus d'évaluation des risques structuré et probant pour veiller au respect de la loi, le Ministère n'a encore rien mis en place pour le secteur des services de garde non agréés.
- 376** Le Ministère doit de toute urgence suivre les dossiers de plaintes et les résultats d'inspection, et élaborer une approche d'application de la loi axée sur les risques. L'application de la loi aux fournisseurs de services de garde d'enfants non titulaires d'un permis doit être rationnelle, méthodique et cohérente. Le personnel responsable de l'application de la loi devrait pouvoir facilement distinguer les infractions mineures, qui pourraient justifier une approche éducative, et les violations de la Loi plus graves, délibérées et répétées, qui devraient faire l'objet de mesures d'exécution strictes et rapides.
- 377** Le Ministère devrait, en toute priorité, élaborer un cadre global d'application de la loi qui couvrirait toutes les étapes possibles, depuis les avertissements jusqu'aux poursuites judiciaires. Ceci devrait aller de pair avec la formation du personnel aux divers niveaux de mise à exécution. Cette formation devrait aussi comprendre des cas qui ont créé un précédent, afin d'illustrer les situations

justifiant les différents niveaux d'intervention, jusqu'aux poursuites judiciaires inclusivement.

Recommandation 77

Le ministère de l'Éducation devrait, en toute priorité, élaborer un cadre global d'application de la loi pour ses activités dans le secteur des services de garde non agréés afin d'aider son personnel à évaluer les mesures d'application appropriées, notamment dans les situations justifiant des poursuites.

Recommandation 78

Le ministère de l'Éducation devrait offrir à son personnel une formation sur le continuum d'application de la loi, allant des avertissements aux poursuites judiciaires, en y intégrant des cas qui ont créé un précédent afin que la loi soit appliquée de façon plus rationnelle, plus méthodique et plus cohérente dans le secteur des services de garde non agréés.

La vérité, mais pas les conséquences : oublier le passé

- 378** Pour être efficaces, les mesures prises par le Ministère envers les personnes qui exploitent des services de garde illégaux doivent être claires et uniformes. Cependant, certains fonctionnaires nous ont confié que le Ministère envoie des signaux contradictoires aux exploitants, tout comme à son propre personnel, quand il délivre des permis à des fournisseurs de services de garde qui ont enfreint la *Loi sur les garderies*.
- 379** Un gestionnaire nous a expliqué que les antécédents de non-conformité d'un fournisseur n'ont pas de répercussions négatives sur la délivrance d'un permis, car le Ministère incite activement les exploitants à se mettre en conformité. Plus cynique, un autre fonctionnaire a posé cette question : « Comment pouvons-nous à la fois tenter des poursuites et aider quelqu'un à obtenir un permis? »
- 380** Dans certaines circonstances, il peut être approprié de délivrer un permis à quelqu'un qui a enfreint la Loi – par exemple, si un exploitant a commis à son insu une infraction aux exigences de réglementation, s'il a redressé la situation promptement et s'il a ensuite fait un réel effort en vue d'obtenir un agrément. Cependant, à notre grande stupéfaction, nous avons découvert des cas où le Ministère avait délivré des permis à des gens qui avaient violé la Loi de façon flagrante, parfois à plusieurs reprises.

- 381** Nous avons vu le cas d'une fournisseuse de services de garde d'enfants qui a enfreint la Loi, alors qu'elle attendait l'approbation de sa demande de permis – et qui a quand même reçu son permis. Dans un autre cas, le Ministère a accordé un permis à un exploitant alors qu'il y avait eu plusieurs constats d'illégalités commises par celui-ci précédemment quant aux services de garde d'enfants .
- 382** Dans un cas particulièrement scandaleux, des demandeuses ont obtenu un permis bien qu'elles aient été déclarées coupables d'exploiter un service de garde illégal en vertu de la Loi. En mai 2012, il a été constaté que deux personnes de la même famille gardaient, en toute irrégularité, 14 enfants âgés de 14 mois à six ans. Toutes deux ont été mises en accusation en vertu de la Loi. Alors que les poursuites étaient engagées, elles ont déposé une demande de permis. Puis le Ministère a reçu une nouvelle plainte en juillet 2012, alléguant qu'elles exploitaient un service de garde dans un autre endroit et laissaient les enfants jouer dans un stationnement sans clôture et couvert de déchets, situé derrière un établissement de nettoyage à sec. Le Ministère a effectué une inspection et trouvé 13 enfants de moins de quatre ans. Les panneaux et les documents à la résidence indiquaient que ces deux personnes tenaient un « camp de jour ». Le Ministère a jugé qu'il s'agissait d'un camp d'été, en dehors du champ d'application de la *Loi sur les garderies*, et a fermé le dossier. En décembre 2012, les deux femmes ont été condamnées à payer une amende de 999 \$ en vertu de la Loi. En dépit de ces antécédents tumultueux, cinq mois plus tard, en mai 2013, le Ministère approuvait leur demande de permis de services de garde.
- 383** De même, la fournisseuse de services pour laquelle il s'était avéré qu'elle gardait plusieurs enfants dans des locaux commerciaux, chez elle et à la bibliothèque locale a réussi à obtenir un permis au printemps 2014, quelques semaines à peine après avoir plaidé coupable pour deux chefs d'accusation d'exploitation en toute connaissance de cause d'un service de garde sans être titulaire d'un permis.
- 384** Aux termes du Projet de loi 10, *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, dans certaines circonstances, les personnes déclarées coupables de faute professionnelle ou de certaines infractions, notamment en vertu de la Loi, ne seraient pas autorisées à exploiter un établissement qui fournit des services de garde⁵⁵. Cet article s'appliquerait également aux sociétés et à leurs administrateurs. Le Ministère aurait le pouvoir discrétionnaire de refuser de délivrer un permis dans certaines circonstances, y compris lorsque la conduite antérieure d'une personne offre des motifs raisonnables de croire que le centre de garde ou l'agence de services de garde en résidence privée ne sera pas exploité

⁵⁵ Art. 9.

conformément à la Loi, ni avec honnêteté et intégrité⁵⁶. Enfin, en rendant une décision en vertu de la Loi, le directeur ou le Tribunal d'appel en matière de permis pourrait tenir compte de tout non-respect actuel ou passé de la Loi ou des règlements qu'il estime pertinents⁵⁷.

385 Il est logique de modifier les lois afin que les infractions aient des répercussions sur de futures tentatives d'obtention de permis, et le Ministère et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de promouvoir cette réforme. Entre-temps, le Ministère ne devrait pas attendre les modifications législatives pour changer ses pratiques. Il devrait veiller à ce que tous les demandeurs de permis soient passés au crible afin de vérifier s'ils ont enfreint la *Loi sur les garderies* dans le passé. En l'absence de circonstances atténuantes ou impérieuses, l'illégalité d'activités antérieures devrait normalement constituer un obstacle à l'obtention du permis. Les méthodes actuelles du Ministère en matière d'attribution des permis autorisent des exploitants sans scrupules à contourner le processus d'application de la loi et compromettent les efforts visant à promouvoir une culture plus rigoureuse dans ce domaine.

Recommandation 79

Le ministère de l'Éducation devrait passer au crible tous les candidats à l'obtention d'un permis en vertu de la *Loi sur les garderies* ou de la loi qui lui succédera afin de vérifier s'ils ont auparavant exploité illégalement des services de garde d'enfants non agréés, en violation de la Loi.

Recommandation 80

Le ministère de l'Éducation devrait modifier ses politiques de délivrance des permis pour qu'elles indiquent qu'en l'absence de circonstances atténuantes ou impérieuses, les personnes dont les antécédents comportent des violations de la *Loi sur les garderies* ou de la loi qui lui succédera ne devraient pas obtenir de permis d'exploitation en vertu de la Loi.

Reprendre la Loi en main

386 L'application de la *Loi sur les garderies* a mis le Ministère en difficulté dans ses interventions auprès des services de garde non agréés. Certaines de ses dispositions ne sont pas claires et sont à l'origine d'interprétations contradictoires. D'autres limitent excessivement la capacité du Ministère à

⁵⁶ Art. 23.

⁵⁷ Art. 46.

prendre des mesures envers les exploitants à problèmes. Les modifications proposées dans le Projet de loi 10, *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, pourraient faire beaucoup pour résoudre ces points. Toutefois, alors que la réforme législative est en instance, il reste utile de cerner ces situations problématiques et d'examiner des solutions potentielles.

L'énigme des « liens de famille »

- 387** Une expression figurant dans la législation qui a semé une très grande confusion chez les conseillers de programmes est la référence aux « liens de famille » dans la définition de « garderie ». Aux termes de la *Loi sur les garderies*, les fournisseurs de services de garde non agréés ne contreviennent pas à la Loi, peu importe le nombre d'enfants qu'ils gardent, si les seuls enfants dont ils s'occupent (outre les leurs) ont des « liens de famille ». Au sens prévu par le règlement, cette expression signifie que « tous ces enfants ont le même père ou la même mère »⁵⁸ et cette définition apparaît dans la version de septembre 2013 des directives internes du Ministère.
- 388** Une avocate du Ministère nous a dit que l'exception des liens de famille couvre les cas où des enfants qui ont au moins un parent en commun sont gardés au domicile d'une autre personne. Comme elle l'a reconnu, dans le cas de familles nombreuses, ceci pourrait faire qu'un seul fournisseur garde un grand nombre d'enfants sans enfreindre la Loi.
- 389** La directrice de la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants a laissé entendre que la question des liens de famille suscitait la perplexité, tout en remarquant qu'elle n'est pas souvent mentionnée. Durant nos entrevues, plusieurs membres du personnel ont paru trouver cette expression déconcertante. Un gestionnaire régional a fait cette remarque : « Personne ne comprend ce que ça veut dire ». Un autre croyait à tort que ce point ne s'appliquait qu'aux cas où la propre famille de l'exploitant était « recomposée ». Un conseiller de programmes pensait qu'il ne se rapportait qu'aux enfants du fournisseur de services de garde.
- 390** L'ambiguïté qui entoure l'expression « liens de famille » a sans aucun doute donné lieu à un manque de cohérence dans l'application de la Loi. À ceci vient s'ajouter le fait que la justification politique qui sous-tend l'exception est plutôt obscure. En tentant d'expliquer l'existence de l'exception des liens de famille, des fonctionnaires du Ministère ont avancé qu'elle tient compte de la réalité

⁵⁸ *Loi sur les garderies*, RRO 1990, Règ. 262, art. 1 s.v. « liens de famille ».

historique des familles nombreuses, où les aînés s'occupent habituellement de leurs jeunes frères et sœurs et partagent les responsabilités des soins aux enfants. Cependant, l'absence de toute limite au nombre d'enfants qui peuvent être gardés dans ces circonstances va à l'encontre du souci de sécurité qui inspire les restrictions numériques énoncées par ailleurs dans la *Loi sur les garderies* et ses règlements.

- 391** La *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants* qui est proposée supprimerait la notion de « liens de famille » au profit d'une approche plus rationnelle fondée sur le nombre et l'âge de tous les enfants présents dans un service de garde non agréé. J'encourage le Ministère et le gouvernement de l'Ontario à continuer sans relâche sur la voie de ce changement.

Recommandation 81

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer dans la voie de l'adoption de changements législatifs à la *Loi sur les garderies* afin de supprimer la référence aux « liens de famille » dans la définition de « garderie ».

Un service de garde, sous un autre nom

- 392** L'un des problèmes permanents de l'application de la *Loi sur les garderies* tient à la mesure dans laquelle elle devrait s'appliquer à divers programmes de loisirs. Les fonctionnaires du Ministère nous ont expliqué que, bien que la définition de garderie soit assez large, la Loi n'est pas censée s'appliquer aux camps, à l'école du dimanche, à des cours de ballet ou de natation, à des organisations comme les scouts et les guides, ni à des programmes où les parents restaient sur les lieux. En février 2012, le Ministère a reconnu dans un document de politique que l'ampleur de la définition de « garderie » avait permis des incohérences et des interprétations erronées dans l'application de la Loi à ces entités.
- 393** Depuis un protocole d'entente datant de 1994 entre le ministère des Services sociaux et communautaires et ce qui était alors le ministère de la Culture, du Tourisme et des Loisirs (devenu depuis le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport), le Ministère exempté les programmes de loisirs de l'obtention d'un permis. Il suit aussi une directive interne de 1995 relative aux programmes de loisirs. En outre, il a modifié ses directives internes en septembre 2013 afin de clarifier comment traiter ces programmes relativement à la délivrance de permis.
- 394** Les programmes de loisirs qui répondent aux exigences réglementaires établies aux termes de la *Loi sur le ministère du Tourisme et des Loisirs* peuvent être

exemptés de l'obtention d'un permis requis par la *Loi sur les garderies*. Ceux-ci comprennent :

- les programmes créés ou reconnus par les municipalités locales, les bandes des Premières Nations, les conseils scolaires et les conseils de services locaux;
- les programmes dirigés par des organisations sportives qui sont membres d'organisations sportives provinciales reconnues par le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport, ou qui y sont affiliées;
- les camps agréés par l'*Ontario Camping Association* – organisme privé qui exige, pour leur accorder l'agrément, que les camps satisfassent à diverses normes de santé et de sécurité.

395 Pour bénéficier de l'exemption, ces programmes ne doivent pas s'afficher comme services de garde, garderie ou prématernelle, et doivent être ouverts :

- au maximum trois heures par jour;
- un seul jour par semaine (à l'exception des programmes de fin de semaine);
- en dehors de l'année scolaire et pendant les congés.

396 Malheureusement, notre enquête a révélé que des responsables de services de garde non agréés ont pu tirer parti des exemptions réservées aux programmes de loisirs et contourner les exigences de la délivrance de permis.

C'est un camp!

397 Le personnel du Ministère ne demande habituellement pas la preuve que les camps d'été sont agréés par l'*Ontario Camping Association*. Le Ministère autorise généralement les camps à fonctionner sans permis, pourvu qu'ils ne durent que 10 semaines, pendant l'été. Par le passé, il ne précisait pas que cette période de 10 semaines devait se situer en été, et certains exploitants débrouillards ont profité de cette lacune pour organiser des « camps » toute l'année, soit en offrant des services à différents enfants, soit en utilisant différentes adresses pour des périodes de 10 semaines successives. Dans les révisions de ses directives et orientations internes en septembre 2013, le Ministère a précisé que l'exemption des camps s'applique seulement aux camps d'été. Toutefois, cette mesure ne résout pas le problème des exploitants sans scrupules qui transforment leurs entreprises illégales de services de garde non agréés en camps d'été dès qu'arrive juillet. Quand ces exploitants exercent leurs activités en tant que camps d'été, il n'y a plus de limite (pendant 10 semaines) au nombre d'enfants qu'ils peuvent garder sans permis, en toute légalité.

- 398** Un conseiller de programmes que nous avons interviewé s'est demandé pourquoi tous les exploitants non agréés ne choisissaient pas tout simplement de prétendre qu'ils offraient « un camp » une fois que l'été commençait, afin que leurs activités échappent à tout examen. Un gestionnaire régional nous a parlé d'un cas où des conseillers de programmes ont découvert qu'une exploitante gardait trop d'enfants. Quand ils sont revenus en juillet pour faire une inspection de suivi, la gardienne s'occupait toujours d'un grand nombre d'enfants, mais elle a pu éviter le blâme en déclarant que maintenant, elle dirigeait « un camp ».
- 399** Le cas le plus choquant de prétendu « camp » est peut-être celui des deux personnes accusées en mai 2012 d'exploiter un service de garde illégal. Alors que les accusations étaient en instance, elles ont réussi, sans faire l'objet de sanctions supplémentaires, à garder 13 enfants de moins de quatre ans en juillet 2012, en renommant « camp d'été » l'entreprise sise dans leur résidence.
- 400** Depuis septembre 2013, les directives du Ministère stipulent expressément que, quand un camp d'été est situé dans une résidence privée, le personnel devrait communiquer avec l'agent local chargé de faire appliquer le règlement, puisque dans certains districts, il n'est pas permis d'exploiter un camp d'été dans des locaux résidentiels. Elles recommandent aussi que les conseillers de programmes envisagent de faire appel à un agent chargé de l'application du règlement pour participer à la visite des lieux en tant que deuxième inspecteur. En outre, le Ministère ordonne désormais expressément de prévoir une visite de suivi au cours de la troisième ou de la quatrième semaine de septembre pour confirmer que le camp d'été a cessé.
- 401** La *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants* qui est proposée touche aussi les camps. Aux termes de ce Projet de loi, les camps seraient dispensés d'obtenir un permis pourvu qu'ils ne soient pas ouverts plus de 13 semaines par année civile, ni les jours où normalement un enseignement est dispensé aux enfants inscrits dans une école, pas plus que dans une résidence privée. En outre, ils ne pourraient fournir des services qu'à des enfants d'au moins quatre ans⁵⁹.
- 402** Pour combler la lacune qui a permis à des exploitants de services de garde de prétendre être « un camp » afin d'éviter les exigences d'obtention d'un permis, l'exemption pour les camps ne s'appliquerait pas si l'exploitant venait de cesser de tenir un centre de garde et offrait essentiellement le même service en tant que camp⁶⁰.

⁵⁹ Al. 4(1)9.

⁶⁰ Par. 4(3).

- 403** Le Ministère et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de promouvoir une modification de la législation afin de limiter les occasions qui permettent aux exploitants non agréés d'abuser du système en faisant passer leurs services de garde d'enfants pour des camps d'été.
- 404** Toutefois, même en l'absence d'une réforme de loi, le Ministère pourrait faire beaucoup plus pour veiller à ce que l'exemption des camps ne s'applique qu'à des services légitimes. À l'origine, le but de l'exemption pour les camps semble avoir été de permettre à des organisations de camps agréées de fonctionner sans avoir à se soumettre à l'exigence supplémentaire de l'obtention d'un permis en vertu de la *Loi sur les garderies*. Ironiquement, cette exemption est maintenant utilisée pour permettre à des exploitants non agréés et non titulaires d'un permis d'ouvrir des camps et de garder de nombreux enfants sans respecter aucune norme.
- 405** L'exemption des « camps d'été » n'est pas une exigence établie par la loi. Elle devrait être interprétée de façon restrictive pour protéger la santé, la sécurité et le bien-être des enfants concernés. Pour éviter les problèmes quant à la bonne foi concernant les camps d'été, le Ministère devrait limiter cette exemption aux fournisseurs dûment agréés par l'*Ontario Camping Association* ou soumis à d'autres normes satisfaisantes. Il devrait entreprendre cette initiative en consultation avec le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport ainsi qu'avec d'autres parties prenantes.
- 406** Conformément aux orientations des propositions de la *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, le Ministère devrait également restreindre l'exemption aux fournisseurs qui offrent des services uniquement à des enfants de plus de quatre ans et qui n'exploitent pas leur camp dans une résidence privée.
- 407** Enfin, le Ministère devrait faire cesser la pratique qui consiste à prétendre que « c'est un camp » en exigeant que les exploitants qui offraient des services non agréés obtiennent un permis conformément à la Loi avant de pouvoir organiser des « camps » avec des horaires et des programmes similaires.

Recommandation 82

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de s'efforcer de réviser ou remplacer la *Loi sur les garderies* afin de limiter les conditions dans lesquelles on peut exploiter un camp sans être titulaire d'un permis de garde d'enfants.

Recommandation 83

Le ministère de l'Éducation devrait exiger, en consultation avec le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport ainsi qu'avec d'autres parties prenantes, que les camps d'été obtiennent un permis en vertu de la *Loi sur les garderies* ou la loi qui lui succédera, à moins d'être agréés par l'*Ontario Camping Association* ou d'être soumis à d'autres normes de santé et de sécurité satisfaisantes.

Recommandation 84

Le ministère de l'Éducation devrait réserver l'exemption des camps d'été aux fournisseurs qui n'offrent des services de garde qu'à des enfants de plus de quatre ans, et qui n'exploitent pas leur camp dans une résidence privée.

Recommandation 85

Le ministère de l'Éducation devrait exiger que les exploitants de camps d'été obtiennent un permis en vertu de la *Loi sur les garderies*, avant d'organiser un camp, s'ils ont précédemment exploité un service non agréé de garde d'enfants avec des horaires et des programmes similaires.

La garde d'enfants déguisée en loisirs

- 408** Les exigences du Ministère en matière de permis ne s'appliquent pas aux divers clubs d'aide aux devoirs et de tutorat, ni aux programmes de musique, de danse et de sport. En outre, les programmes qui ont lieu pendant les congés scolaires et en dehors de l'année scolaire ne sont pas considérés comme des services de garde d'enfants, pas plus que les services de garde dans les centres d'achats, les clubs de conditionnement physique et les établissements similaires, pourvu que les parents des enfants soient sur place en tout temps.
- 409** L'approche du Ministère envers ces programmes n'a pas toujours été uniforme ni évidente. À l'origine, l'exemption n'était appliquée qu'à des programmes reconnus par les entités administratives locales ou par le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport, comme stipulé dans les règlements de la *Loi sur le ministère du Tourisme et des Loisirs*. Toutefois, actuellement, les conseillers de programmes ont tendance à considérer principalement si le programme fonctionne les jours d'école, et pendant plus de trois heures. Par conséquent, une foule de programmes non agréés, certains offerts dans des résidences privées, ont été jugés conformes à la *Loi sur les garderies*.
- 410** En 2012, le Ministère a mis près de quatre mois à décider si un programme parascolaire qui fonctionnait pendant trois heures chaque jour de la semaine et dispensait des services à 27 enfants nécessitait un permis ou pouvait être

considéré comme un programme de tutorat. En définitive, malgré le grand nombre d'enfants qui fréquentaient régulièrement ce programme, le Ministère a déterminé qu'un permis n'était pas nécessaire.

- 411** Un fournisseur qui avait un camp pendant l'été exploitait un programme de tutorat pendant l'année scolaire de 9 h à 18 h tous les samedis et les dimanches. Au cours d'une inspection pendant la fin de semaine, les conseillers de programmes ont constaté que 22 enfants de 4 à 13 ans recevaient du « tutorat ». En fin de compte, le Ministère a jugé que le programme respectait la *Loi sur les garderies*.
- 412** Apparemment, le Ministère ne déclare qu'un programme de loisirs contrevient à la Loi que dans des circonstances extrêmement suspectes. Par exemple, en mai 2012, il a constaté qu'un programme qui offrait des cours de danse et transportait les enfants à l'école les matins de la semaine était un service de garde non agréé illégal. Le Ministère a observé que, durant son inspection, il était :
- ... très difficile de distinguer les enfants gardés de ceux qui faisaient partie du cours de danse. Il n'y avait aucun horaire pour les cours de danse, et pourtant plus de cinq enfants étaient censés être présents du lundi au vendredi jusqu'à l'heure prévue pour le transport des enfants à l'école.
- 413** Un conseiller de programmes a considéré qu'un programme parascolaire partiellement financé par une municipalité était exempté, jusqu'à ce qu'un autre conseiller fasse observer que, pour avoir droit à l'exemption, il fallait non seulement que le programme soit approuvé par la ville, mais aussi qu'il fonctionne moins de trois heures par jour.
- 414** Les directives internes du Ministère ont été révisées en septembre 2013 pour indiquer que si le personnel connaît bien un programme solidement implanté dans la collectivité (par ex., un YMCA), il ne doit pas forcément se rendre sur place pour répondre à une plainte. Mais si le statut du programme n'est pas clair, une visite s'impose.
- 415** Aux termes du projet de la *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, certaines situations ne seraient pas considérées comme des « services de garde » et seraient exemptées du permis, notamment la surveillance d'enfants dans un centre d'achats ou un gymnase quand les parents sont sur

place⁶¹. Les programmes de loisirs et autres seraient exemptés tant que l'objectif premier serait de promouvoir les aptitudes récréatives, artistiques, musicales ou sportives, ou d'offrir un enseignement religieux, culturel ou linguistique⁶². Les programmes de tutorat ou d'aide aux études seraient exemptés si leur but principal était d'aider les enfants dans leurs études ou dans l'acquisition de compétences scolaires⁶³.

- 416** Le Projet de loi prévoit aussi que certains programmes de loisirs et d'acquisition de compétences dont le but principal est d'offrir des services de garde pourraient fonctionner sans permis en toute légalité s'ils comprennent des activités complémentaires qui développent les aptitudes récréatives, artistiques, musicales ou sportives, ou dispensent un enseignement religieux, culturel ou linguistique, et s'ils ne sont pas exploités dans une résidence privée et ne s'adressent pas à des enfants de moins de 6 ans⁶⁴. De plus, on exigerait des fournisseurs de services de garde non agréés et de certains fournisseurs de programmes de loisirs et d'acquisition de compétences qu'ils prennent l'initiative de divulguer qu'ils ne sont pas agréés⁶⁵.
- 417** Par le passé, certains fournisseurs de services de garde ont fait preuve d'une ingéniosité remarquable pour essayer de déguiser la garde d'enfants en une sorte de programme de loisirs exempté de l'exigence de permis. Le Ministère et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de recommander une plus grande clarté sur le plan législatif à l'égard des types de programmes récréatifs, sportifs, artistiques et de tutorat qui ne nécessitent pas de permis. Même sans modification de la législation, le Ministère devrait prendre des mesures supplémentaires afin de définir des lignes directrices claires et précises pour le public tout comme pour son personnel chargé de l'application de la loi, dans le but de promouvoir le respect de la Loi et son application en bonne et due forme.
- 418** Dans la logique des propositions énoncées dans la *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, le Ministère devrait, en consultation avec le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport et avec d'autres parties prenantes, imposer des restrictions supplémentaires sur les types de programmes pouvant prétendre à l'exemption. Par exemple, les programmes de loisirs qui ne relèvent pas des règlements d'application de la *Loi sur le ministère du Tourisme et des Loisirs* devraient obtenir un permis, à moins que l'on ait la preuve que le but principal du programme est :

⁶¹ Art. 4, 5.

⁶² Al. 4(1)7.

⁶³ Al. 4(1)8.

⁶⁴ Par. 6(4).

⁶⁵ Art. 12.

- de promouvoir des aptitudes récréatives, artistiques, musicales ou sportives, ou d'offrir un enseignement religieux, culturel ou linguistique; ou pour du tutorat et des clubs de devoirs à la maison; ou
- d'aider les enfants dans leurs études et dans le développement de leurs compétences scolaires.

419 Les programmes qui ont clairement un élément de garde d'enfants, mais qui offrent des activités de loisirs devraient également obtenir un permis s'ils sont exploités en résidence privée ou s'ils dispensent des services à des enfants de moins de 6 ans.

420 Le Ministère devra effectuer des recherches en consultation avec les autres ministères, notamment le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport, afin de veiller à ce que les besoins des enfants en matière de santé, de sécurité et de bien-être soient adéquatement pris en compte dans les situations où interviennent des programmes non agréés de loisirs, de tutorat, d'aide aux devoirs ou similaires, et pour déterminer si l'on devrait imposer des garde-fous supplémentaires.

Recommandation 86

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de s'efforcer d'apporter des changements législatifs afin de clarifier et de limiter les situations où des programmes de loisirs, de tutorat et autres programmes similaires peuvent être exploités sans avoir été agréés comme services de garde d'enfants.

Recommandation 87

Le ministère de l'Éducation devrait réviser ses lignes directrices et offrir au public et au personnel chargé de l'application de la loi des orientations claires à propos des programmes de loisirs, de tutorat et autres programmes similaires qui remplissent les conditions requises pour être exemptés des exigences de permis en vertu de la *Loi sur les garderies*.

Recommandation 88

Le ministère de l'Éducation, en consultation avec le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport ainsi qu'avec d'autres parties prenantes, devrait imposer des restrictions supplémentaires sur les types de programmes de loisirs, de tutorat et autres programmes similaires pouvant être exemptés de l'obtention d'un permis, afin de s'assurer que leur but principal n'est pas la garde d'enfants.

Recommandation 89

Le ministère de l'Éducation devrait exiger que les programmes qui ont un élément de garde d'enfants, mais qui offrent également des activités récréatives complémentaires, ne soient pas exemptés de l'obtention d'un permis en vertu de la *Loi sur les garderies*, s'ils sont exploités en résidence privée ou s'ils dispensent des services à des enfants de moins de 6 ans.

Recommandation 90

Le ministère de l'Éducation devrait mener des recherches en consultation avec d'autres ministères, notamment le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport, et envisager d'imposer des garde-fous supplémentaires afin de veiller à ce que les besoins des enfants en matière de santé, de sécurité et de bien-être soient adéquatement considérés dans des situations où interviennent des programmes non agréés de loisirs, de tutorat ou autres programmes similaires.

Lacune pour les services de garde dans le commerce de détail

421 Les centres non agréés de garde d'enfants dans des centres d'achat, des magasins et autres emplacements commerciaux ont présenté des défis tout particuliers pour le Ministère en ce qui concerne l'application de la *Loi sur les garderies*. La Loi partait du principe que les services de garde étaient fournis soit dans des résidences privées, soit dans des milieux institutionnels agréés. De nos jours, certains fournisseurs exploitent des services de garde non agréés dans des locaux voués au commerce de détail. Ces services doivent respecter la limite de cinq enfants de moins de 10 ans, mais les problèmes apparaissent dans le cas de multiples magasins ou services commerciaux interdépendants. Les agences de garde d'enfants en résidence privée, telles que définies dans la *Loi sur les garderies*, qui coordonnent la garde d'enfants dans plus d'une résidence privée, doivent être agréées et satisfaire aux normes réglementaires⁶⁶. Cependant, cette définition ne s'applique pas aux locaux non résidentiels, ce qui se traduit par une lacune dans la mise à exécution de la loi.

422 *Marketplace*, l'émission de CBC News, diffusée le 22 février 2013 illustre ce problème⁶⁷. Les intervenantes qui apparaissent dans cet épisode, dont l'une avait antérieurement été condamnée en vertu de la Loi, exploitaient des services de garde d'enfants dans deux locaux commerciaux à Toronto, et, parfois, transféraient des enfants de l'un à l'autre dans des conditions peu sécuritaires. Si

⁶⁶ *Loi sur les garderies*, par. 1(1) s.v. « agence de services de garde en résidence privée ».

⁶⁷ « Who's Watching the Kids? », *CBC Marketplace*, *supra* par. 286, note 44.

ces services de garde d'enfants avaient été exploités dans des résidences privées, il leur aurait fallu un permis. Toutefois, ces deux personnes pouvaient exercer leurs activités dans un espace commercial sans se conformer à aucune norme réglementaire, autre que la restriction des cinq enfants.

- 423** Dans l'affaire de la femme qui exploitait des services de garde à son domicile et dans une bibliothèque locale, un constat avait aussi montré qu'elle s'occupait d'un nombre trop élevé d'enfants dans deux locaux commerciaux – 10 dans un endroit et 21 dans l'autre. Cette femme a plaidé coupable à l'accusation d'exploitation d'un service de garde illégal. Mais le Ministère ne pouvait pas l'accuser d'exploiter illégalement une agence de services de garde en résidence privée, même si elle offrait des services dans trois lieux différents.
- 424** La distinction entre locaux commerciaux et résidentiels, sur le plan de l'agrément des agences de services de garde, est illogique et révèle à quel point la *Loi sur les garderies* ne cadre plus avec la réalité contemporaine. Le Projet de loi 10, *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, reconnaît cet état de fait. Selon ce Projet de loi, quiconque ne possède pas un permis d'agence ne pourrait prendre des dispositions avec un parent pour qu'un tiers fournisse des services de garde ailleurs qu'au domicile de l'enfant, ou conclure une entente avec un fournisseur de services de garde pour superviser la prestation de services de garde⁶⁸. Le Projet de loi interdirait aussi de fournir des services de garde d'enfants dans plusieurs endroits, sauf dans le cadre d'un contrat avec une agence agréée de services de garde en résidence privée⁶⁹. Avec l'utilisation du terme « locaux », plutôt que du terme « résidence privée », les locaux commerciaux et autres emplacements non résidentiels de services de garde seraient soumis aux exigences d'agrément.
- 425** Le Ministère et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de s'efforcer d'apporter des changements législatifs à la *Loi sur les garderies* afin d'assurer la réglementation des services de garde, qu'ils soient offerts dans une résidence privée ou dans des locaux non résidentiels.

Recommandation 91

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de s'efforcer d'éliminer la distinction entre résidences privées et locaux commerciaux qui apparaît dans la définition d'« agence de services de garde en résidence privée » dans la *Loi sur les garderies*.

⁶⁸ Art. 7.

⁶⁹ Art. 8.

Écoles privées – La plus protégée de toutes les lacunes

- 426** Même si garder plus de cinq enfants âgés de moins de 10 ans exige normalement un permis en vertu de la *Loi sur les garderies*, la situation est différente quand les services de garde sont fournis dans une école privée. La définition de « garderie » dans la Loi exclut une composante d'une école publique, séparée ou privée au sens de la *Loi sur l'éducation*. Cette Loi définit une école privée comme un établissement qui, « entre 9 h et 16 h un jour de classe, dispense à cinq élèves ou plus qui ont atteint ou dépassé l'âge de scolarité obligatoire un enseignement portant sur toute matière du programme d'études du niveau élémentaire ou secondaire »⁷⁰.
- 427** Historiquement, les administrateurs gouvernementaux n'exigeaient pas que les écoles privées obtiennent des permis d'exploitation pour les garderies, même si elles s'occupaient d'enfants qui n'avaient pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire. Les dossiers du Ministère révèlent qu'aux alentours de 1991, des inquiétudes se sont manifestées quant à la question de la santé et de la sécurité des enfants de moins de six ans dans les écoles privées, qui serait « tombée entre les mailles des secteurs de compétences ». Le 12 août 1991, le groupe de travail interministériel sur les écoles privées et les garderies, qui comprenait des représentants du ministère de l'Éducation, a recommandé qu'on demande aux nouvelles écoles privées de se conformer aux exigences d'obtention de permis aux termes de la *Loi sur les garderies*, mais que les écoles privées existantes bénéficient d'une « protection des droits acquis » et soient exemptées des dispositions de la Loi. Cette recommandation se fondait sur le fait qu'aucun des ministères ne voulait modifier la loi, qu'on s'inquiétait d'une réaction négative de la part des groupes de pression des écoles privées, et que les gouvernements passés voulaient rester aussi discrets que possible en matière de réglementation des écoles privées parce qu'elles étaient vues comme une alternative au système public. Le conseil des ministres a adopté cette recommandation, mise en œuvre lors de la promulgation d'une politique de protection des droits acquis en 1993.
- 428** Dans le système scolaire public, les enfants peuvent entrer en maternelle à l'âge de trois ans et huit mois. Une école dotée d'une maternelle n'est pas tenue d'obtenir un permis aux termes de la *Loi sur les garderies*, à moins qu'elle n'offre des services de garde à des enfants d'un plus jeune âge. En instaurant sa politique en 1993, le gouvernement acceptait un principe similaire – on

⁷⁰ L.R.O. 1999, chap. E.2, par. 1(1). L'âge de la scolarité obligatoire en Ontario est six ans (au mois de septembre de chaque année scolaire).

n'exigerait pas de permis pour les écoles privées offrant des services de garde aux enfants de plus de trois ans et huit mois, mais les nouvelles écoles devraient obtenir un permis si elles offraient des services à de plus jeunes enfants.

- 429** Le résultat de cette politique de protection des droits acquis est que les services de garde d'enfants dans les écoles privées antérieures à 1993, ou en association avec elles, sont exemptés des dispositions de la *Loi sur les garderies* depuis plus de 20 ans.
- 430** En 2009, le Ministère a commencé à s'inquiéter du nombre d'écoles privées qui offraient des services à des enfants d'âge préscolaire, sans être titulaires d'un permis aux termes de la *Loi sur les garderies*. Il s'est aussi rendu compte du nombre croissant de « campus » affiliés à des écoles privées, dont certains étaient des centres de garde autonomes qui utilisaient leur association avec des écoles privées bénéficiant de la protection des droits acquis pour échapper à l'obligation d'obtenir un permis conformément à la *Loi sur les garderies*. Le Ministère a défini cette situation comme un « risque politique » et a commencé à proposer des options pour y remédier. À l'automne 2009, il étudiait des modifications à la *Loi sur l'éducation*, notamment l'interdiction pour les écoles privées de s'inscrire si elles offraient aussi des programmes à des enfants d'âge préscolaire dans le même établissement, ou au sein d'une même entité. La ministre précédente (qui est maintenant première ministre) a également ordonné l'analyse et l'élaboration de politiques sur diverses questions, dont l'interdiction pour les écoles privées de s'occuper d'enfants d'âge préscolaire et l'élimination de la politique de protection des droits acquis. Toutefois, cette initiative semblait s'être essouffée jusqu'à ce que les inquiétudes au sujet des écoles privées se ravivent en 2011.
- 431** Une note d'information non datée du Ministère, accompagnée d'une pièce jointe datée de février 2011, indique que le Ministère ne possède pas de liste complète des écoles bénéficiant de la protection des droits acquis et qu'il est difficile de suivre les écoles lorsqu'elles sont achetées, vendues et affiliées les unes aux autres.
- 432** Le Ministère soulignait aussi que la politique avait amené certaines écoles privées à n'avoir que le minimum requis d'enfants d'âge scolaire – cinq – et à fonctionner essentiellement comme des garderies non agréées avec des enfants d'âge préscolaire.
- 433** Au moment où cette note d'information avait été préparée, le Ministère estimait qu'il y avait **7 266** enfants dans des services de garde au sein d'écoles privées qui n'étaient pas titulaires d'un permis aux termes de la *Loi sur les garderies*. Parmi

ceux-ci, **4 894** enfants n'avaient pas atteint l'âge d'entrer en maternelle et fréquentaient des écoles exemptées en vertu de la disposition de protection des droits acquis. Le Ministère savait aussi que **2 372** enfants de ce groupe d'âge recevaient des services de **83** autres écoles qui ne semblaient pas pouvoir prétendre à l'exemption relative à la protection des droits acquis.

- 434** Au fil du temps, la clause de protection des droits acquis s'est avérée précieuse. Certains exploitants de services de garde ont accepté de payer pour le privilège d'une inscription comme école privée, afin d'éviter d'avoir à obtenir un permis aux termes de la *Loi sur les garderies*. Par exemple, en 2012, le Ministère a découvert que les acheteurs d'un service de garde d'enfants avaient hérité de la faveur de bénéficier de la protection des droits acquis, longtemps après la fermeture de l'école privée qui les détenait à l'origine. Le propriétaire antérieur avait continué d'envoyer chaque année des avis d'intention de faire fonctionner une école privée dans ses locaux afin de prolonger l'exemption pour le service de garde, et les administrateurs du service de garde avaient continué de payer cette personne pour profiter de la clause de protection des droits acquis.
- 435** Bien que le Ministère ait reconnu les risques associés au maintien de l'exemption de permis pour les écoles privées, la situation n'avait pas changé au moment de la publication du rapport annuel de la vérificatrice générale en décembre 2013. Celle-ci opposait la « liste complète de normes concernant la santé, la sécurité et les besoins en matière de développement des enfants » auxquelles sont soumis les centres de garde détenteurs d'un permis à l'absence d'exigences envers les écoles privées. Elle prévenait :

Le Ministère pourrait devoir assumer une responsabilité importante si jamais quelque chose de fâcheux arrivait, dans une école privée, à un enfant qui aurait dû faire l'objet des protections prévues dans la *Loi sur les garderies*.

- 436** La vérificatrice générale a recommandé au Ministère de réduire les risques pour la santé et la sécurité des enfants d'âge préscolaire et d'assurer le respect de la loi en recensant toutes les écoles privées qui exploitaient des services de garde d'enfants et en veillant à ce qu'elles détiennent un permis et fassent l'objet d'inspections en vertu de la *Loi sur les garderies*. Dans sa réponse, le Ministère a indiqué qu'il envisage de modifier les politiques afin d'imposer l'obtention d'un permis à toutes les écoles privées qui fournissent des services à des enfants n'ayant pas l'âge de la maternelle.
- 437** Malheureusement, les progrès du Ministère quant aux mesures à prendre au sujet des écoles privées ont été d'une lenteur excessive. En septembre 2013, quand

nous avons cherché à savoir quel était le statut des 83 écoles privées pour lesquelles sa note d'information non datée avait indiqué qu'elles ne semblaient pas détenir de permis, ou en être exemptées en vertu de la politique de protection des droits acquis, le Ministère n'avait pas encore examiné cette question. Ce n'est au début de 2014 qu'il a pu confirmer que ces écoles étaient désormais en conformité avec la *Loi sur les garderies*, soit parce qu'elles avaient fermé, obtenu un permis, réduit leurs effectifs ou s'étaient affiliées à une école bénéficiant de la clause de protection des droits acquis.

- 438** Cinq ans après avoir signalé que la politique de protection des droits acquis était problématique, le Ministère l'a finalement remaniée le 6 mars 2014. Cette politique stipule maintenant que tous les propriétaires d'écoles privées, peu importe depuis combien de temps elles sont en activité, doivent obtenir un permis en vertu de la *Loi sur les garderies* s'ils offrent des services à plus de cinq enfants n'ayant pas l'âge de la maternelle. Les écoles et les campus qui bénéficiaient auparavant de la clause de protection des droits acquis ont jusqu'au 1^{er} juillet 2015 pour obtenir un permis en vertu de la *Loi sur les garderies*. De plus, le Ministère a annoncé qu'il présenterait un webinaire pour les écoles privées et les autres parties prenantes sur sa politique, les dispositions de la *Loi sur les garderies* et le processus de délivrance des permis. En juillet 2014, le Ministère nous a informés qu'après avoir reçu les commentaires de propriétaires d'écoles privées et d'organisations affiliées, il a prolongé jusqu'au 1^{er} janvier 2016 le délai d'obtention du permis pour les écoles privées bénéficiant de la clause de protection des droits acquis, à condition qu'elles en aient fait la demande avant le 1^{er} janvier 2015.
- 439** En vertu de la *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, telle que proposée, les services de garde fournis par une école privée seraient exemptés de l'obtention du permis seulement s'ils étaient réservés à des élèves âgés de 4 ans ou plus⁷¹.
- 440** Il est troublant de constater que, pendant plus de deux décennies, des milliers de jeunes enfants ont reçu des services de garde dans des écoles privées qui œuvraient en marge des dispositions de la *Loi sur les garderies*. Certains de ces enfants se trouvaient dans des centres au sein d'écoles assujetties à la politique de protection des droits acquis, ou affiliés à elles. Mais d'autres centres semblaient avoir tout simplement fonctionné en restant inaperçus. La pratique historique de permettre à certaines écoles privées d'échapper aux exigences de la *Loi sur les garderies* n'est pas défendable et le Ministère tout comme le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de prendre des mesures qui garantiront qu'à

⁷¹ Al. 4(1)6.

l'avenir, les écoles privées seront tenues de satisfaire aux normes d'agrément quand elles offrent des services à des enfants d'âge préscolaire.

Recommandation 92

Le ministère de l'Éducation devrait prendre l'initiative de mettre en application la *Loi sur les garderies* ou la loi qui lui succédera relativement à l'exploitation des garderies œuvrant dans des écoles privées, ou affiliées à elles, même si elles existaient avant 1993 ou bénéficiaient auparavant d'une exemption conformément à une politique ministérielle.

Recommandation 93

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de promouvoir la révision législative du système d'agrément des services de garde d'enfants afin de garantir que les écoles privées qui fournissent des services de garde à des enfants d'âge préscolaire soient soumises aux exigences d'obtention de permis.

Connaître les chiffres

- 441** Le Ministère a pris une mesure positive avec l'abolition de l'exemption pour cause de protection des droits acquis pour les écoles privées à compter de janvier 2016, mais cette mesure ne suffit pas à régler tous les problèmes d'application de la loi relatifs à ces écoles. L'un des freins à une réelle application de la *Loi sur les garderies* dans ce secteur provient de l'incapacité du Ministère à conserver des informations exactes sur le nombre et l'âge des enfants qui y reçoivent des services.
- 442** Le système des écoles privées s'appuie sur l'autodéclaration. Le Ministère effectue une enquête sur chaque école privée avant son ouverture pour vérifier qu'elle satisfait à la définition d'école privée aux termes de la *Loi sur l'éducation*. Toutefois, il n'inspecte pas régulièrement les écoles primaires privées, ni ne vérifie de manière indépendante combien d'enfants de quel âge les fréquentent. Il ne connaît pas le nombre précis d'enfants d'âge préscolaire qui sont gardés par le biais du système des écoles privées.
- 443** En vertu de la *Loi sur l'éducation*, les écoles privées doivent envoyer chaque année un avis d'intention de fonctionner à la Direction des services régionaux du Ministère. Pour les années scolaires allant de 1991-1992 à 2001-2002, le Ministère demandait aux écoles privées d'indiquer sur le formulaire d'avis combien d'élèves de moins de quatre ans et âgés de quatre à six ans y étaient

inscrits. Toutefois, le Ministère ne transmettait pas cette information aux fonctionnaires des autres ministères qui avaient alors la responsabilité d'appliquer la *Loi sur les garderies*. À partir de l'année scolaire 2002-2003, la Direction a tout simplement cessé de demander aux écoles privées des renseignements sur les groupes d'âge des élèves.

- 444** Ce n'est qu'à compter de l'année scolaire 2010-2011 que le Ministère a de nouveau exigé que les écoles privées fassent part de l'inscription des enfants n'ayant pas atteint l'âge de la maternelle. Selon un courriel interne d'août 2012, cette modification résultait directement d'une préoccupation croissante à propos d'une « prolifération d'écoles privées qui prétendaient être exemptées de la *Loi sur les garderies* parce qu'elles bénéficiaient d'une clause de protection des droits acquis ». Cette même année, les écoles privées devaient aussi indiquer sur le formulaire si elles détenaient un permis en vertu de la *Loi sur les garderies*.
- 445** De 2001-2002 à 2009-2010, le Ministère a demandé des informations sur les campus des écoles privées sur ses formulaires d'« avis d'intention de fonctionner ». Cette question a été abandonnée inexplicablement pour 2010-2011 mais elle est réapparue pour 2013-2014.
- 446** Le Ministère devrait continuer de recueillir des renseignements précis sur le nombre et l'âge des enfants inscrits dans le système des écoles privées de l'Ontario. Il devrait également s'assurer qu'il a une connaissance complète et exacte des services de garde d'enfants fournis en association avec des écoles privées. Même si les écoles privées ne peuvent plus bénéficier de la clause de protection des droits acquis en vertu de la révision de la politique du Ministère, celle-ci ne sera pas totalement appliquée avant janvier 2016, et le Ministère devrait être informé de tous les campus d'écoles privées qui pourraient fournir des services de garde pour les plus jeunes enfants.

Recommandation 94

Le ministère de l'Éducation devrait continuer de recueillir des informations précises auprès des écoles privées sur le nombre et l'âge des enfants qui y reçoivent des services.

Recommandation 95

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que le formulaire qu'il utilise pour l'avis d'intention de fonctionner en tant qu'école privée demande aux écoles privées d'énumérer tous les emplacements où elles sont en activité, ainsi que le nombre d'enfants de divers groupes d'âge recevant des services en chaque lieu.

Apprendre à échanger

- 447** Bien que les préoccupations du Ministère à l'égard de la santé et de la sécurité des jeunes enfants dans le système des écoles privées l'aient incité à commencer à recueillir plus de renseignements sur l'âge des élèves pendant l'année scolaire 2010-2011, il ne les a pas communiqués au ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, qui avait alors la responsabilité de faire appliquer la *Loi sur les garderies*. Curieusement, même lorsque le Ministère a pris en charge la supervision des services de garde d'enfants en janvier 2012, sa Direction des services régionaux n'a pas communiqué ces informations de façon régulière à sa Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants. Ceci a fort bien pu permettre à des entreprises de garde d'enfants associées à des écoles privées de continuer à contrevenir en toute impunité à la *Loi sur les garderies*.
- 448** Étant donné ce manque d'information, les conseillers de programmes perdent parfois un temps précieux à essayer de confirmer le statut d'écoles particulières. Ainsi, en mars 2013, des conseillers de programmes ont effectué deux inspections, à la première desquelles s'était joint un agent d'éducation de la Direction des services régionaux. Ils ont émis deux lettres de non-conformité à l'encontre d'une école privée, uniquement pour apprendre en juillet 2013 que cette école bénéficiait de la protection des droits acquis en vertu de la politique de 1993 et était exemptée des exigences de la *Loi sur les garderies* en matière de permis.
- 449** Une autre école, ouverte en 1988, était considérée comme une école bénéficiant de la protection des droits acquis et exemptée des exigences en matière de permis. Cependant, quand elle a omis d'envoyer à la Direction des services régionaux du Ministère un avis d'intention de fonctionner en tant qu'école privée en septembre 2011, cette Direction a émis un avis en vertu de la *Loi sur l'éducation*, ordonnant à l'école de cesser ses activités. Malheureusement, elle n'a jamais effectué de suivi pour confirmer le statut de l'école et a négligé d'informer de cette situation la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants. En avril 2013, la Direction responsable de la délivrance des permis a reçu une plainte alléguant que cette école privée contrevenait à la *Loi sur les garderies*. Une inspection a permis de constater que 14 enfants de moins de 10 ans étaient inscrits à cette école, dont trois enfants d'âge préscolaire. L'exploitant a admis ouvertement que l'école offrait des services à de jeunes enfants depuis bien plus d'un an, même si elle n'était plus inscrite comme école privée ou ne bénéficiait pas de la protection des droits acquis en vertu de la politique de la *Loi sur les garderies*.

- 450** À compter de septembre 2013, le personnel de direction interne du Ministère exige que, suite à la réception d'une plainte sur une école privée qui exploite une garderie non agréée, un gestionnaire de la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants vérifie auprès de la Direction des services régionaux si :
- l'école a envoyé un avis d'intention et elle fonctionne actuellement;
 - l'avis d'intention indique que l'école offre des services à des enfants de l'âge de la maternelle et plus jeunes encore;
 - l'école fait l'objet d'une exemption au titre de la politique de protection des droits acquis;
 - des campus supplémentaires sont répertoriés dans l'avis d'intention.
- 451** Si l'école privée bénéficie de la clause de protection des droits acquis, il n'y a aucune inspection. La Direction des services régionaux doit communiquer les informations pertinentes tirées du formulaire d'« avis d'intention de fonctionner » à la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants. Cependant, il n'existe pas d'obligation similaire de fournir une mise à jour sur le statut des écoles privées à la Direction de la délivrance des permis durant toute l'année scolaire.
- 452** À l'avenir, le Ministère devrait veiller à ce que la Direction des services régionaux partage régulièrement des informations pertinentes sur les écoles privées avec la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants afin de contribuer à l'application de la *Loi sur les garderies*, y compris toute information sur les ordres de cesser de fonctionner adressés à des écoles privées en vertu de la *Loi sur l'éducation*. Ces informations devraient être mises en lien avec le nouveau système de gestion de cas du Ministère, pour assurer le suivi des groupes d'âge d'enfants dont s'occupent les écoles privées et du statut de l'inscription de ces dernières.
- 453** En outre, si le Ministère ordonne à une école privée de cesser ses activités, un avis parallèle doit être envoyé par la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants, avisant l'exploitant des dispositions de la *Loi sur les garderies*. Cette Direction devrait effectuer des inspections des lieux conjointement avec la Direction des services régionaux, afin de confirmer que l'école a cessé ses activités.

Recommandation 96

La Direction des services régionaux du ministère de l'Éducation devrait communiquer régulièrement à la Direction de l'assurance de la qualité et de la

délivrance des permis des services de garde d'enfants les renseignements qu'elle recueille auprès des écoles privées sur le nombre et l'âge des enfants qui y sont inscrits.

Recommandation 97

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre à la Direction des services régionaux d'aviser la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants de tous les ordres adressés aux écoles privées de cesser de fonctionner en vertu de la *Loi sur l'éducation*.

Recommandation 98

Le ministère de l'Éducation devrait mettre en lien les renseignements sur les écoles privées avec son nouveau système de gestion de cas pour faciliter l'application de la *Loi sur les garderies* ou la loi qui lui succédera.

Recommandation 99

La Direction des services régionaux et la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants du ministère de l'Éducation devraient effectuer des inspections conjointement pour confirmer que les écoles privées qui ont reçu l'ordre de cesser d'offrir des services, en vertu de la *Loi sur l'éducation*, et qui s'occupaient d'enfants de moins de 10 ans sont en conformité avec cette Loi ainsi qu'avec la *Loi sur les garderies* ou la loi qui lui succédera.

L'école privée, une matière mal maîtrisée

454 La méconnaissance des interactions entre la *Loi sur l'éducation* et la *Loi sur les garderies* de la part des exploitants et des employés du Ministère crée également un obstacle à la mise en application efficace de la loi. Dans le cas d'une plainte à propos d'une école privée qui ne semble pas relever du champ d'application de la politique de protection des droits acquis, les conseillers de programmes essaient d'inspecter l'école. Mais il n'est pas rare que des exploitants d'écoles privées élèvent des objections et refusent aux conseillers de programmes l'accès à l'école, étant convaincus qu'ils sont uniquement assujettis à la *Loi sur l'éducation*. De même, certains employés du Ministère n'ont pas les connaissances voulues relativement à l'application correcte de la *Loi sur les garderies* dans le contexte des écoles privées pour répondre à une remise en question de leur autorité. Par exemple, quand des conseillers de programmes ont donné suite à une plainte contre une école privée en juillet 2013, ils y ont trouvé plusieurs enfants d'âge préscolaire. Le directeur de l'école a soutenu qu'en tant qu'école privée « Montessori », l'établissement n'avait pas besoin d'un permis

aux termes de la *Loi sur les garderies*. Incertains des exigences en matière de permis, les conseillers de programmes se sont contentés de noter dans le registre des services informels :

Nous avons décidé que nous n'avions pas suffisamment d'informations sur les écoles privées pour être d'accord ou non avec le directeur...

- 455** Nous avons découvert que certaines écoles privées ignorent délibérément les dispositions tant de la *Loi sur l'éducation* que de la *Loi sur les garderies*. En mai 2012, des conseillers de programmes ont trouvé 26 enfants de moins de 10 ans dans une école privée de Toronto. Le Ministère ne détenait aucune trace de l'inscription de cette institution en tant qu'école privée. L'école a fermé, mais son personnel a commencé à exploiter une autre école privée, dans d'autres locaux. Cette deuxième école s'est inscrite au Ministère, mais elle n'a pas indiqué qu'elle accueillerait des enfants n'ayant pas atteint l'âge de la maternelle. En janvier 2013, le Ministère a reçu une plainte alléguant que des enfants d'âge préscolaire fréquentaient l'école. Les conseillers de programmes ont effectué une inspection, au cours de laquelle ils ont découvert 23 enfants et six employés dans un bâtiment en construction. Sept enfants âgés de quatre à neuf ans se trouvaient à l'étage dans une pièce inachevée non chauffée, tandis qu'au rez-de-chaussée, il y avait 16 enfants décrits comme étant âgés de « 3.8-4 ans ». L'administratrice de l'école a refusé de fournir des précisions sur la date de naissance des enfants.
- 456** Après l'inspection, le Ministère a communiqué avec l'administration locale, qui a confirmé que le bâtiment n'avait pas le droit d'être occupé, et a affiché un ordre de se conformer. L'exploitante a continué de s'occuper d'enfants dans ces locaux en violation de cet ordre. À contrecœur, l'école a par la suite fourni au Ministère certaines informations sur les dates de naissance des enfants, qui indiquaient que huit d'entre eux n'avaient pas atteint l'âge de la maternelle. Le 12 février 2013, le Ministère a avisé officiellement l'école, par écrit, qu'elle contrevenait à la *Loi sur les garderies*.
- 457** Lorsque le Ministère a essayé d'effectuer une inspection de suivi, il a découvert que l'école avait fermé et avait déménagé encore une fois dans d'autres locaux, sans préavis, en violation des procédures qui s'appliquent aux écoles privées. Une inspection de suivi dans le nouvel emplacement de l'école a eu lieu le 20 février 2013, qui a permis de constater la présence de 16 enfants, dont huit semblaient d'âge préscolaire. L'exploitante a refusé de fournir les dates de naissance de ces enfants, dont plusieurs étaient des élèves de l'établissement précédent. Elle a déclaré que certaines des dates de naissance qu'elle avait fournies auparavant n'étaient pas correctes, et que les enfants étaient plus âgés que ce qu'elle avait affirmé à l'origine. Le jour même, le Ministère a

communiqué par écrit avec l'exploitante, puis, de nouveau, le 7 mars 2013, pour exiger d'autres renseignements sur les dates de naissance.

- 458** L'exploitante a finalement fourni une liste des noms et dates de naissance des enfants. Mais, étrangement, l'âge de quatre enfants différait de celui figurant dans les renseignements donnés en janvier 2013. Avec ces corrections, les informations laissaient entendre que l'école était en conformité avec la *Loi sur les garderies*. En avril 2013, le Ministère a essayé d'obtenir des certificats de naissance pour confirmer l'âge des enfants. Alors qu'il attendait une réponse, le 13 mai 2013, il a reçu une autre plainte contre la même exploitante, en relation avec trois différents services de garde d'enfants en résidence privée. Le personnel du Ministère avait prévu de faire un suivi auprès de l'exploitante à l'automne 2013, mais aucune mesure n'a été prise pour l'obliger à produire des certificats de naissance, car il n'existait aucune exigence de produire cette information en vertu de la *Loi sur l'éducation*, et les preuves étaient insuffisantes pour obtenir un mandat de perquisition. Bien qu'ayant les coordonnées des parents des enfants qui fréquentaient l'école, le Ministère n'a fait aucune tentative pour leur demander de confirmer l'âge des enfants.
- 459** Bien qu'elles fassent partie du même ministère, il n'existe aucune relation structurée ni aucune ligne de communication claire entre la Direction des services régionaux et la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants permettant de garantir la coordination des mesures d'application, en réponse aux problèmes de garde d'enfants mettant en jeu des écoles privées. Le Ministère doit offrir une formation commune aux employés des deux directions afin de garantir qu'ils ont des connaissances suffisantes dans leurs domaines de réglementation respectifs pour repérer les cas relatifs à des exploitants d'écoles privées à problèmes et effectuer ensemble un suivi. Le Ministère devrait favoriser des inspections effectuées conjointement dans les écoles privées qui offrent des services à de jeunes enfants, ainsi que créer des protocoles de communication et d'application de la loi afin de tirer efficacement parti de l'expertise de ces deux directions.
- 460** Le Ministère devrait aussi prendre des mesures visant à informer les administrateurs d'écoles privées des exigences de la *Loi sur les garderies*. Il devrait préparer une documentation à l'intention des nouveaux inscrits et des écoles existantes, et (dans les cas où les écoles ont reçu l'ordre de cesser leurs activités) dans le but de favoriser et de renforcer la mise en conformité avec la loi.

Recommandation 100

Le ministère de l'Éducation devrait offrir une formation commune à la Direction des services régionaux et à la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants pour garantir une application efficace des exigences de la *Loi sur l'éducation* et de la *Loi sur les garderies* (ou de la loi qui lui succédera) au secteur des écoles privées.

Recommandation 101

Le ministère de l'Éducation devrait créer des protocoles de communication et d'application de la loi afin d'inciter la Direction des services régionaux et la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants à coordonner leurs activités d'application de la loi.

Recommandation 102

Le ministère de l'Éducation devrait fournir des renseignements sur les exigences en matière de permis, en vertu de la *Loi sur les garderies* ou de la loi qui lui succédera, à toutes les écoles privées, y compris avant l'inscription initiale.

Recommandation 103

Le ministère de l'Éducation devrait envoyer des renseignements sur les exigences en matière de permis, en vertu de la *Loi sur les garderies* ou de la loi qui lui succédera, à toutes les écoles privées qui ont reçu l'ordre de cesser leurs activités en vertu de la *Loi sur l'éducation*.

Bâtir un meilleur système

Affûter les outils d'application de la loi

461 L'application de la *Loi sur les garderies* présente peu d'options pour répondre aux préoccupations à l'égard des exploitants de services de garde non agréés. Une note d'information du Ministère datée du 14 mars 2013 indiquait que les déficiences des outils de délivrance des permis et de mise en conformité constituaient une faiblesse majeure de la Loi. À une extrémité de la gamme des mesures de mise à exécution, le Ministère essaie, au moyen de ses inspections et de sa correspondance, d'amener les fournisseurs non agréés à se mettre en conformité en les sensibilisant, en les persuadant et en les cajolant. À l'autre extrémité, il peut engager des poursuites, ou dans les pires des cas, il peut solliciter une injonction, mais ces options, peu pratiques, demandent du temps et des ressources considérables. Il n'existe pas de mesures intermédiaires efficaces.

- 462** Pendant notre enquête, les employés du Ministère ont mentionné le peu d'effet dissuasif des poursuites. Les sanctions prévues par la Loi sont des amendes de 2 000 \$ à 5 000 \$ par jour maximum, et des peines de prison allant d'un an au plus à deux ans au plus, selon la nature de l'infraction. Historiquement, les exploitants illégaux n'ont reçu que des amendes minimales. Même dans le cas d'un enfant décédé dans un lieu de service de garde illégal, les peines ont été plutôt légères. Les gardiennes impliquées dans la noyade de Jérémie Audette ont été condamnées à payer une amende, l'une de 2 000 \$, l'autre de 750 \$. Elles ont toutes les deux fait l'objet d'une ordonnance de probation leur interdisant pendant douze mois de garder plus de cinq enfants chez elles.
- 463** Un gestionnaire nous a laissé entendre que les amendes imposées jusqu'à maintenant par les tribunaux pouvaient même être considérées par certains exploitants « comme le prix à payer pour faire des affaires ». Dans un cas, une gardienne qui avait été reconnue deux fois coupable de contrevenir délibérément à la Loi – on avait constaté qu'elle gardait six enfants durant une inspection initiale, et sept au cours d'une visite de suivi – n'a été condamnée qu'à une amende de 200 \$, qu'elle avait six mois pour payer. Un conseiller de programmes qui avait joué un rôle dans l'affaire nous a dit :

Les fournisseurs sont partis du tribunal, comme en se tapant les mains pour se féliciter. C'était vraiment déprimant, quand on pense à tout le temps, aux heures, aux coûts, et à nos avocats... nous étions censés faire passer un message à la collectivité lui disant notre grande fermeté...

- 464** Le Projet de loi 10, *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, propose de nouveaux outils législatifs afin d'accroître la capacité du personnel du Ministère à appliquer la Loi. Ces pouvoirs comprennent la possibilité d'imposer des sanctions administratives de montants allant jusqu'à 100 000 \$⁷². Les amendes pour infractions à la Loi seraient aussi augmentées. Aux termes du Projet de loi, la personne déclarée coupable d'une infraction serait passible d'une amende maximale de 250 000 \$ ou d'un emprisonnement maximal d'un an, ou des deux⁷³.
- 465** Le Ministère et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer à œuvrer en faveur de la modification de la loi afin d'assurer que le personnel du Ministère dispose d'outils législatifs adéquats pour protéger efficacement les intérêts des enfants dans le secteur des services de garde non agréés en Ontario.

⁷² Art. 75-77.

⁷³ Art. 78.

Recommandation 104

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer d'œuvrer en faveur de la révision ou du remplacement de la *Loi sur les garderies* afin de fournir au Ministère les outils nécessaires à une application efficace des exigences relatives à l'obtention de permis, dont la possibilité d'imposer des sanctions administratives et d'augmenter les pénalités dans le cas de condamnations en vertu de la Loi.

Éviter les drames en sensibilisant le public

- 466** La récente série de décès d'enfants dans le secteur des services de garde non agréés a cristallisé l'attention sur les problèmes de santé, de sécurité et de bien-être qui surgissent dans les exploitations illégales. Le public n'est pas conscient des différences entre les diverses options de garde d'enfants, ni des exigences en matière de permis, ce qui a contribué aux difficultés de mise en application de la *Loi sur les garderies*. De nombreux fournisseurs non agréés ne sont véritablement pas au courant des règlements; le Ministère a découvert une exploitante qui contrevenait à la Loi depuis 11 ans sans avoir la moindre idée qu'elle était en infraction. D'autre part, certains exploitants de services de garde illégaux bafouent la Loi de façon flagrante, et des parents leur confient en toute innocence leurs enfants sans aucunement comprendre les risques associés.
- 467** L'une des recommandations présentées par le jury du coroner en décembre 2012 après l'enquête sur le décès par noyade de Jérémie Audette était que le ministère de l'Éducation et celui de la Santé et des Soins de longue durée attirent l'attention du public sur les différences entre services de garde agréés et non agréés – sur des sites Web appropriés, dans les bibliothèques publiques et dans les établissements médicaux. En août 2013, dans le cadre de l'initiative de modernisation des services de garde d'enfants, le conseil des ministres de la province a également ordonné au Ministère de créer une « identité visuelle » pour différencier les établissements agréés de ceux qui ne le sont pas.
- 468** Malheureusement, en juillet 2013, quand la petite Eva Ravikovich est morte dans le service de garde illégal à Vaughan, la sensibilisation du public n'avait pas beaucoup progressé. En fait, immédiatement après la mort d'Eva, le Ministère a défendu sa pratique de ne pas divulguer d'informations relatives à la sécurité au sujet de services de garde non agréés particuliers, en invoquant les exigences des lois sur la protection de la vie privée. La commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario a rapidement réfuté cet argument, en soulignant que :

Les lois sur la protection de la vie privée ne visent pas à protéger les personnes qui violent la loi, ni à empêcher la mise à exécution d'exigences en matière de sécurité⁷⁴.

- 469** Échaudé par cette réplique, le Ministère a consulté le Bureau de la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, et procède actuellement à l'élaboration d'un registre en ligne qui permettra aux parents et au public de faire des recherches sur les fournisseurs de services de garde non agréés par nom d'intervenant, nom d'entreprise et adresse. Le registre indiquera le statut de toute plainte contre un service particulier de garde d'enfants. À l'origine, ce registre devait être mis en ligne sur le site Web du Ministère au printemps 2014, mais il n'est toujours pas disponible. Le Ministère projette aussi de mettre en service un numéro de téléphone 1-800 pour les plaintes et les demandes de renseignements sur les fournisseurs de services de garde non agréés. Il nous a déclaré que ces deux innovations seraient lancées une fois les essais et les processus d'approbations terminés, ce qui devrait se faire en août 2014.
- 470** En outre, le Ministère prépare une campagne d'information publique. Celle-ci comprend la rédaction d'un article visant à sensibiliser la population, qui a été traduit en plusieurs langues et distribué aux médias de la Région du Grand Toronto en janvier 2014. Le Ministère prévoit aussi d'ajouter des documents d'information sur son site Web, et le haut de sa page d'accueil comporte maintenant un lien bien visible à des informations pour les parents. Il projette aussi d'utiliser les réseaux locaux existants des agences de services de garde, des municipalités, des centres de ressources sur le développement des jeunes enfants et des programmes de soutien aux familles pour distribuer une nouvelle documentation qui explique diverses options pour la garde d'enfants.
- 471** Le Ministère envisage aussi des projets de marketing et de la publicité dans les médias pour sensibiliser les parents aux options de services de garde d'enfants. Un haut fonctionnaire nous a confié que la campagne publicitaire ne serait sans doute pas d'aussi grande ampleur que celle sur les maternelles à temps plein, mais qu'elle se concentrerait plutôt sur des annonces en ligne (par ex., annonces Google). Le Ministère envisage aussi de diffuser des communiqués de presse, publier d'autres articles dans les journaux locaux et ethniques, et utiliser Twitter.

⁷⁴ « Ontario must stop hiding inspection reports on unlicensed daycares », Éditorial, *Toronto Star* (22 juillet 2013). En ligne : http://www.thestar.com/opinion/editorials/2013/07/22/ontario_must_stop_hiding_inspection_reports_on_unlicensed_daycares_editorial.html.

- 472** Le Ministère se prépare également à adopter un logo qui permettrait au public de reconnaître facilement les services de garde d'enfants agréés. L'Alberta utilise actuellement une « porte rouge souriante » comme logo pour ses fournisseurs agréés de services de garde d'enfants en résidence privée. Le Projet de loi 10, *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, viendra appuyer l'initiative du Ministère sur la promotion d'une image de marque en exigeant l'affichage des permis, en restreignant l'utilisation de termes tels que « centre de garde d'enfants » et « services de garde d'enfants agréés », et en demandant aux fournisseurs de services de garde non agréés ainsi qu'à certains programmes de loisirs de divulguer volontairement qu'ils ne sont pas titulaires d'un permis⁷⁵.
- 473** Le Ministère et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer d'œuvrer en faveur de changements législatifs pour faire une distinction entre les différentes options de garde d'enfants. Toutefois, le Ministère ne devrait pas attendre une modification législative avant d'intensifier ses efforts pour sensibiliser davantage le public au sujet du secteur des services non agréés de garde d'enfants, qui fonctionne depuis trop longtemps à l'abri du regard du public. C'est en concentrant des efforts supplémentaires et soutenus que le Ministère pourra mettre en lumière les risques pour la santé, la sécurité et le bien-être des enfants dans les milieux de services de garde illégaux. Par conséquent, le Ministère devrait consacrer une grande attention à sa campagne de sensibilisation du public. Pour obtenir un impact maximum, il devrait concevoir un programme multimédia pluridimensionnel, en se servant d'une combinaison de médias nouveaux et traditionnels. Il devrait utiliser son site Web, la télévision, la radio, les médias imprimés, les médias sociaux (par ex., Facebook, Twitter, YouTube) ainsi que d'autres solutions créatives pour diffuser le message. Il devrait aussi se tourner vers les écoles, les bureaux des municipalités, les hôpitaux, les bibliothèques et autres organisations publiques pour distribuer des documents d'information. Dans ce but, il devrait consulter d'autres ministères concernés, ses partenaires du secteur public et les parties prenantes de la collectivité. En avril 2014, les centres de la petite enfance de l'Ontario et les centres de formation au rôle parental et de littératie pour les familles sont passés du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse au ministère de l'Éducation, alors que le gouvernement déploie son plan d'intégration de plusieurs services à la petite enfance dans les centres « Meilleur départ de l'Ontario pour l'enfance et la famille ». Cette initiative pourrait être une excellente occasion d'expliquer au public les options en matière de services de garde d'enfants.

⁷⁵ Art. 11, 12, 14, 16, 17.

Recommandation 105

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer d'œuvrer en faveur de la révision ou du remplacement de la *Loi sur les garderies* afin de restreindre l'utilisation des termes associés aux services agréés de garde d'enfants.

Recommandation 106

Le ministère de l'Éducation devrait, en consultation avec les parties prenantes, concevoir et réaliser une vaste campagne multimédia, qui comprendrait les médias traditionnels et sociaux, des ressources en ligne, ainsi que la diffusion de documents à diverses organisations du secteur public et de la collectivité, pour mieux faire connaître les options de services de garde d'enfants disponibles et éviter l'exploitation de services non agréés illégaux.

Un permis universel

474 Traditionnellement, le point de vue du gouvernement a été que la garde d'enfants informelle relève d'une entente privée entre les parents et les fournisseurs de services, et que le rôle du Ministère dans le secteur des services de garde non agréés se limite à compter les enfants et à s'assurer que le nombre maximum légal est respecté. Certains fonctionnaires du Ministère reconnaissent que le système n'offre pas de protections semblables à celles que le public trouve normales dans d'autres domaines. En septembre 2012, un document d'orientation du Ministère faisait ce constat :

De nombreuses professions en Ontario sont réglementées afin de protéger les consommateurs... 23 professions de la santé, ainsi que les courtiers de prêts hypothécaires, les avocats, les enseignants, les comptables, les agents immobiliers, les agents d'assurance et de voyages et d'autres sont réglementés. Cependant, il existe une lacune de réglementation relativement à la protection des enfants dans les services de garde en résidence privée hors du secteur agréé...

475 En juin 2012, le Ministère a publié un document de travail sur les services de garde d'enfants. L'une des options sur lesquelles il souhaitait obtenir des commentaires était la création d'un registre qui permettrait au gouvernement de communiquer avec les intervenants du secteur informel ou non réglementé, et de leur fournir des renseignements sur la qualité du programme, sur la santé et sur la sécurité⁷⁶. Le jury du coroner dans l'enquête sur l'affaire Audette en

⁷⁶Ministère de l'Éducation, *Modernisation des services de garde*, supra par. 89, note 26.

décembre 2012 a recommandé, comme l’avaient fait plusieurs défenseurs des services de garde d’enfants, la création d’un registre obligatoire pour les fournisseurs de services de garde informels, qui permettrait de leur fournir des informations sur la législation, les avis de sécurité et la formation, et de faire des inspections de sécurité non planifiées dans les locaux non agréés.

- 476** Chaque province et territoire du Canada autorise la garde d’enfants non agréée, sous réserve du nombre et de l’âge des enfants recevant des services. Il n’existe pas de registre provincial obligatoire des fournisseurs non agréés de services de garde d’enfants, mais on trouve des registres volontaires. En Colombie-Britannique, les fournisseurs de services de garde non agréés peuvent s’inscrire sur un registre facultatif créé par le ministère du Développement de l’enfance et de la famille, moyennant des frais nominaux (15 à 20 \$) et à condition de satisfaire aux exigences suivantes :
- vérification du casier judiciaire (pour toute personne de plus de 12 ans vivant au domicile);
 - garanties de moralité;
 - évaluation de la sécurité du domicile;
 - rapport médical sur la capacité physique et affective de l’exploitant à prendre soin d’enfants;
 - formation en premiers soins;
 - participation à des cours ou à des ateliers sur la garde d’enfants.
- 477** Dans cette province, l’inscription au registre a beaucoup d’avantages – par ex., les parents qui placent leurs enfants chez des fournisseurs inscrits peuvent prétendre à une subvention plus élevée, et les fournisseurs peuvent recevoir des demandes de services de la part d’organismes sans but lucratif subventionnés par le gouvernement.
- 478** Au Québec, les parents qui placent leurs enfants chez des exploitants de services de garde reconnus par un bureau de coordination peuvent ne payer que 7 \$ par jour par enfant gardé. Les bureaux de coordination inspectent ces exploitants trois fois par an aux termes d’un contrat avec le ministère de la Famille.
- 479** Certains États américains – par ex., le Connecticut, le Delaware et l’État de Washington – exigent que tous les services de garde d’enfants soient titulaires d’un permis. Au Royaume-Uni, il est obligatoire d’être inscrit pour garder des enfants âgés de sept ans et moins, avec certaines exceptions (garde moins de deux heures par jour, garde d’enfants de la parenté ou d’amis sans rémunération, et gardiennage en soirée). Il existe trois catégories de fournisseurs de services de

garde d'enfants, avec des exigences différentes. Normalement, les intervenantes en résidence privée sont considérées comme des « assistantes familiales ». Avant de pouvoir s'inscrire, l'assistante familiale doit prouver que ses locaux conviennent et que toutes les personnes qui y résident sont acceptables. Elle doit aussi suivre un cours de formation sur les premiers soins et sur la « petite enfance » et satisfaire à des normes précises concernant la protection, le bien-être et le développement des enfants.

- 480** Lors de l'évaluation de la faisabilité d'un registre provincial, le Ministère a consulté une professionnelle de la petite enfance dans un collège d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario, qui a fourni un historique des registres des services informels de garde d'enfants dans la province. Elle a indiqué que certains centres de la petite enfance – qui offrent des programmes et des activités pour les enfants de moins de six ans avec leurs parents ou leurs gardiennes – ont des registres volontaires en ligne, et elle a suggéré qu'une option serait de les fusionner en une seule entité. Elle a aussi indiqué que la création d'un registre des services de garde d'enfants à l'échelle de la province serait un projet coûteux et de grande envergure.
- 481** Nous avons examiné un document d'information préparé pour la ministre, daté du 1^{er} novembre 2012, qui fait part d'un soutien mitigé aux registres des services de garde informels. Ce document indique que, tandis que de nombreuses parties prenantes, dont des organisations de services de garde d'enfants et des municipalités, sont en faveur de la délivrance universelle d'un permis aux fournisseurs de services de garde d'enfants, d'autres veulent que le gouvernement s'efforce surtout d'inciter les fournisseurs à obtenir leur permis et d'informer les parents sur la différence entre les services agréés et les services informels. Ce document d'information examine l'option d'établir légalement un registre provincial obligatoire pour les fournisseurs de services de garde informels, ainsi que de prescrire des exigences minimales pour les personnes qui s'inscrivent, par exemple celle de fournir un relevé des antécédents criminels. Toutefois, il rejette cette approche. Le document relève un certain nombre de risques associés à la tenue d'un registre des services de garde d'enfants, précisant notamment qu'il créerait une fausse impression de sécurité pour les parents, qu'il ferait double emploi avec les registres locaux, qu'il serait difficile à mettre à exécution, qu'il aurait des répercussions sur le plan des finances et des ressources et qu'il augmenterait la charge de travail du personnel responsable de la délivrance des permis. Le document laisse aussi entendre que ce registre pourrait amener davantage de fournisseurs à entrer dans la « clandestinité » pour éviter d'avoir à s'inscrire.

- 482** En juillet 2013, le Ministère a réexaminé sa position quant à une réglementation de tous les fournisseurs de services. Il a pris en considération l'option de délivrer un permis à tous les fournisseurs de services de garde d'enfants dans le cadre du modèle actuel de centres de garde et d'agences de services de garde en résidence privée, mais aussi celle de créer une nouvelle catégorie pour délivrer un permis directement aux fournisseurs exerçant à domicile. Plusieurs facteurs ont été examinés, dont la diversité des points de vue des parties prenantes, la perspective que les options de services de garde d'enfants se réduisent, et l'importance du financement et des ressources humaines supplémentaires qui seraient nécessaires, surtout pour la délivrance directe d'un permis.
- 483** Les fonctionnaires du Ministère nous ont expliqué que le principal obstacle à la création d'un registre provincial pour les services de garde d'enfants est l'immense investissement en ressources que nécessiteraient la surveillance et le traitement des plaintes concernant le secteur des services de garde informels.
- 484** La dernière politique du gouvernement dans ce domaine se reflète dans le Projet de loi 10, *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*. Ce Projet de loi propose des mesures pour inciter davantage de fournisseurs informels à s'inscrire auprès d'agences titulaires d'un permis, mais il ne va pas jusqu'à mettre en place un permis universel ni un registre obligatoire.
- 485** Le Projet de loi autoriserait aussi un directeur ou un inspecteur à exiger un relevé des antécédents criminels des exploitants qui font une demande de permis. Le ministre aurait aussi le pouvoir de publier des règlements afin de veiller à l'application de mesures de présélection, incluant la vérification des antécédents criminels. Toutefois, les fournisseurs appartenant au secteur non agréé ne devraient se soumettre à cette vérification que si le Ministère croit qu'ils ont été condamnés par le passé pour certaines infractions ou pour inconduite professionnelle, ou si de futures mesures de réglementation prises en vertu de la loi imposent cette exigence⁷⁷.
- 486** Le décès récent de quatre jeunes enfants dans des services de garde non agréés, ainsi que le choc d'apprendre qu'une ancienne exploitante de services de garde en résidence privée avait plaidé coupable en avril 2014 à l'accusation d'avoir empoisonné des enfants dont elle avait la garde⁷⁸, ont accru les inquiétudes du public quant aux problèmes de santé, sécurité et bien-être dans le secteur des

⁷⁷ Art. 35, 80.

⁷⁸ « Christine Allen, who poisoned 4 children, gets 6-year sentence », *CBC News* (16 avril 2014). En ligne : <<http://www.cbc.ca/news/canada/kitchener-waterloo/christine-allen-who-poisoned-4-children-gets-6-year-sentence-1.2612393>>.

services de garde informels. Toutefois, la délivrance d'un permis n'est pas forcément garante d'une sécurité absolue. Alors que les blessures graves et les décès sont rares dans le secteur agréé, ils se produisent de temps en temps. Par exemple, un enfant est mort en mai 2011 lors d'un accident dans un service de garde réglementé en résidence privée, et un autre décès a été signalé dans des services de garde agréés en 2013.

- 487** Le Ministère et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de présenter des modifications qui intègrent davantage de contrôles de sécurité, comme la vérification des antécédents criminels des fournisseurs de services de garde d'enfants. Il est aussi trop tôt pour rejeter les autres options, comme la mise au point d'un registre complet, volontaire ou obligatoire, l'extension du système de délivrance de permis aux fournisseurs informels, ou l'établissement de normes universelles pour la formation aux premiers soins et à la sécurité, et la vérification des antécédents criminels. Le facteur primordial à considérer pour décider s'il faut adopter ces mesures devrait être la santé, la sécurité et le bien-être des enfants de l'Ontario.
- 488** Jusqu'à présent, les recherches du Ministère ont montré qu'il n'y a pas de formule universellement acceptée en matière de taux d'encadrement des enfants, ni de système pour garantir des normes minimales dans le secteur des services de garde informels. Le Ministère a signalé qu'il poursuivra ses recherches dans ce domaine. Cependant, il pourrait adopter certaines mesures supplémentaires afin de garantir que l'approche de la province relativement aux services informels de garde d'enfants repose sur un solide fondement probatoire et adopte une démarche axée sur le risque.
- 489** Le Ministère devrait effectuer des revues des médias et s'informer auprès des municipalités, des services de police, des sociétés d'aide à l'enfance, des fournisseurs de soins de santé et des administrations scolaires à propos des blessures graves, des décès, et d'autres sujets d'inquiétude se rapportant aux services non agréés de garde d'enfants. Il devrait aussi obtenir des renseignements sur les divers registres volontaires concernant les services de garde de tout l'Ontario et poursuivre ses recherches sur la fusion de ce système en une ressource provinciale, obligatoire ou facultative.
- 490** En outre, le Ministère devrait surveiller et analyser attentivement ses propres dossiers afin d'évaluer la fréquence et la nature des incidents graves qui ont eu lieu dans des services de garde non agréés. Il devrait aussi renforcer sa capacité à repérer ces événements dans son nouveau système de gestion de cas, et recueillir et examiner régulièrement ces informations. Enfin, il n'existe pas de codification précise qui permettrait au Bureau du coroner en chef de vérifier combien de fois,

ou dans quelles circonstances, des enfants décèdent dans le contexte des services de garde. Le Ministère devrait consulter le coroner en chef sur la création d'un système permettant de recenser ces cas afin qu'il puisse mieux évaluer les risques de sécurité dans le secteur des services de garde non agréés, et envisager de nouvelles réformes.

Recommandation 107

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer d'œuvrer en faveur de la révision ou du remplacement de la *Loi sur les garderies*, afin d'exiger des normes plus élevées dans les services de garde d'enfants, comme la vérification des antécédents criminels.

Recommandation 108

Le ministère de l'Éducation devrait obtenir et analyser des données provenant de diverses sources en relation avec des incidents graves qui mettent en danger la santé, la sécurité et le bien-être des enfants dans les services de garde non agréés.

Recommandation 109

Le ministère de l'Éducation devrait répertorier au moyen de son nouveau système de gestion de cas les incidents qui présentent des risques pour la santé, la sécurité et le bien-être des enfants.

Recommandation 110

Le ministère de l'Éducation devrait examiner les registres volontaires actuels consacrés aux services de garde d'enfants et étudier la faisabilité de l'adoption d'un registre provincial centralisé, où l'inscription pourrait être volontaire ou obligatoire.

Recommandation 111

Le ministère de l'Éducation devrait consulter le Bureau du coroner en chef relativement à la création d'un système permettant de recenser les décès d'enfants dans les services de garde non agréés.

Recommandation 112

Le ministère de l'Éducation devrait surveiller les effets des modifications apportées aux politiques, aux lois et aux règlements dans le secteur des services de garde d'enfants et évaluer les risques pour les enfants liés aux modalités des services de garde non agréés, afin de mettre en place des mesures de protection supplémentaires à l'avenir.

Opinion

491 En janvier 2012, le ministère de l'Éducation s'est retrouvé responsable d'un programme de délivrance des permis pour les services de garde d'enfants miné par une mauvaise administration chronique. Étant donné ses expériences avec les écoles privées, le Ministère avait déjà une certaine idée des difficultés que l'application de la loi lui causerait dans le secteur des services non agréés de garde d'enfants. Mais il a vite appris que de nombreuses déficiences opérationnelles exigeaient une solution urgente. Bien que le Ministère ait pris de nombreuses mesures positives et sérieuses pour faire entrer dans le 21^e siècle la *Loi sur les garderies* et son programme de mise à exécution, ses progrès se sont révélés lents et irréguliers. Les enjeux du système des services de garde d'enfants sont considérables. Les erreurs mettent la vie et le bien-être de jeunes enfants en danger. J'estime que la réponse du ministère de l'Éducation, tardive, incohérente et incomplète, aux plaintes et aux préoccupations à propos des fournisseurs non agréés de services de garde est déraisonnable et erronée en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*.

Recommandations

492 Par conséquent, je fais les recommandations suivantes afin de réduire les risques posés sur le plan de la santé, de la sécurité et du bien-être des enfants dans le secteur des services de garde non agréés.

S'engager à la réforme

Recommandation 1

Le ministère de l'Éducation devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour appuyer la réforme visant à améliorer le système de contrôle des exploitants non agréés de services de garde d'enfants.

Recommandation 2

Le gouvernement de l'Ontario devrait continuer de chercher à réformer le système pour réglementer les services non agréés de garde d'enfants en Ontario.

Recommandation 3

Le ministère de l'Éducation devrait mettre en œuvre ses plans annoncés de création d'une unité spécialisée d'application de la loi, d'une ligne 1-800 de plaintes et d'un

outil de recherche en ligne afin d'améliorer au plus vite la surveillance des services non agréés de garde d'enfants.

Planification adéquate

Recommandation 4

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à disposer de ressources adéquates pour appliquer correctement la *Loi sur les garderies* et pour en garantir le respect efficacement.

Recommandation 5

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à faire suffisamment de recherches, avant d'assumer la responsabilité de tout nouveau secteur de programmes, pour s'informer de tout problème et lacune grave susceptible de compromettre l'efficacité de l'administration d'un programme, et pour planifier en ce sens.

Recommandation 6

Le gouvernement de l'Ontario devrait utiliser le programme de permis régi par la *Loi sur les garderies* et son transfert au ministère de l'Éducation comme exemple de leçon pour les administrateurs de la fonction publique de l'Ontario.

Réponse et traitement des plaintes

Recommandation 7

Le ministère de l'Éducation devrait procéder à des vérifications périodiques de ses registres sur les services de garde informels afin de garantir le respect de ses directives sur la tenue des registres et la supervision des dossiers.

Recommandation 8

Le ministère de l'Éducation devrait adopter une méthode proactive d'application de la loi qui reflète l'importance fondamentale de protéger les enfants dans les services informels de garde.

Recommandation 9

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre aux employés responsables de l'application de la loi de faire des recherches dans les médias et sur Internet pour identifier des services non agréés potentiellement illégaux de garde d'enfants, en vue d'inspections, et d'effectuer des inspections quand leurs propres observations ou recherches les mènent à repérer des services potentiellement illégaux de garde d'enfants.

Recommandation 10

Le Ministère devrait adopter des techniques d'enquête préventives, comme la méthode du « client mystère », et y former son personnel pour favoriser l'application effective de la *Loi sur les garderies* et de tout texte de loi qui lui succédera.

Recommandation 11

Le ministère de l'Éducation devrait donner des directives supplémentaires au personnel chargé de la réception des plaintes lui demandant de veiller à ce que les noms et les adresses concernant toute plainte fassent l'objet de recherches et soient inscrits sur les formulaires de réception des plaintes, avec tout renseignement à propos d'infractions, de mesures d'application de la loi et de résultats précédents.

Recommandation 12

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre au personnel responsable de l'application de la loi qui est chargé des inspections de faire régulièrement des recherches dans les dossiers ministériels pour confirmer les historiques de conformité avec la loi.

Recommandation 13

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre au personnel d'application de la loi de confirmer les détails quand il reçoit des plaintes sans renseignements précis sur le nombre d'enfants confiés à un service de garde non agréé, entre autres en communiquant avec le plaignant pour obtenir d'autres données, en étudiant les dossiers ministériels pour retracer des plaintes précédentes, en faisant des recherches sur Internet et également en inspectant les lieux.

Gestion des cas

Recommandation 14

Le ministère de l'Éducation devrait faire des ajouts à son nouveau système de gestion des cas pour permettre un suivi rapide des plaintes et des mesures d'application de la loi relativement aux fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants.

Recommandation 15

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que le personnel responsable du programme puisse accéder au système de gestion des cas pour chercher des dossiers sur les fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants partout dans

la province et puisse retracer des renseignements à partir d'identificateurs multiples.

Recommandation 16

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que son nouveau système de gestion des cas ait la capacité de produire des renseignements statistiques, de faire un suivi efficace des dossiers et des tendances de plaintes, et d'apporter des améliorations efficaces en matière d'application de la loi et de programme.

Recommandation 17

Le système de gestion des cas du ministère de l'Éducation devrait intégrer des composantes de sécurité qui minimisent le risque de perdre ou d'égarer des données en raison de multiples utilisateurs.

Recommandation 18

Le ministère de l'Éducation devrait garantir que des données historiques complètes sur les plaintes, les inspections et les poursuites sont intégrées à son système de gestion des cas, en format aisément consultable.

Recommandation 19

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre au personnel responsable de l'application de la loi de faire des recherches dans tous les dossiers historiques de plaintes, y compris pour des renseignements datant d'avant le 1^{er} janvier 2012.

Recommandation 20

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que tous les bureaux régionaux conservent leurs dossiers électroniques et sur papier uniformément.

Inspections en temps opportun

Recommandation 21

Le ministère de l'Éducation devrait exiger que le directeur de la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants examine, approuve et suive toutes les décisions de ne pas effectuer d'inspection des lieux à la suite de plaintes.

Recommandation 22

Le ministère de l'Éducation devrait prendre des mesures pour procéder à des vérifications périodiques de ses registres sur les services de garde informels afin de garantir que les inspections et les examens de supervision des dossiers sont effectués en temps opportun.

Formulaires uniformes et clairs

Recommandation 23

Le ministère de l'Éducation devrait revoir ou remplacer ses formulaires de « Réception des plaintes » et de « Renseignements sur les enfants recevant des services de garde » pour garantir que les renseignements suivants y sont donnés :

- nombre d'enfants trouvés sur les lieux;
- nombre d'enfants de moins de 10 ans trouvés sur les lieux, et âge de chacun;
- détails concernant tout autre enfant non présent sur les lieux mais apparemment inscrit au service de garde;
- source des renseignements sur les âges et les présences des enfants, p. ex., dossiers du fournisseur de services, entrevues avec le fournisseur de services ou les parents;
- calendrier complet des présences pour tous les enfants, pour la semaine de la visite, et pour une période plus longue si le calendrier semble varier;
- explication claire des raisons pour lesquelles il a été conclu que le fournisseur de services était en conformité ou non.

Recommandation 24

Le ministère de l'Éducation devrait former son personnel d'application de la loi pour garantir que ses formulaires de « Réception des plaintes » et de « Renseignements sur les enfants recevant des services de garde » sont remplis de manière cohérente, claire et exacte.

Coordination avec les autres organismes

Recommandation 25

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre à son personnel d'inspecter en priorité les plaintes reçues par les responsables des municipalités, des sociétés d'aide à l'enfance, des services de police et des écoles.

Recommandation 26

Le ministère de l'Éducation devrait conclure des protocoles d'entente avec des organismes externes comme les municipalités, les sociétés d'aide à l'enfance, les services de police et les écoles pour garantir l'efficacité du suivi et du partage de l'information quant aux inquiétudes concernant les services non agréés de garde d'enfants.

Recommandation 27

Le ministère de l'Éducation devrait prendre des mesures pour sensibiliser les responsables des municipalités, des sociétés d'aide à l'enfance, des services de police et des écoles quant au rôle qu'il joue pour garantir que les services non agréés de garde d'enfants se conforment aux exigences de la *Loi sur les garderies* et à la loi qui lui succédera.

Recommandation 28

Le ministère de l'Éducation devrait concevoir des documents de sensibilisation à l'intention des autorités locales, leur indiquant notamment comment communiquer rapidement avec son personnel d'application de la loi et les encourageant à exprimer toute préoccupation à propos de services non agréés de garde d'enfants.

Éviter de clore prématurément les dossiers

Recommandation 29

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que les dossiers de plaintes ne soient jamais clos à moins que des preuves manifestes de conformité avec la Loi n'aient été obtenues lors d'une inspection.

Recommandation 30

Le Ministère devrait expressément interdire au personnel d'application de la loi de clore des dossiers de plaintes uniquement en s'appuyant sur des renseignements obtenus lors de conversations téléphoniques avec des fournisseurs de services de garde d'enfants.

Inspections rigoureuses et application efficace de la loi

Recommandation 31

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que le personnel d'application de la loi n'avertisse jamais directement ou indirectement les personnes qui ont fait l'objet d'une plainte avant de procéder à une première inspection ou une inspection de suivi.

Recommandation 32

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre à son personnel de prendre toutes les mesures raisonnables pour déterminer l'adresse correcte quand il traite des plaintes, entre autres en communiquant avec les plaignants pour clarifier les renseignements, en faisant des recherches sur Internet et en s'appuyant sur des observations indépendantes.

Recommandation 33

Le ministère de l'Éducation devrait garantir que les fonctions de conseil et les fonctions d'application de la loi restent distinctes en ce qui concerne les plaintes sur les services non agréés de garde d'enfants et veiller à promouvoir l'expertise en matière d'exécution de la loi dans sa nouvelle unité spécialisée d'application de la loi.

Recommandation 34

Le ministère de l'Éducation devrait garantir que les employés chargés d'appliquer la *Loi sur les garderies*, ou la loi qui lui succédera, dans le secteur des services de garde non agréés sont désignés par les termes d'inspecteurs, d'enquêteurs, d'agents d'exécution de la loi ou par d'autres titres semblables, pour souligner leurs responsabilités en matière d'application de la loi.

Recommandation 35

Le ministère de l'Éducation devrait remplacer la norme des cinq jours et répondre aux plaintes et aux préoccupations à propos des fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants par une approche plus rapide et plus souple, reconnaissant que certains cas exigent une réaction immédiate.

Acquérir un savoir-faire expert pour appliquer la loi**Recommandation 36**

Le ministère de l'Éducation devrait concevoir un processus pour trier et classer les dossiers par ordre de priorité d'exécution de la loi, et y former son personnel d'application de la loi.

Recommandation 37

Le ministère de l'Éducation devrait revoir ses directives et ses orientations internes pour indiquer explicitement que la troisième inspection des lieux, par opposition à un renforcement immédiat des mesures d'application de la loi, doit être approuvée par le directeur de manière exceptionnelle, et pour clairement orienter le personnel quant aux circonstances qui justifient une troisième inspection plutôt qu'un renforcement de mise à exécution de la loi.

Recommandation 38

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre à son personnel de faire preuve de diligence et de vigilance pour recueillir les preuves pertinentes afin de préserver les options d'application de la loi.

Recommandation 39

Le ministère de l'Éducation devrait instaurer un processus pour effectuer des inspections ponctuelles des fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants qui ont un historique de problèmes de conformité, p. ex., infractions répétées à la *Loi sur les garderies* ou à la loi qui lui succédera, violations graves de la loi, locaux ou méthodes qui posent des risques pour la santé et la sécurité, et malhonnêteté ou obstruction lors du processus d'inspection.

Recommandation 40

Le ministère de l'Éducation devrait produire des statistiques, et cerner et suivre les tendances concernant les fournisseurs illégaux de services de garde d'enfants, pour contribuer à la planification d'activités proactives d'application de la loi.

Recommandation 41

Le ministère de l'Éducation devrait sensibiliser son personnel d'application de la loi à la signification de la période limite pour l'engagement des poursuites en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* et clarifier qu'elle n'interdit pas au personnel de considérer les incidents antérieurs afin de déterminer quelle réponse apporter à de nouvelles plaintes.

Recommandation 42

Le ministère de l'Éducation devrait donner des directives claires à son personnel d'application de la loi, lui indiquant qu'il devrait considérer les infractions précédentes d'un fournisseur non agréé de services de garde d'enfants à la *Loi sur les garderies*, ou à la loi qui lui succédera, quand il évalue les réponses à apporter aux nouvelles plaintes, et ceci quelle que soit la période où se sont produites ces infractions.

Recommandation 43

Le ministère de l'Éducation devrait donner des directives à son personnel d'application de la loi, lui indiquant qu'il doit considérer le refus de coopérer d'un fournisseur de services lors d'une inspection quand il détermine le niveau pertinent des mesures d'application de la loi, en réponse à une infraction à la *Loi sur les garderies* ou à la loi qui lui succédera.

Recommandation 44

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que son personnel d'application de la loi reçoive une formation complète sur les méthodes à suivre pour effectuer des inspections efficaces, notamment sur les moyens de planifier des enquêtes, recueillir et enregistrer des preuves physiques, interviewer des témoins, évaluer des preuves et rédiger des rapports selon des pratiques exemplaires.

Renforcer les pouvoirs et les méthodes d'inspection

Recommandation 45

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de promouvoir les modifications législatives pour revoir ou remplacer la *Loi sur les garderies*, afin d'instaurer les pouvoirs supplémentaires d'inspection envisagés par le Projet de loi 10, *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*.

Recommandation 46

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre à son personnel d'application de la loi de faire tous les efforts raisonnables durant les inspections pour obtenir des renseignements sur la présence des enfants et sur les frais facturés pour les services de garde, et de copier et/ou photographier les documents pertinents.

Recommandation 47

Le ministère de l'Éducation devrait souligner que le personnel d'application de la loi devrait régulièrement prendre des photos ou faire des enregistrements vidéo de l'extérieur et de l'intérieur des locaux qui abritent des services non agréés de garde d'enfants, y compris des éléments physiques qui pourraient prouver qu'un fournisseur exploite illégalement des services de garde d'enfants.

Recommandation 48

Le ministère de l'Éducation, en consultation avec la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, devrait modifier sa politique pour que son personnel puisse prendre des photos et/ou faire des enregistrements vidéo d'enfants dans des services de garde non agréés, quand les circonstances le justifient.

Recommandation 49

Le ministère de l'Éducation devrait former son personnel d'application de la loi aux techniques et aux stratégies de communication pour encourager les fournisseurs de services de garde à coopérer au cours des inspections.

Recommandation 50

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre au personnel d'application de la loi de faire toutes les tentatives raisonnables pour voir tout l'intérieur et tout l'extérieur d'une résidence durant une inspection.

Recommandation 51

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre au personnel d'application de la loi de demander, lors d'une inspection, si le fournisseur de services de garde possède et

utilise une propriété voisine du lieu inspecté, ou ailleurs, et s'en sert pour garder des enfants.

Refaire place aux parents

Recommandation 52

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre au personnel d'application de la loi d'essayer systématiquement d'obtenir des renseignements auprès des parents à propos de l'âge des enfants, de leurs horaires de présence et des services de garde, pour vérifier les preuves obtenues auprès des fournisseurs de services de garde d'enfants.

Recommandation 53

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre au personnel d'application de la loi d'inscrire les renseignements obtenus auprès des parents, au sujet des enfants étant gardés par des fournisseurs non agréés, sur les formulaires de « Réception des plaintes » et de « Renseignements sur les enfants recevant des services de garde ».

Recommandation 54

Le ministère de l'Éducation devrait exiger que, dans toute la mesure du possible, et dans tous les cas où surviennent des questions de santé, de sécurité ou de bien-être des enfants, le personnel d'application de la loi attende que tous les enfants placés dans un service de garde illégal quittent les lieux avec leurs parents, avant de partir eux-mêmes.

Recommandation 55

Le ministère de l'Éducation devrait exiger, à titre de pratique courante, que le personnel d'application de la loi communique directement avec les parents pour les aviser que leurs enfants étaient dans un service de garde illégal et pour les renseigner sur la *Loi sur les garderies* ou sur le texte de loi qui lui succédera.

Recommandation 56

Le ministère de l'Éducation devrait former son personnel d'application de la loi au règlement des conflits et aux techniques de désamorçage de ces conflits.

Recommandation 57

Le ministère de l'Éducation devrait concevoir des documents d'information qui pourraient être remis aux parents pour les aider à placer leurs enfants dans des services de garde différents et légaux.

Rôles et dossiers d'inspection

Recommandation 58

Le ministère de l'Éducation devrait définir par écrit des attentes claires envers le personnel d'application de la loi et les rôles de celui-ci lors des inspections consécutives à des plaintes.

Recommandation 59

Le ministère de l'Éducation devrait exiger que tout le personnel d'application de la loi qui joue un rôle secondaire lors d'une inspection contribue activement au recueil des preuves et prenne note de ses observations indépendamment, le plus tôt possible.

Recommandation 60

Le ministère de l'Éducation devrait exiger que, quand un employé d'un autre organisme prête assistance lors d'une inspection, il soit tenu de fournir un rapport indépendant et rédigé sans attendre de ses observations relevées au cours de l'inspection.

Recommandation 61

Le ministère de l'Éducation devrait cesser de compter sur des employés d'autres organismes pour participer aux inspections et veiller à ce que sa nouvelle unité d'application de la loi soit dotée de ressources suffisantes pour pouvoir affecter deux employés à chaque inspection.

Recommandation 62

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre à son personnel d'application de la loi de remplir tous les documents d'inspection de manière indépendante, complète et exacte, aussitôt que possible durant et après une inspection.

Recommandation 63

Le ministère de l'Éducation devrait vérifier les documents d'inspection pour s'assurer qu'ils sont remplis de manière complète et exacte, en temps opportun.

Recommandation 64

Le ministère de l'Éducation devrait exiger que l'un des deux employés chargés de faire une inspection se voie confier la responsabilité première d'enregistrer les résultats au cours de l'inspection.

Recommandation 65

Le ministère de l'Éducation devrait donner plus de directives et de formation au personnel d'application de la loi sur la manière de prendre note des résultats des inspections sur les lieux, à l'aide des tablettes électroniques qui lui ont été remises.

Recommandation 66

Le ministère de l'Éducation devrait évaluer l'adéquation de ses tablettes électroniques et voir s'il devrait utiliser d'autres moyens d'enregistrer lors des inspections des lieux.

Recommandation 67

Le ministère de l'Éducation devrait envisager de faire des enregistrements audio/vidéo durant les inspections pour garantir le meilleur recueil possible des preuves.

Surveillances, avertissements et mandats de perquisition

Recommandation 68

Le ministère de l'Éducation devrait donner régulièrement des formations sur les techniques de surveillance et d'exécution des mandats de perquisition au personnel chargé de l'application de la loi.

Recommandation 69

Le ministère de l'Éducation devrait produire des statistiques sur l'utilisation et les résultats de la surveillance et de l'exécution des mandats de perquisition, afin de déceler les tendances, de repérer les exploitants et les services de garde à surveiller en vue de mesures ultérieures, et de détecter les lacunes de formation.

Recommandation 70

Le ministère de l'Éducation devrait demander à son personnel d'encadrement de veiller à ce que la correspondance adressée aux exploitants de services de garde non agréés soit exacte et envoyée sans tarder.

Recommandation 71

Le ministère de l'Éducation devrait procéder à la vérification des dossiers de plaintes afin de s'assurer que la correspondance respecte les normes concernant les délais.

Recommandation 72

Le ministère de l'Éducation devrait intégrer des alertes et des rappels électroniques à son système de gestion de cas afin d'inciter son personnel à envoyer la

correspondance aux exploitants de services de garde non agréés dans les délais prescrits.

Recommandation 73

Le ministère de l'Éducation devrait revoir et réviser les lettres types qu'il envoie aux exploitants de services de garde illégaux, afin de s'assurer que le langage utilisé souligne l'importance d'une violation de la *Loi sur les garderies* et de la loi qui lui succédera, et que ce langage est adapté pour refléter la gravité de l'infraction.

Recommandation 74

Le ministère de l'Éducation devrait exiger de ses employés que, quand ils envoient une troisième lettre d'avertissement à un exploitant de services de garde illégaux, ils l'accompagnent d'autres mesures plus contraignantes d'application de la loi, comme des poursuites.

Injonctions et poursuites

Recommandation 75

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de s'efforcer de réviser ou remplacer la *Loi sur les garderies* afin d'accorder au Ministère le pouvoir de solliciter des injonctions et de donner des ordres de protection visant à régler des problèmes de santé, de sécurité et de bien-être des enfants dans le secteur des services de garde non agréés.

Recommandation 76

Le ministère de l'Éducation devrait solliciter des injonctions plus fréquemment quand il a affaire à des exploitants de services de garde non agréés qui font fi de la loi ou constituent des risques pour la santé, la sécurité et le bien-être des enfants.

Recommandation 77

Le ministère de l'Éducation devrait, en toute priorité, élaborer un cadre global d'application de la loi pour ses activités dans le secteur des services de garde non agréés afin d'aider son personnel à évaluer les mesures d'application appropriées, notamment dans les situations justifiant des poursuites.

Recommandation 78

Le ministère de l'Éducation devrait offrir à son personnel une formation sur le continuum d'application de la loi, allant des avertissements aux poursuites judiciaires, en y intégrant des cas qui ont créé un précédent afin que la loi soit appliquée de façon plus rationnelle, plus méthodique et plus cohérente dans le secteur des services de garde non agréés.

Dépistage

Recommandation 79

Le ministère de l'Éducation devrait passer au crible tous les candidats à l'obtention d'un permis en vertu de la *Loi sur les garderies* ou de la loi qui lui succédera afin de vérifier s'ils ont auparavant exploité illégalement des services de garde d'enfants non agréés, en violation de la Loi.

Recommandation 80

Le ministère de l'Éducation devrait modifier ses politiques de délivrance des permis pour qu'elles indiquent qu'en l'absence de circonstances atténuantes ou impérieuses, les personnes dont les antécédents comportent des violations de la *Loi sur les garderies* ou de la loi qui lui succédera ne devraient pas obtenir de permis d'exploitation en vertu de la Loi.

Clarification des termes

Recommandation 81

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer dans la voie de l'adoption de changements législatifs à la *Loi sur les garderies* afin de supprimer la référence aux « liens de famille » dans la définition de « garderie ».

Camps

Recommandation 82

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de s'efforcer de réviser ou remplacer la *Loi sur les garderies* afin de limiter les conditions dans lesquelles on peut exploiter un camp sans être titulaire d'un permis de garde d'enfants.

Recommandation 83

Le ministère de l'Éducation devrait exiger, en consultation avec le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport ainsi qu'avec d'autres parties prenantes, que les camps d'été obtiennent un permis en vertu de la *Loi sur les garderies* ou la loi qui lui succédera, à moins d'être agréés par l'*Ontario Camping Association* ou d'être soumis à d'autres normes de santé et de sécurité satisfaisantes.

Recommandation 84

Le ministère de l'Éducation devrait réserver l'exemption des camps d'été aux fournisseurs qui n'offrent des services de garde qu'à des enfants de plus de quatre ans, et qui n'exploitent pas leur camp dans une résidence privée.

Recommandation 85

Le ministère de l'Éducation devrait exiger que les exploitants de camps d'été obtiennent un permis en vertu de la *Loi sur les garderies*, avant d'organiser un camp, s'ils ont précédemment exploité un service non agréé de garde d'enfants avec des horaires et des programmes similaires.

Programmes de loisirs et de tutorat**Recommandation 86**

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de s'efforcer d'apporter des changements législatifs afin de clarifier et de limiter les situations où des programmes de loisirs, de tutorat et autres programmes similaires peuvent être exploités sans avoir été agréés comme services de garde d'enfants.

Recommandation 87

Le ministère de l'Éducation devrait réviser ses lignes directrices et offrir au public et au personnel chargé de l'application de la loi des orientations claires à propos des programmes de loisirs, de tutorat et autres programmes similaires qui remplissent les conditions requises pour être exemptés des exigences de permis en vertu de la *Loi sur les garderies*.

Recommandation 88

Le ministère de l'Éducation, en consultation avec le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport ainsi qu'avec d'autres parties prenantes, devrait imposer des restrictions supplémentaires sur les types de programmes de loisirs, de tutorat et autres programmes similaires pouvant être exemptés de l'obtention d'un permis, afin de s'assurer que leur but principal n'est pas la garde d'enfants.

Recommandation 89

Le ministère de l'Éducation devrait exiger que les programmes qui ont un élément de garde d'enfants, mais qui offrent également des activités récréatives complémentaires, ne soient pas exemptés de l'obtention d'un permis en vertu de la *Loi sur les garderies*, s'ils sont exploités en résidence privée ou s'ils dispensent des services à des enfants de moins de 6 ans.

Recommandation 90

Le ministère de l'Éducation devrait mener des recherches en consultation avec d'autres ministères, notamment le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport, et envisager d'imposer des garde-fous supplémentaires afin de veiller à ce que les besoins des enfants en matière de santé, de sécurité et de bien-être soient adéquatement considérés dans des situations où interviennent des programmes non agréés de loisirs, de tutorat ou autres programmes similaires.

Locaux commerciaux

Recommandation 91

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de s'efforcer d'éliminer la distinction entre résidences privées et locaux commerciaux qui apparaît dans la définition d'« agence de services de garde en résidence privée » dans la *Loi sur les garderies*.

Écoles privées

Recommandation 92

Le ministère de l'Éducation devrait prendre l'initiative de mettre en application la *Loi sur les garderies* ou la loi qui lui succédera relativement à l'exploitation des garderies œuvrant dans des écoles privées, ou affiliées à elles, même si elles existaient avant 1993 ou bénéficiaient auparavant d'une exemption conformément à une politique ministérielle.

Recommandation 93

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer de promouvoir la révision législative du système d'agrément des services de garde d'enfants afin de garantir que les écoles privées qui fournissent des services de garde à des enfants d'âge préscolaire soient soumises aux exigences d'obtention de permis.

Recommandation 94

Le ministère de l'Éducation devrait continuer de recueillir des informations précises auprès des écoles privées sur le nombre et l'âge des enfants qui y reçoivent des services.

Recommandation 95

Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que le formulaire qu'il utilise pour l'avis d'intention de fonctionner en tant qu'école privée demande aux écoles privées d'énumérer tous les emplacements où elles sont en activité, ainsi que le nombre d'enfants de divers groupes d'âge recevant des services en chaque lieu.

Recommandation 96

La Direction des services régionaux du ministère de l'Éducation devrait communiquer régulièrement à la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants les renseignements qu'elle recueille auprès des écoles privées sur le nombre et l'âge des enfants qui y sont inscrits.

Recommandation 97

Le ministère de l'Éducation devrait enjoindre à la Direction des services régionaux d'aviser la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants de tous les ordres adressés aux écoles privées de cesser de fonctionner en vertu de la *Loi sur l'éducation*.

Recommandation 98

Le ministère de l'Éducation devrait mettre en lien les renseignements sur les écoles privées avec son nouveau système de gestion de cas pour faciliter l'application de la *Loi sur les garderies* ou la loi qui lui succédera.

Recommandation 99

La Direction des services régionaux et la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants du ministère de l'Éducation devraient effectuer des inspections conjointement pour confirmer que les écoles privées qui ont reçu l'ordre de cesser d'offrir des services, en vertu de la *Loi sur l'éducation*, et qui s'occupaient d'enfants de moins de 10 ans sont en conformité avec cette Loi ainsi qu'avec la *Loi sur les garderies* ou la loi qui lui succédera.

Recommandation 100

Le ministère de l'Éducation devrait offrir une formation commune à la Direction des services régionaux et à la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants pour garantir une application efficace des exigences de la *Loi sur l'éducation* et de la *Loi sur les garderies* (ou de la loi qui lui succédera) au secteur des écoles privées.

Recommandation 101

Le ministère de l'Éducation devrait créer des protocoles de communication et d'application de la loi afin d'inciter la Direction des services régionaux et la Direction de l'assurance de la qualité et de la délivrance des permis des services de garde d'enfants à coordonner leurs activités d'application de la loi.

Recommandation 102

Le ministère de l'Éducation devrait fournir des renseignements sur les exigences en matière de permis, en vertu de la *Loi sur les garderies* ou de la loi qui lui succédera, à toutes les écoles privées, y compris avant l'inscription initiale.

Recommandation 103

Le ministère de l'Éducation devrait envoyer des renseignements sur les exigences en matière de permis, en vertu de la *Loi sur les garderies* ou de la loi qui lui succédera, à toutes les écoles privées qui ont reçu l'ordre de cesser leurs activités en vertu de la *Loi sur l'éducation*.

Outils d'application et de sensibilisation

Recommandation 104

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer d'œuvrer en faveur de la révision ou du remplacement de la *Loi sur les garderies* afin de fournir au Ministère les outils nécessaires à une application efficace des exigences relatives à l'obtention de permis, dont la possibilité d'imposer des sanctions administratives et d'augmenter les pénalités dans le cas de condamnations en vertu de la Loi.

Recommandation 105

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer d'œuvrer en faveur de la révision ou du remplacement de la *Loi sur les garderies* afin de restreindre l'utilisation des termes associés aux services agréés de garde d'enfants.

Recommandation 106

Le ministère de l'Éducation devrait, en consultation avec les parties prenantes, concevoir et réaliser une vaste campagne multimédia, qui comprendrait les médias traditionnels et sociaux, des ressources en ligne, ainsi que la diffusion de documents à diverses organisations du secteur public et de la collectivité, pour mieux faire connaître les options de services de garde d'enfants disponibles et éviter l'exploitation de services non agréés illégaux.

Permis universels

Recommandation 107

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement de l'Ontario devraient continuer d'œuvrer en faveur de la révision ou du remplacement de la *Loi sur les garderies*, afin d'exiger des normes plus élevées dans les services de garde d'enfants, comme la vérification des antécédents criminels.

Recommandation 108

Le ministère de l'Éducation devrait obtenir et analyser des données provenant de diverses sources en relation avec des incidents graves qui mettent en danger la santé, la sécurité et le bien-être des enfants dans les services de garde non agréés.

Recommandation 109

Le ministère de l'Éducation devrait répertorier au moyen de son nouveau système de gestion de cas les incidents qui présentent des risques pour la santé, la sécurité et le bien-être des enfants.

Recommandation 110

Le ministère de l'Éducation devrait examiner les registres volontaires actuels consacrés aux services de garde d'enfants et étudier la faisabilité de l'adoption d'un registre provincial centralisé, où l'inscription pourrait être volontaire ou obligatoire.

Recommandation 111

Le ministère de l'Éducation devrait consulter le Bureau du coroner en chef relativement à la création d'un système permettant de recenser les décès d'enfants dans les services de garde non agréés.

Recommandation 112

Le ministère de l'Éducation devrait surveiller les effets des modifications apportées aux politiques, aux lois et aux règlements dans le secteur des services de garde d'enfants et évaluer les risques pour les enfants liés aux modalités des services de garde non agréés, afin de mettre en place des mesures de protection supplémentaires à l'avenir.

Suivi

Recommandation 113

Le ministère de l'Éducation devrait faire rapport à mon Bureau dans six mois sur les progrès qu'il aura accomplis dans la mise en œuvre de mes recommandations, puis tous les six mois jusqu'à ce que je sois convaincu que des mesures adéquates ont été prises en ce sens.

Réponse

- 493** Le ministère de l'Éducation a eu la possibilité d'étudier mes conclusions, mon opinion et mes recommandations préliminaires et d'y donner réponse. Les commentaires et les clarifications des responsables ministériels ont été pris en considération lors de la préparation de ce rapport final.
- 494** Le sous-ministre de l'Éducation a aussi apporté une réponse détaillée à mes recommandations et m'a fait part des mesures que le Ministère prend pour y donner suite. Une copie de cette réponse se trouve en annexe à ce rapport.
- 495** Le sous-ministre a indiqué que la plupart (plus de 95) de mes recommandations étaient d'ores et déjà considérées. Environ 35 seront abordées dans le cadre du Projet de loi 10, *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, et environ 60 seront résolues par la création de la nouvelle unité d'application de la loi et par des changements de politiques internes.
- 496** Au cours de l'année passée, le Ministère a fait des efforts réels et ciblés pour relever le défi qui vise à doter l'Ontario d'un système proactif, efficace et fondé sur les risques pour contrôler en temps opportun les services non agréés de garde d'enfants. Il s'est engagé à présenter à mon Bureau des mises à jour semestrielles, et je continuerai de suivre ses progrès dans la mise en œuvre de mes recommandations.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario

Annexe : Réponse du ministère de l'Éducation

Ministry of Education

Deputy Minister

Mowat Block
Queen's Park
Toronto ON M7A 1L2

Ministère de l'Éducation

Sous-ministre

Édifice Mowat
Queen's Park
Toronto ON M7A 1L2



August 22, 2014

Mr. André Marin
Ombudsman
Office of the Ombudsman of Ontario
10th Floor, South Tower
483 Bay Street
Toronto, ON
M5G 2C9

Dear Mr. Marin,

Thank you for the opportunity to review your preliminary report on the "Investigation into how the Ministry of Education responds to complaints and concerns relating to unlicensed daycare providers." I am pleased to provide a detailed response to your recommendations and share the steps we are taking to address them.

Over the past year, the ministry has taken solid steps to strengthen our approach to responding to complaints and concerns related to unlicensed child care. In July, Bill 10, the *Child Care Modernization Act, 2014* was introduced. If passed, this legislation would expand the Ministry of Education's powers to support compliance and strengthen oversight of unlicensed child care settings.

The ministry has also:

- Established a dedicated enforcement unit to investigate violations of the *Day Nurseries Act* and take the appropriate enforcement action when needed; recruitment for this unit is currently underway.
- Launched an online Searchable Registry of Unlicensed Child Care Violations, which will allow parents to verify if an unlicensed child care provider has previously been found to have violated the *Day Nurseries Act*.
- Launched a toll-free number for unlicensed child care complaints to facilitate the reporting of violations to the Ministry.
- Introduced a revised internal directive to better guide staff in administering and enforcing the *Day Nurseries Act*.

We are pleased to report that over ninety-five (95) of your recommendations are already being addressed:

- Over thirty-five (35) addressed through the introduction of Bill 10, the *Child Care Modernization Act, 2014*.
- Approximately sixty (60) through the establishment of the new enforcement unit and through internal policy changes.

In addition, work is underway or planned for the remaining recommendations.

Thank you again for the opportunity to review your preliminary report.

Sincerely,

A handwritten signature in cursive script that reads "George Zegarac".

George Zegarac
Deputy Minister

Enclosure

Number	Recommendation	Response
1	<p>The Ministry of Education should take all necessary steps to support reform to improve the system for monitoring unlicensed child care operators.</p>	<p>The ministry has established a new dedicated enforcement unit to respond and follow up on complaints and information regarding unlicensed child care providers. Recruitment of staff is underway. In August 2014, the ministry launched an online searchable registry which allows parents to access information about violations and convictions of unlicensed child care providers, and a designated toll free number report a complaint regarding an unlicensed provider.</p> <p>In addition, the proposed legislation, Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i> if passed, would expand the ministry's powers to support compliance and strengthen oversight of unlicensed child care settings.</p>
2	<p>The Government of Ontario should continue to seek reform of the system for regulating unlicensed child care services in Ontario.</p>	<p>Reform of the system with respect to unlicensed child care in Ontario is proposed under Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>.</p> <p>If passed, this legislation would expand the Ministry of Education's powers to support compliance and strengthen oversight of unlicensed child care settings.</p>
3	<p>The Ministry of Education should implement its stated plans to establish a dedicated enforcement unit, a 1-800 complaint line, and an on-line search tool, to improve oversight of unlicensed child care operations, as soon as possible.</p>	<p>The ministry has established a new dedicated enforcement unit to respond and follow up on complaints and information regarding unlicensed child care providers. Recruitment of staff is underway. In August 2014, the ministry launched an online searchable registry which allows parents to access information about violations and convictions of unlicensed child care providers, and a designated toll free number report a complaint regarding an unlicensed provider.</p>
4	<p>The Ministry of Education should ensure that it has adequate resources going forward to properly administer and effectively enforce the <i>Day Nurseries Act</i>.</p>	<p>The ministry has provided additional resources for enforcement and inspection to administer and enforce the <i>Act</i>. The ministry has allocated nine new additional full-time staff positions for the new dedicated Enforcement Unit which is currently under recruitment. Additional staff positions have been put in place to address workload in the licensed sector as well.</p>

Number	Recommendation	Response
5	<p>The Ministry of Education should ensure that, prior to assuming responsibility for any new program area, it conducts sufficient research to ensure it is aware of and can plan for any serious issues and deficiencies, which may compromise the effectiveness and efficiency of program administration.</p>	<p>The Ministry of Education will conduct research prior to the transfer of any new program responsibilities.</p>
6	<p>The Government of Ontario should use the <i>Day Nurseries Act</i> licensing program and its transition to the Ministry of Education as a learning example for Ontario Public Service administrators.</p>	<p>The Ministry of Education will share information about lessons learned in the child care licensing transfer within the Ontario Public Service.</p>
7	<p>The Ministry of Education should conduct periodic audits of its informal complaint logs to ensure compliance with its directions concerning record-keeping and supervisory review of records.</p>	<p>Regular audits have been in place since July 2013. This audit regime will continue. The Child Care Quality Assurance and Licensing (CCQAL) Branch Internal Directive, "Internal Directive: Investigation and Enforcement Related to Unlicensed Child Care" (referred to as "Internal Directive" for the duration of this document) includes the requirement for staff to review on a weekly basis the unlicensed complaint logs and supporting documentation in the complaint file to ensure appropriate follow-up action, including timely, consistent information collection. Regional managers review and sign off on the logs on a weekly basis. Quarterly reviews are completed by Internal Audit.</p>
8	<p>The Ministry of Education should adopt a proactive approach to enforcement that reflects the fundamental importance of protecting children in informal care</p>	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i> would, if passed, expand the Ministry of Education's powers to support compliance and strengthen oversight of unlicensed child care settings.</p> <p>This includes expanded prohibitions and duties for child care providers as well as a range of enforcement tools including compliance orders, protection orders, administrative penalties and restraining orders.</p>

Number	Recommendation	Response
	arrangements	The CCQAL Enforcement Unit is moving towards adopting a more proactive, risk-based approach to unlicensed child care providers.
9	<p>The Ministry of Education should direct enforcement staff to conduct media and Internet searches to identify potential illegal unlicensed child care arrangements for inspection and to conduct inspections when their own observations or research identifies potentially illegal child care arrangements.</p>	<p>The ministry is adopting a more proactive approach to information about unlicensed child care providers. The risk based approach to proactive enforcement will include the tactical use of media and internet, when appropriate, to identify unlicensed child care providers who may be providing care to more than five children without a licence.</p> <p>The ministry has clarified in the Internal Directive that, where the ministry learns, observes, or is provided with, any information about an unlicensed child care provider who may be providing care to more than five children, the ministry follows up on this information with a site visit using the standard follow-up procedure.</p> <p>An internal process was developed for reporting and referring information about potentially non-compliant unlicensed child care providers to Enforcement Unit staff. Information about the referral process was distributed to all <u>Early Years Division staff</u> and other relevant ministry partners.</p> <p>The ministry is moving towards adopting a more proactive, risk-based approach to unlicensed child care providers.</p> <p>Enforcement staff will incorporate pre-emptive investigative techniques in order to encourage the active enforcement of the DNA and any successor legislation that may be passed. The staff of the new dedicated enforcement unit will be trained on how to effectively use these techniques once recruited.</p>
10	<p>The Ministry of Education should adopt pre-emptive investigative techniques, such as "the secret shopper" method, and train its staff to encourage active enforcement of the <i>Day Nurseries Act</i> and any successor legislation.</p>	<p>The Internal Directive includes the direction that CCQAL staff are to search available ministry records by the provider name and site address, to identify relevant historical information about an unlicensed child care provider after a new complaint is received. The ministry will reinforce this requirement through training.</p>
11	<p>The Ministry of Education should provide additional direction to staff conducting complaint intake to ensure that both names and addresses relating to complaints are searched and recorded on complaint intake forms, along with information about past contraventions, enforcement</p>	

Number	Recommendation steps and results.	Response
12	<p>The Ministry of Education should direct that enforcement staff responsible for conducting inspections routinely search Ministry records to confirm compliance history.</p>	<p>The Internal Directive states that CCQAL staff are required to search for an unlicensed child care provider's compliance history and record the historical information in the Complaint Intake Form. The ministry will reinforce this requirement through training.</p>
13	<p>The Ministry of Education should direct enforcement staff, when they receive complaints which do not contain specific information about the number of children in care, to take positive steps to confirm details relating to unlicensed child care operations, including contacting the complainant for further information, reviewing its records for prior complaints, searching the Internet, and also conducting site inspections.</p>	<p>The ministry has specified in its Internal Directive that, in a situation where the ministry learns, or is provided with, information about an unlicensed child care provider who may be providing care to more than five children, but the exact number of children is unknown (i.e. the available information does not support that there are five or fewer children), the ministry follows up on this information with a site visit using the standard follow-up procedure. Ministry staff are to take positive steps to confirm the missing details such as contacting the complainant where possible, reviewing available records for historical information, and searching online for additional information.</p>
14	<p>The Ministry of Education should implement additions to its new case management system to allow for tracking of complaints and enforcement relating to unlicensed child care providers on an expedited basis.</p>	<p>A complaints management system to automate tracking of complaints and enforcement is currently in development and will be deployed in Fall 2014 with ongoing enhancements.</p>

Number	Recommendation	Response
15	<p>The Ministry of Education should ensure that program staff have access to search the case management system for records relating to unlicensed child care throughout the province and can search for information using multiple identifiers.</p>	<p>The complaints management system will be accessible to staff and will have multiple search features.</p>
16	<p>The Ministry of Education should ensure that its new case management system has capacity to generate statistical information to effectively track individual cases and complaint trends to allow for effective enforcement and program improvement.</p>	<p>The ability to generate statistical reporting and analytics from the complaints management system will be available in 2015.</p>
17	<p>The Ministry of Education's case management system should incorporate security features that minimize the risk of data being lost or misplaced as a result of multiple users.</p>	<p>Security features are included in the complaints management system's design.</p>
18	<p>The Ministry of Education should ensure that complete historical data relating to complaints, inspections and prosecutions is incorporated into its case management system in an easily searchable format.</p>	<p>The ministry will begin converting historical paper copies into a digital format that is easily searchable this Fall.</p>

Number	Recommendation	Response
19	<p>The Ministry of Education should direct enforcement staff to search all available historical complaint records including information generated before January 1, 2012.</p>	<p>The Internal Directive directs CCQAL staff to search available ministry records for previous complaints, by the provider name and site address, to identify relevant historical information about an unlicensed child care provider. This requirement was reinforced through training.</p>
20	<p>The Ministry of Education should ensure that all regional offices maintain organized electronic and paper files in a consistent manner.</p>	<p>The Internal Directive includes requirements for hard copy and digital file retention related to unlicensed child care. The ministry will continue to communicate the requirements for maintaining organized electronic and digital files to CCQAL staff as part of regular training and ongoing communication.</p> <p>Once implemented, the new complaints management system for unlicensed child care will centralize the process of collecting information about unlicensed child care providers, increasing the efficiency and consistency of data collection practices.</p>
21	<p>The Ministry of Education should require that the Director of the Child Care and Quality Assurance and Licensing Branch review, approve and keep track of all decisions not to undertake site inspections in response to complaints.</p>	<p>The ministry has put in place the requirement for the Director at corporate office to receive regular reports and briefings from the Enforcement Unit including on all decisions to not conduct a site visit and the rationale behind the decision. This requirement has been added to the Internal Directive.</p>
22	<p>The Ministry of Education should arrange for periodic audits of its informal complaint logs to ensure timely inspections and supervisory review of records are being conducted.</p>	<p>Regular audits have been in place since July 2013. This audit regime will continue. Staff will review the unlicensed care logs and supporting documentation on a weekly basis to support compliance with the Internal Directive. Regional managers review and sign off on the logs on a weekly basis. Quarterly reviews are completed by Internal Audit.</p>

Number	Recommendation	Response
23	<p>The Ministry of Education should revise or replace its Complaint Intake and Information about Children Receiving Care forms to ensure that the following information is captured:</p> <ul style="list-style-type: none"> • How many children were found on site; • How many children found on site were under 10 years of age and their specific ages; • Details of any other children, not found on site, which appear scheduled to attend the child care; • The source of information about children's ages and attendance (e.g. caregiver records, interviews with caregivers or parents); • The full schedule of attendance of all children for the week of the visit, and for a longer period, if it appears that the schedule varies; and • A clear explanation of the basis on which the caregiver has been found to be compliant or non-compliant. 	<p>The ministry has reviewed and revised the Complaint Intake and Information about Children Receiving Care forms to include the information specified in the recommendation.</p> <p>The Internal Directive has been updated to include these revisions, and these changes have been communicated to all CCQAL staff.</p>

Number	Recommendation	Response
24	<p>The Ministry of Education should train enforcement staff to ensure that its Complaint Intake and Information about Children Receiving Care forms are consistently, clearly and accurately completed.</p>	<p>The ministry will train CCQAL staff in ensuring that standardized forms are used in a consistent, effective manner, through training and ongoing communication in fall 2014.</p>
25	<p>The Ministry of Education should direct its staff to prioritize inspection of complaints received by municipal officials, children's aid societies, police services, and school officials.</p>	<p>The ministry met with other ministries and has added a requirement to the Internal Directive that, when planning follow-up action, ministry staff are to prioritize complaints that are referred to the ministry by another regulatory authority, within the context of a risk-based approach.</p>
26	<p>The Ministry of Education should enter into protocols with outside agencies such as municipalities, children's aid societies, police services and schools to ensure effective follow-up and information sharing relating to concerns about unlicensed child care operations.</p>	<p>The ministry has drafted information sharing protocols with the Ministry of Children and Youth Services and the Ministry of Health and Long Term Care and is actively involved in discussions regarding the development of similar protocols with the ministries of Municipal Affairs and Housing and Ministry of Community Safety and Correctional Services for the purpose of sharing information relating to concerns about unlicensed child care providers.</p> <p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would set out that persons designated by regulation (which could include public health officials, children's aid society officials, etc.) have a duty to report child care situations, including in unlicensed settings, where they observe in the course of their employment that a child's safety is at risk.</p> <p>In addition, the proposed legislation sets out a duty to cooperate between the Minister of Education and service managers (i.e. municipalities), which includes sharing information related to child care and early years programs.</p> <p>The proposed legislation also includes provisions around the collection and use of personal information by the ministry for certain purposes having to do with child care and early years programs and services which could support effective information sharing about unlicensed child care</p>

Number	Recommendation	Response
27	<p>The Ministry of Education should take steps to educate municipal, children's aid society, police and school officials, about the Ministry's role in ensuring unlicensed child care operations comply with the <i>Day Nurseries Act</i> requirements and its successor legislation.</p>	<p>programs. Information sharing protocols with other ministries and agencies will be accompanied by information campaigns on the ministry's role in ensuring unlicensed child care providers comply with the <i>Day Nurseries Act</i> requirements and any successor legislation that may be passed.</p>
28	<p>The Ministry of Education should develop outreach materials for local authorities, including information on how to readily communicate with its enforcement staff, and encourage them to come forward with concerns about unlicensed child care operations.</p>	<p>The ministry will develop outreach materials for local authorities and distribute these products to local authorities.</p>
29	<p>The Ministry of Education should ensure that complaint files are not closed unless positive evidence of compliance with the Act has been obtained through inspection.</p>	<p>The ministry has specified in its Internal Directive that, in order to close a complaint file, ministry staff must have direct, first-hand information that an unlicensed child care provider is in compliance with the <i>Day Nurseries Act</i>, such as through a site visit or conducting surveillance.</p>
30	<p>The Ministry of Education should expressly prohibit enforcement staff from closing complaint files</p>	<p>The Internal Directive states that in no circumstances can ministry staff correspond with the unlicensed child care provider by telephone, email or by letter as a substitute for carrying out an in-person unannounced site visit. The Directive has been clarified to state that a site visit is required to confirm the number of children in care, and that information provided by the provider, through a</p>

Number	Recommendation	Response
	<p>based on information obtained through telephone conversations with caregivers.</p>	<p>telephone call or a written correspondence, is not sufficient evidence to close a complaint.</p>
31	<p>The Ministry of Education should ensure that enforcement staff do not directly or indirectly alert individuals, who are the subject of a complaint, prior to carrying out an initial or follow-up inspection.</p>	<p>Regular audits and review processes are in place and will continue to confirm that complaint files are only closed based on sound information that the child care provider is compliant.</p> <p>The Internal Directive states that all site visits to unlicensed child care providers are to be unannounced. The ministry will reinforce this requirement through training.</p>
32	<p>The Ministry of Education should direct staff to take all reasonable steps to determine the correct address when responding to complaints, including contacting complainants for clarification, searching the Internet, and using independent observation.</p>	<p>The Internal Directive states that, where ministry staff are unable to locate the site address because the address provided by the complainant is incorrect or incomplete, ministry staff contact the complainant, if possible, to ask for correct information about the site address.</p> <p>The Internal Directive has been strengthened to require that ministry staff take all reasonable steps to determine the correct address including using online resources and searching ministry records for historical information about the provider.</p>
33	<p>The Ministry of Education should ensure that advisory and enforcement duties relating to unlicensed child care complaints remain separate and that enforcement expertise is promoted in its new dedicated enforcement unit.</p>	<p>The new Enforcement Unit will focus on enforcing the <i>Day Nurseries Act</i> regarding unlicensed child care and will develop the skills and capacity required to carry out its responsibilities.</p>
34	<p>The Ministry of Education should ensure that staff</p>	<p>The new Enforcement Unit continues to recruit staff members who will serve as enforcement professionals. Staff titles for the new Unit include "Investigators" and "Senior Investigators."</p>

Number	Recommendation	Response
	<p>responsible for enforcing the <i>Day Nurseries Act</i> or successor legislation in the unlicensed sector are referred to as “inspectors,” “investigators,” “enforcement officers” or similar titles to reinforce their enforcement responsibilities.</p>	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would provide the Minister of Education with authority to appoint “inspectors” and issue certificates of appointment for inspectors to use when conducting their duties.</p>
35	<p>The Ministry of Education should replace the “five day” standard for responding to complaints and concerns about unlicensed child care operators, with a more expedient and flexible approach which recognizes some cases require immediate reaction.</p>	<p>The Internal Directive states that ministry staff conduct an initial site visit within five business days and immediately (on the same business day) if there is a health, safety or child welfare concern. The ministry has clarified in the Internal Directive that initial and follow-up site visits are conducted as soon as possible within the maximum timelines.</p>
36	<p>The Ministry of Education should develop and train its enforcement staff on a process for triaging and prioritizing cases for enforcement.</p>	<p>Enforcement Unit staff will be trained in adopting a risk-based approach in following up on unlicensed child care providers and prioritizing cases for enforcement.</p>
37	<p>The Ministry of Education should revise its Internal Directives and Guidelines to clarify that the “third” site inspection, as opposed to immediate escalated enforcement steps, must be approved by the Director on</p>	<p>The Internal Directive has been revised to specify that third site visits are authorized only in exceptional cases. The Director of the CCQAL corporate office will review all instances where a third visit has been recommended in lieu of progressive enforcement action after a provider has been found to be non-compliant at a second site visit.</p>

Number	Recommendation	Response
	<p>an exception basis, and to provide clear guidance as to the circumstances warranting a third inspection rather than escalated enforcement steps.</p>	
38	<p>The Ministry of Education should direct staff to exercise due diligence and expediency in collecting relevant evidence in order to preserve enforcement options.</p>	<p>The ministry will adhere to timelines to ensure that the prosecution of contraventions does not become statute barred.</p>
39	<p>The Ministry of Education should institute a process for conducting spot inspections, to address caregivers in the unlicensed child care sector with a history of compliance problems e.g. serial contraventions of the <i>Day Nurseries Act</i> or successor legislation, significant violations, unhealthy, unsafe premises or practices, dishonesty and/or obstruction in the inspection process.</p>	<p>The ministry will analyze historical data and conduct inspections of child care providers who have a history of non-compliance. The Ministry is investigating moving to a more risk-based inspection and enforcement approach.</p>
40	<p>The Ministry of Education should generate statistics, and monitor and identify trends relating to illegal child care operators to assist in planning proactive enforcement activities.</p>	<p>The new Enforcement Unit will generate statistics and monitor trends to assist in informing and planning more proactive, risk-based enforcement activities, based on the new complaints management system for unlicensed child care, which is currently in development.</p> <p>Once implemented, the complaints management system will strengthen the ministry's data collection practices and improve the ministry's ability to generate and monitor statistics related to the unlicensed sector.</p>

Number	Recommendation	Response
41	<p>The Ministry of Education should train its enforcement staff on the significance of the limitation period for prosecutions under the <i>Provincial Offences Act</i> and clarify that it does <u>not</u> prevent staff from considering historic incidents when determining how to respond to new complaints.</p>	<p>Currently, the Manager of the Enforcement Unit is providing this direction. Staff will be trained regarding the use of previous enforcement history, including use in subsequent prosecution.</p>
42	<p>The Ministry of Education should provide clear direction to its enforcement staff that previous violations of the <i>Day Nurseries Act</i> or successor legislation by an unlicensed caregiver, regardless of when they occurred, should be considered in assessing how to respond to new complaints.</p>	<p>The Manager of the Enforcement Unit currently provides this direction. Enforcement Unit staff will be directed to consider previous violations as part of progressive enforcement. The Ministry is also moving toward a more risk-based inspection and enforcement approach.</p>
43	<p>The Ministry of Education should provide direction to enforcement staff that a caregiver's refusal to cooperate with an inspection is to be considered when deciding on the appropriate level of enforcement to address a violation of the <i>Day Nurseries Act</i> or successor</p>	<p>The ministry has strengthened its Internal Directive to state that enforcement staff should consider a risk-based approach when determining appropriate follow-up action based on perceived level of health and safety risk to children. Obstruction charges will be considered where warranted (e.g. In case where there is improper resistance).</p>

Number	Recommendation	Response
44	<p>The Ministry of Education should ensure its enforcement staff receive comprehensive training on how to carry out effective inspections, including investigative planning, collection and recording of physical evidence, interviewing witnesses, assessing evidence, and report-writing best practices.</p>	<p>The ministry will conduct comprehensive training on investigations for all Enforcement Unit staff in fall 2014.</p>
45	<p>The Ministry of Education and the Government of Ontario should continue to promote legislative amendment to revise or replace the <i>Day Nurseries Act</i> to provide the additional inspection powers contemplated by Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i></p>	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would clarify and strengthen the Ministry of Education's powers of inspection.</p> <p>The proposed legislation would include authority to conduct inspections without a warrant for premises that are operating under the authority of a licence, and premises where there are reasonable grounds to believe that the proposed act or regulations are not being complied with (including unlicensed providers in a private dwelling).</p> <p>The proposed legislation would also expand the Ministry of Education's powers to support compliance and strengthen oversight of unlicensed child care settings. This includes expanded prohibitions and duties for child care providers.</p>
46	<p>The Ministry of Education should direct enforcement staff to make every reasonable effort during inspections to obtain information about child attendance and fees charged for child care services, and to copy and/or photograph relevant records</p>	<p>The Internal Directive includes the direction that ministry staff ask for attendance records and fee payment information during site visits. The ministry has reinforced in its Internal Directive routine practices of collecting information during a site visit to determine compliance. These practices include asking if attendance and fee payment records are retained by the provider and taking pictures or making photocopies of these records, if it is reasonable and possible to do so.</p> <p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would clarify the Ministry of Education's powers of inspection. This includes clarifying that an inspector may examine a record that is relevant to the inspection and may copy the record.</p>
47	<p>The Ministry of Education</p>	<p>The Internal Directive includes the direction that ministry staff take photographs, use cameras and</p>

Number	Recommendation	Response
	<p>should reinforce that enforcement staff should routinely photograph and/or video record the exterior and interior of premises used for unlicensed child care operations, including physical items, which may demonstrate a caregiver is operating an illegal day nursery</p>	<p>recording devices during a site visit as needed, where it is reasonable and possible to do so.</p> <p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would clarify the Ministry of Education's powers of inspection. This includes providing that an inspector may take photographs, video recordings or other visual or audio recording of the interior or exterior of a premise.</p>
48	<p>The Ministry of Education, in consultation with the Information and Privacy Commissioner, should change its policy to allow for photographing/video-recording of children in unlicensed day nursery settings in appropriate circumstances</p>	<p>The Ministry of Education will explore the feasibility of providing authority to allow for photographing/video-recording of children in unlicensed child care settings where appropriate and will consult with the Information Privacy Commissioner.</p>
49	<p>The Ministry of Education should train enforcement staff on communication techniques and strategies to encourage caregiver cooperation with its inspections.</p>	<p>Enforcement Unit staff will be trained in techniques to encourage child care provider communication and cooperation during site visits.</p>
50	<p>The Ministry of Education should direct enforcement staff to make all reasonable attempts to view all external and interior areas of a residence under inspection.</p>	<p>The ministry has added direction to its Internal Directive to confirm that during the site visit, enforcement staff should observe all interior and exterior areas of the premises, where it is reasonable and possible to do so.</p> <p>Enforcement staff will be trained to conduct full perimeter scans and to conduct a full inspection of all interior rooms whenever possible. Enforcement staff will document any refusals by the child care provider to allow them to inspect certain areas of the property. The ministry will consider obtaining a search warrant, if applicable.</p>

Number	Recommendation	Response
51	<p>The Ministry of Education should direct staff to inquire into whether a caregiver under inspection owns or uses property adjacent to the site being inspected or elsewhere, and uses that premises to provide child care.</p>	<p>The ministry has added to its Internal Directive that, during a site visit where it is relevant to do so, enforcement staff should ask the child care provider if they use any of the adjacent properties in order to provide unlicensed child care.</p> <p>Where necessary, ministry staff collect third-party information regarding the owner of adjacent properties.</p>
52	<p>The Ministry of Education should direct enforcement staff, as a standard practice, to attempt to obtain information from parents about children's child care schedules, ages and child care operations to verify evidence obtained from child care providers.</p>	<p>The ministry's practice has been to collect children's child care schedules and ages, parents' names and contact addresses during a site visit. The ministry has revised its Internal Directive to state that, following a site visit, ministry staff will, where necessary, contact parents to verify information obtained from the child care provider.</p>
53	<p>The Ministry of Education should direct enforcement staff to record information obtained from parents relating to children receiving unlicensed care on the Information about Children Receiving Care and Complaint Intake forms.</p>	<p>The Internal Directive was revised to include that, any information obtained from parents relating to children receiving unlicensed care will be recorded on the Information about Children Receiving Care and Complaint Intake forms.</p>
54	<p>The Ministry of Education should direct enforcement staff that whenever possible, and in all cases involving a health, safety, or child welfare concern, they</p>	<p>The Internal Directive includes the direction that where there are concerns about children's health and safety, enforcement staff determine, in consultation with their regional manager, whether to remain on site until the number of children has been reduced. The Directive also states that where the health or safety of children is at risk, inspectors will contact the lead agency to report the issues. The Directive has been clarified to state that where a third party agency has been contacted regarding children's health and safety, inspectors will remain on site as directed until the lead agency</p>

Number	Recommendation	Response
	should wait until all the children being cared for in an illegal child care operation have been retrieved by parents, before leaving the site.	arrives.
55	The Ministry of Education should direct enforcement staff, as a standard practice, to contact parents directly to notify them that their children have been attending illegal unlicensed child care operations and educate them on the <i>Day Nurseries Act</i> or successor legislation	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would permit the Director to post information on any enforcement tools applied to child care providers (e.g. compliance orders, protection orders, administrative penalties, conviction of an offence under the Act) where child care is provided or publish this information in any manner or medium considered appropriate.</p> <p>In addition, the proposed legislation would require unlicensed child care providers to disclose their unlicensed status to parents and retain a record of this disclosure.</p> <p>The Ministry of Education intends to provide information directly to parents with children attending non-compliant unlicensed child care programs where contact information is available.</p>
56	The Ministry of Education should train enforcement staff in dispute resolution, and conflict de-escalation techniques.	The new Enforcement Unit's staff will be trained in dispute resolution and conflict avoidance.
57	The Ministry of Education should develop reference materials that can be provided to parents to assist them in locating alternative legal child care spaces	<p>Currently, the ministry provides information and resources about <i>Day Nurseries Act</i> requirements and licensed child care options to the unlicensed child care provider to distribute to parents, and directly to parents where they are on site. The ministry also provides information on its website and provides information about licensed child care options in its standard correspondence template when responding to parents who inquire to the ministry about their unlicensed child care provider.</p> <p>The Ministry of Education intends to provide information directly to parents with children attending non-compliant unlicensed child care where contact information is available.</p> <p>Ministry staff will provide information about child care, including the licensed child care websites, child care fact sheets, and the registry of unlicensed child care violations.</p> <p>The ministry has added additional information regarding both noted areas to its Internal Directive to clarify expectations for enforcement staff carrying out inspections.</p>
58	The Ministry of Education should set out clear written	

Number	Recommendation	Response
59	<p>expectations and roles for enforcement staff carrying out complaint inspections.</p> <p>The Ministry of Education should direct all enforcement staff, acting as seconds during an inspection, to actively assist in the collection of evidence and record their observations independently, and as soon as possible.</p>	<p>The ministry has strengthened its Internal Directive to set out clear expectations for both enforcement staff carrying out site inspections. This includes responsibility for the second PA to assist in the collection of records, information and/or evidence during the site visit and formally record their own observations during the visit.</p>
60	<p>The Ministry of Education should ensure that if enforcement staff is assisted by an official from another organization in carrying out an inspection, that individual is required to supply an independent and contemporaneous record of their inspection observations.</p>	<p>The Internal Directive was revised to add the requirement that both individuals conducting the site visit are required to maintain an independent set of notes with records of their own observations.</p>
61	<p>The Ministry of Education should avoid relying on officials from other organizations to carry out inspections, and ensure that its new enforcement team is adequately resourced to meet the requirement of two staff attending at each inspection.</p>	<p>The use of external officers as the second person conducting site visits is discouraged in the Internal Directive unless it is part of a joint inspection.</p>

Number	Recommendation	Response
62	<p>The Ministry of Education should direct its enforcement staff to independently, thoroughly and accurately complete all inspection records as soon as possible during and following an inspection.</p>	<p>The ministry has added to the Internal Directive that ministry staff should make every effort to transcribe their observations in the Children Receiving Care Form and Complaint Intake Form as soon as possible during, or immediately following the site visit, in order to ensure that the information is independently, thoroughly and accurately completed.</p>
63	<p>The Ministry of Education should audit inspection records to ensure they are thorough, accurate and completed in a timely manner.</p>	<p>Regular audits have been in place since July 2013. This audit regime will continue. Ministry staff will review on a weekly basis the informal complaint logs and supporting documentation in the complaint file, and monitor whether documentation of site visits is adequate and timely. Regional managers review and sign off on the logs on a weekly basis. Quarterly reviews are completed by Internal Audit.</p>
64	<p>The Ministry of Education should direct staff that one of the two staff members carrying out an inspection is to have primary responsibility for recording the results during the inspection.</p>	<p>The ministry has added to the Internal Directive the specific direction that the lead Enforcement staff member should assume responsibility for interviewing the child care provider and collecting evidence, while the second ministry staff maintains primary responsibility for recording formal observations on the Children Receiving Care Form and Complaint Intake Form. The ministry has added to the Directive the requirement that both staff conducting the inspection are required to maintain an independent set of records with their own observations.</p>
65	<p>The Ministry of Education should provide further direction and training for enforcement staff on recording the results of site inspections using the electronic tablets they have been issued.</p>	<p>Enforcement Unit staff will be provided with specific training on note taking and all equipment to be used when conducting an inspection.</p>
66	<p>The Ministry of Education</p>	<p>The ministry will continue to evaluate and adopt new investigative tools and techniques, including</p>

Number	Recommendation	Response
	should assess the adequacy of its electronic tablets and whether it should employ alternative recording devices during site inspections.	equipment, to gather evidence while conducting inspections.
67	The Ministry of Education should consider using audio/video recording during inspections to ensure the best evidence available is obtained	The new Enforcement Unit's staff will be trained in the use of digital recording devices when conducting investigations. Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i> , if passed, would clarify the Ministry of Education's powers of inspection. This includes clarifying that an inspector may take photographs, video recordings or other visual or audio recording of the interior or exterior of a premises.
68	The Ministry of Education should regularly train enforcement staff on surveillance and search warrant techniques.	The ministry is in the process of recruiting staff with specific enforcement skills and experience. Enforcement staff will undergo regular training in obtaining and the use of search warrants and other investigative techniques.
69	The Ministry of Education should generate statistics on the use and outcome of surveillance and execution of search warrants, to identify trends, specific locations and caregivers requiring further monitoring, and training gaps.	The Enforcement Unit will generate and use statistics to identify risks and plan future operations.
70	The Ministry of Education should direct its supervisory staff to ensure that correspondence to unlicensed child care operators is accurate and sent out in a timely manner.	The Internal Directive includes clear timelines for sending correspondence to unlicensed child care providers following a site visit. Future training and ongoing oversight will reinforce these expectations.
71	The Ministry of Education should audit complaint files	Regular audits have been in place since July 2013. This audit regime will continue. Staff will review on a weekly basis the informal complaint logs and supporting documentation in the complaint file,

Number	Recommendation	Response
72	<p>to ensure that correspondence meets time standards.</p> <p>The Ministry of Education should incorporate electronic alerts and reminders into its case management system to encourage sending of correspondence to unlicensed child care operators within established time frames</p>	<p>and monitor whether correspondence is completed and sent to unlicensed child care providers in accordance with ministry established timelines. Regional managers review and sign off on the logs on a weekly basis. Quarterly reviews are completed by Internal Audit.</p> <p>Electronic reminders will be included in the ministry's complaints management system.</p>
73	<p>The Ministry of Education should review and revise the standard correspondence it sends to illegal child care operators to ensure that the language used reflects the seriousness of violating the <i>Day Nurseries Act</i> and successor legislation and is tailored to match the severity of the breach.</p>	<p>The correspondence template letters have been revised to reflect the severity of non-compliance and contravention of the <i>Day Nurseries Act</i>.</p> <p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would provide the Ministry of Education with a range of enforcement tools that support progressive compliance and can be used based on the severity of the violation and the history of the provider.</p> <p>This includes compliance orders, protection orders, administrative penalties, restraining orders and offences.</p>
74	<p>The Ministry of Education should direct staff that if they send a third warning letter to an illegal child care operator, it must be accompanied by additional escalated enforcement actions, such as referral for prosecution.</p>	<p>The second non-compliance letter has been revised to indicate that failure to comply with the DNA could result in enforcement proceedings being carried out, and that based on the history of non-compliance, the Ministry will consider whether to refer the matter to prosecution.</p> <p>The third letter has been removed from the Directive, as it will no longer be used on a regular basis. Instead, third site visits will be considered in relation to other possible enforcement actions, and are reviewed and approved by the manager and director.</p> <p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would provide the Ministry of Education with a range of enforcement tools that support progressive compliance and can be used based on the severity of the violation and the history of the provider.</p>

Number	Recommendation	Response
75	<p>The Ministry of Education and Government of Ontario should continue to seek revision or replacement of the <i>Day Nurseries Act</i> to provide the Ministry with the authority to seek injunctions and issue protection orders to address health, safety and child welfare issues in the unlicensed child care sector.</p>	<p>This includes compliance orders, protection orders, administrative penalties, restraining orders and offences.</p> <p>Under the <i>Day Nurseries Act</i>, the Ministry of Education currently has the ability to seek an injunction against a child care provider who is improperly operating without a licence.</p> <p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would provide the Ministry of Education with the authority to seek restraining orders from the courts and issue protection orders where there are reasonable grounds to believe there is an imminent threat to the health, safety and welfare of a child, including in unlicensed settings.</p>
76	<p>The Ministry of Education should seek injunctions more frequently to address unlicensed child care operators, who flaunt the law, or pose risks to children's health, safety and welfare.</p>	<p>When regular progressive enforcement measures including possible prosecutions have failed to bring the child care provider into compliance, the ministry will consider the use of injunctive measures. The Internal Directive was revised to direct that in these instances, the regional office must consult with corporate office and Legal Services regarding next steps including the possibility of prosecution or possible injunctive measures.</p> <p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would provide the Ministry of Education with the authority to seek restraining orders from the courts and issue protection orders where there are reasonable grounds to believe there is an imminent threat to the health, safety and welfare of a child, including in unlicensed settings.</p>
77	<p>The Ministry of Education should, as a priority, develop a comprehensive enforcement framework for its work in the unlicensed child care sector to guide staff in assessing the appropriate enforcement response, including situations warranting prosecution.</p>	<p>A comprehensive, risk-based enforcement framework is under development to support the new Enforcement Unit.</p>
78	<p>The Ministry of Education</p>	<p>The ministry will implement a progressive enforcement model to guide staff and promote compliance</p>

Number	Recommendation	Response
	<p>should train staff on the enforcement continuum from warnings to prosecution, including providing precedent cases to ensure more rational, consistent and coherent enforcement in the unlicensed child care sector.</p>	<p>with the <i>Day Nurseries Act</i> and any successor legislation that may be passed, and will train enforcement staff on this model</p> <p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i> would, if passed, expand the Ministry of Education's powers to support compliance and strengthen oversight of unlicensed child care settings.</p> <p>This includes expanded prohibitions and duties for child care providers as well as a range of enforcement tools including compliance orders, protection orders, administrative penalties and restraining orders. Staff will be trained on the Ministry's expanded powers.</p>
79	<p>The Ministry of Education should screen all applicants for licensing under the <i>Day Nurseries Act</i> or successor legislation to determine if they have previously contravened the Act through operating an illegal unlicensed daycare.</p>	<p>Under the <i>Day Nurseries Act</i>, a Director may refuse to issue a licence based on the past conduct of the applicant or any employee of the applicant. A Director may also refuse to renew/ revoke a licence if the licensee or employee of the licensee has contravened any provision of the Act or regulations, or any other Act applying to the establishment and operation of a day nursery or private home day care agency.</p> <p>The Ministry will screen all applicants for <i>Day Nurseries Act</i> licences to determine if they have previously contravened the DNA.</p> <p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would prevent an individual from providing child care based on their past conduct including conviction of an offence under the new Act. The proposed legislation also includes regulation-making authority to expand these grounds.</p> <p>In addition, under the proposed legislation, a Director may refuse to issue/renew or revoke a licence based on past conduct.</p> <p>The Ministry of Education intends to develop a framework/criteria for considering how to exercise the discretion to refuse to issue/renew or revoke a licence based on a provider's history of violating the <i>Day Nurseries Act</i> or the proposed <i>Child Care and Early Years Act, 2014</i>.</p>
80	<p>The Ministry of Education should change its licensing policies to reflect that absent extenuating or compelling circumstances, individuals who have a history of violating the <i>Day Nurseries Act</i> or successor</p>	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would prevent an individual from providing child care based on their past conduct including conviction of an offence under the new Act.</p> <p>In addition, under the proposed legislation, a Director may refuse to issue/renew or revoke a licence based on past conduct.</p> <p>The Ministry of Education intends to develop a framework/criteria for considering how to exercise the discretion to refuse to issue/renew or revoke a licence based on a provider's history of violating the</p>

Number	Recommendation	Response
	legislation should not be granted a licence to operate under the Act	Day Nurseries Act or the proposed <i>Child Care and Early Years Act, 2014</i> .
81	The Ministry of Education and Government of Ontario should continue to seek legislative change to the <i>Day Nurseries Act</i> to eliminate the reference to "common parentage" in the definition of "day nursery"	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would no longer refer to "common parentage."</p> <p>Child care provided at a premises would meet the definition of unlicensed child care if care is provided to no more than five children (or a lesser number prescribed by regulation), there is no agreement with a home child care agency, there are no more than two children under the age of two, and the providers own children under the age of six are counted.</p>
82	The Ministry of Education and Government of Ontario should continue to seek revision or replacement of the <i>Day Nurseries Act</i> to restrict the circumstances in which camps may operate without child care licensing	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would clarify which programs require a licence and which programs are exempt.</p> <p>The proposed legislation would set specified criteria for camps that are exempt from the Act and would not require a licence, including:</p> <ul style="list-style-type: none"> o That it is not operated for more than 13 weeks in a calendar year. o That it is not operated on days on which instruction is typically provided in schools. o That it is not operated at a person's home. o Where the care is provided only for children who are four years old or older (or if the care is provided on or after September 1, will attain the age of four in that year).
83	The Ministry of Education should, in consultation with the Ministry of Tourism and Culture and other stakeholders, require summer camps to be licensed under the <i>Day Nurseries Act</i> or successor legislation unless they are accredited by the Ontario Camping Association or otherwise subject to satisfactory health and safety standards	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would set specified criteria for camps that are exempt from the Act and would not require a licence, including:</p> <ul style="list-style-type: none"> o That it is not operated for more than 13 weeks in a calendar year. o That it is not operated on days on which instruction is typically provided in schools. o That it is not operated at a person's home. o Where the care is provided only for children who are four years old or older (or if the care is provided on or after September 1, will attain the age of four in that year). <p>If passed, under the proposed legislation, regulations could be developed to prohibit a provider from holding out as an accredited child care service and using certain accredited terms.</p> <p>The Government of Ontario recognizes the need to support the safety, well-being and quality experience of children in camp settings. The government will work collaboratively with stakeholders to consider what standards and associated elements (e.g. accreditation) may be appropriate.</p>
84	The Ministry of Education should limit the summer	Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i> , if passed, would set specified criteria for camps that are exempt from the Act and would not require a licence.

Number	Recommendation	Response
	<p>camp exemption to providers, who only serve children over the age of 4 years, and do not operate out of private homes</p>	<p>Criteria necessary for an exemption would include that the camp is not operated at a person's home and the care is provided only for children who are four years old or older (or if the care is provided on or after September 1, will attain the age of four in that year).</p>
85	<p>The Ministry of Education should require that summer camp operators obtain licences under the <i>Day Nurseries Act</i>, if prior to establishing the camp, they ran an unlicensed child care with similar hours and programming.</p>	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would prevent programs from operating as camps that are exempt from the Act if the program is operated by a person who stopped operating a child care centre at a premises for the purpose of operating the camp.</p>
86	<p>The Ministry of Education and Government of Ontario should continue to seek legislative amendment to clarify and restrict the circumstances in which recreational, tutoring and similar programs may operate without child care licensing</p>	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would clarify that recreational programs and academic programs (e.g. tutoring) are exempt from the Act and would not require a licence where the primary purpose of the program is not to provide temporary care for or supervision of children.</p> <p>It is anticipated that further clarification around what constitutes the primary purpose of the program as being to provide temporary care for or supervision of children will be provided by regulation and/or policy.</p>
87	<p>The Ministry of Education should revise its guidelines and provide clear direction to the public and its enforcement staff as to what recreational, tutoring and similar programs qualify for exemption from the <i>Day Nurseries Act</i> licensing requirements</p>	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would clarify that recreational programs and academic programs (e.g. tutoring) are exempt from the Act and would not require a licence where the primary purpose of the program is not to provide temporary care for or supervision of children.</p> <p>It is anticipated that further clarification around what constitutes the primary purpose of the program as being to provide temporary care for or supervision of children will be provided by regulation and/or policy.</p>
88	<p>The Ministry of Education, in consultation with the Ministry of Culture and</p>	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would clarify that recreational programs and academic programs (e.g. tutoring) are exempt from the Act and would not require a licence where the primary purpose of the program is not to provide temporary care for or supervision of</p>

Number	Recommendation	Response
	<p>Tourism and other stakeholders, should impose additional restrictions on the types of recreational, tutoring and similar programs qualifying for exemption from licensing to ensure that their primary purpose is not child care</p>	<p>children.</p> <p>It is anticipated that further clarification around what constitutes the primary purpose of the program being to provide temporary care for or supervision of children may be provided by regulation and/or policy.</p>
89	<p>The Ministry of Education should require that programs that have an element of child care, but which also offer complementary recreational activities, are not exempt from licensing under the <i>Day Nurseries Act</i>, if they are home-based or serve children under the age of six years</p>	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, subject to regulations, would provide authority for authorized recreational and skill-building programs that would be subject to the Act but would not require a licence.</p> <p>These programs would have a primary purpose of providing child care and a complementary purpose of promoting recreational, artistic, musical or athletic skills or to provide religious, cultural or linguistic instruction.</p> <p>These programs would be required to meet specified criteria including that the program is not operated at a person's home and that care is provided only for children who are six years old or older (or if the care is provided on or after September 1, will attain the age of six in that year).</p> <p>Regulations are required for these sections under the proposed legislation related to authorized recreational and skill building programs to be in effect. Under the proposed <i>Child Care and Early Years Act, 2014</i>, all regulations made under the Act are subject to public consultation (unless the situation is urgent or the proposed regulation is of a minor or technical nature).</p>
90	<p>The Ministry of Education should conduct research in consultation with other Ministries, including the Ministries of Children and Youth Services, and Culture and Tourism, and consider imposing additional safeguards, to ensure that the health, safety and welfare needs of children are currently appropriately</p>	<p>Under Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, and subject to regulations, authorized recreational and skill-building programs would be subject to the Act but would not require a licence. These programs would be required to meet specified criteria including any criteria prescribed by regulations.</p> <p>It is anticipated that the Ministry of Education, working with the Ministry of Tourism, Culture and Sport will conduct research and set out additional criteria for authorized recreational and skill-building programs.</p> <p>Under the proposed legislation, recreational and academic programs (e.g. tutoring) that do not have child care as the primary purpose of the program would be exempt from the Act.</p>

Number	Recommendation	Response
	<p>addressed in situations involving unlicensed recreational, tutoring, or similar programs</p>	<p>The Ministry of Education, working with partner Ministries, will review current funding arrangements in other Ministries and other public safety requirements (e.g. fire code, building code) to assess opportunities to provide greater clarity around current health and safety standards in facilities where these programs are offered.</p> <p>The proposed legislation sets out a requirement for a review of the Act within five years of the review section coming into force.</p> <p>The Ministry of Education will monitor the changes to the child care and early years system resulting from the implementation of Bill 10, if passed, and the Government of Ontario will use this information and input from stakeholders and the public through the statutory review to determine what additional changes to support the health and safety of children should be sought.</p>
91	<p>The Ministry of Education and Government of Ontario should continue to seek to eliminate the distinction between private residences and commercial premises, and currently reflected in the definition of "private-home day care agency" in the <i>Day Nurseries Act</i></p>	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would eliminate the distinction between private residences and commercial premises with regard to home child care.</p> <p>The proposed legislation would also prohibit the operation of multiple unlicensed premises which could include both private residences and commercial premises.</p>
92	<p>The Ministry of Education should proactively enforce the <i>Day Nurseries Act</i> or successor legislation in respect of day nurseries operating in or affiliated with private schools regardless of whether they were in existence prior to 1993 and previously subject to exemption through ministerial policy.</p>	<p>In March 2014, the Ministry of Education re-issued a policy memorandum indicating that all private schools serving children under junior kindergarten (JK) age must become licensed under the <i>Day Nurseries Act</i> if they wish to continue providing care to more than five children under JK age.</p> <p>These private schools must become licensed by January 1, 2016 and are required to initiate the licensing process by January 1, 2015 (if the licensing process is not initiated by this date, a licence would be required by July 1, 2015).</p> <p>Under Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, all private schools serving more than five children under JK age must be licensed.</p>
93	<p>The Ministry of Education and the Government of Ontario should continue to</p>	<p>Under Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, all private schools serving more than 5 children under JK age must be licensed.</p>

Number	Recommendation	Response
94	<p>promote legislative revision to the child care licensing system to ensure that private schools providing child care to pre-school children are subject to licensing requirements</p> <p>The Ministry of Education should continue to collect detailed information from private schools about the number and ages of children they serve.</p>	<p>The <i>Education Act</i> requires all private schools to submit the <i>Notice of Intention to Operate a Private School (NOI)</i> by September 1 of each year. Through the NOI, Field Services Branch collects self-reported information from private schools on the actual and projected student enrollment at all ages, including those under junior kindergarten age. Information is also collected regarding any additional locations operated by a school, and the ages and actual/projected enrolment of all students and children under JK age.</p>
95	<p>The Ministry of Education should ensure its notice of intention to operate a private school form requires that private schools list all locations at which they operate as well as the number of children, from various age groups, that are served by each campus.</p>	<p>This information is collected through the NOI submitted each year by all private schools.</p> <p>The current NOI states that the operator is to provide information regarding additional locations it operates including the age groups and the number of children served at each location.</p> <p>Note that the operation of additional locations by inspected private schools (that is, those schools with the authority to offer credits toward the OSSD) is no longer permitted as of the 2014-2015 school year. The NOI requires that these operators declare that they are submitting the NOI for a single location only.</p>
96	<p>The Ministry of Education's Field Services Branch should regularly share information collected from private schools about the number and ages of children enrolled with the Child Care Quality Assurance and Licensing Branch.</p>	<p>The ministry has put a process in place for the Private Schools and International Education Unit to inform CCQAL staff of any private schools projecting or reporting actual enrolment of more than five children under JK age, based on the NOI submitted by September 1.</p> <p>When new private schools are visited by Field Services inspectors as part of the validation process, Field Services inspectors record any instances where more than five children under JK age are observed in attendance, and this information is shared with CCQAL staff.</p>
97	<p>The Ministry of Education</p>	<p>The ministry is in the process of developing a new protocol between Field Services Branch and</p>

Number	Recommendation	Response
	<p>should direct the Field Services Branch to notify the Child Care Quality Assurance and Licensing Branch of all directions to private schools to cease operating under the <i>Education Act</i>.</p>	<p>CCQAL staff, which will include processes for information-sharing and coordination of joint visits, where relevant. This protocol will be communicated and shared with CCQAL and FSB staff, once finalized.</p> <p>The protocol will include the notification of CCQAL in the existing procedure followed by the Private Schools and International Education Unit, in situations where a private school is ordered to cease operations.</p>
98	<p>The Ministry of Education should link information about private schools to the new case management system to assist with enforcement of the <i>Day Nurseries Act</i> or successor legislation.</p>	<p>The ministry will link information provided about children under JK age who are receiving care in private schools in the complaints management system for unlicensed child care.</p>
99	<p>The Ministry of Education's Field Services Branch and Child Care Quality Assurance and Licensing Branch should conduct joint inspections to confirm that private schools, which have previously served children under 10 years of age, have ceased operations as directed under the <i>Education Act</i> and are in compliance with that Act as well as the <i>Day Nurseries Act</i> or successor legislation.</p>	<p>The Ministry's Field Services Branch and CCQAL Branch will conduct joint inspections, where feasible, to confirm that private schools, or entities that were previously private schools, have come into compliance with the relevant legislation.</p>
100	<p>The Ministry of Education should cross-train Field Services Branch and Child</p>	<p>Field Services Branch staff and Enforcement Unit staff will be trained on the requirements of the <i>Education Act</i> and <i>Day Nurseries Act</i> as they relate to private schools to support effective enforcement.</p>

Number	Recommendation	Response
101	<p>Care Quality Assurance and Licensing Branch staff to ensure effective enforcement of the <i>Education Act</i> and <i>Day Nurseries Act</i> (or successor legislation) requirements in the private school sector.</p> <p>The Ministry of Education should develop communication and enforcement protocols to encourage the Field Services Branch and Child Care Quality Assurance and Licensing Branch to coordinate enforcement efforts.</p>	<p>The ministry is in the process of developing a new protocol between Field Services Branch and CCQAL staff, which will include processes for information-sharing and coordination of joint visits, where relevant. This protocol will be communicated and shared with CCQAL and FSB staff, once finalized.</p>
102	<p>The Ministry of Education should provide information about the licensing requirements under the <i>Day Nurseries Act</i> or successor legislation to all private schools, including prior to initial registration.</p>	<p>In 2014, the ministry reissued a policy memorandum indicating that all private schools serving children under JK age will require a licence under the DNA, by January 2016.</p> <p>Information regarding licensing requirements under the DNA for private schools is already included in the regular communications sent to all private schools each Fall and Spring. The Spring 2014 Memorandum included information about licensing requirements under the DNA, for private schools serving more than five children under junior kindergarten age.</p> <p>In addition, the Private Schools Policy and Procedures Manual on the ministry website is being revised for 2014-2015 and will include this information. The manual is available on the ministry website, at: http://www.edu.gov.on.ca/eng/general/elemsec/privscho/PrivateSchools_PolicyManual.pdf</p> <p>The ministry will facilitate a provincial webinar and develop additional communications to support all new applicants, including private schools, in becoming licensed under the DNA or any successor legislation that may be passed.</p>
103	<p>The Ministry of Education</p>	<p>The ministry will provide information about licensing requirements under the DNA, and any</p>

Number	Recommendation	Response
	<p>should send information about licensing requirements under the <i>Day Nurseries Act</i> or successor legislation to all private schools, which have been directed to cease operating under the <i>Education Act</i>.</p>	<p>successor legislation that may be passed, to all private schools that have been directed to cease operation.</p> <p>Information regarding licensing requirements under the DNA or any successor legislation that may be passed will be added to the communication package sent to private schools that have their Board School Identification number (BSID) removed. Removal of the BSID means that the school is no longer able to operate legally.</p> <p>The procedure for and consequences of removal of a private school's BSID is outlined in the Private Schools Policy and Procedures Manual, available on the ministry website. The Manual is being revised for the 2014-2015 school year and information regarding the DNA licensing requirements will be added to this section.</p> <p>The manual is available on the ministry website, at: http://www.edu.gov.on.ca/eng/general/elemsec/privsch/PrivateSchools_PolicyManual.pdf</p>
104	<p>The Ministry of Education and the Government of Ontario should continue to seek revision and/or replacement of the <i>Day Nurseries Act</i> to provide the Ministry with sufficient tools to allow for effective enforcement of licensing requirements, including the ability to levy administrative penalties and increasing penalties for convictions under the Act</p>	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would set out the authority for a range of new enforcement tools including administrative penalties.</p> <p>The proposed legislation would also increase the maximum penalty for convictions of an offence under the Act to \$250,000, imprisonment for a term of not more than one year, or both.</p>
105	<p>The Ministry of Education and the Government of Ontario should continue to seek revision and/or replacement of the <i>Day Nurseries Act</i> to restrict the use of terms associated with licensed child care</p>	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would prohibit the use of terms related to licensed child care unless the program is licensed.</p> <p>Specified terms are set out under the proposed legislation including child care centre, licensed child care, home child care agency, licensed home child care, etc. Additional terms may be prescribed by regulation.</p>

Number	Recommendation	Response
106	<p>operations</p> <p>The Ministry of Education should, in consultation with stakeholders, design and implement a widespread multi-media campaign, including traditional and social media, on-line resources, and distribution of materials to various public sector and community organizations, to promote awareness of the different child care options available in Ontario and prevention of illegal unlicensed child care operations</p>	<p>To support the implementation of the proposed new legislation and other Ministry of Education child care related initiatives, the Ministry of Education will develop and launch a public education campaign to raise awareness regarding child care options in Ontario and develop and launch a visual identity for licensed child care settings.</p>
107	<p>The Ministry of Education and the Government of Ontario should continue to seek revision and / or replacement of the <i>Day Nurseries Act</i> to require increased standards in child care settings such as criminal reference checks.</p>	<p>Under the <i>Day Nurseries Act</i>, there is a policy that requires applicants for child care licences to submit criminal reference checks when applying for a licence. In addition, licensees are required to conduct criminal reference checks on all employees.</p> <p>As part of Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, the director or inspector may require a criminal reference check from licensed child care providers and any person prescribed by regulation.</p> <p>The proposed legislation also provides authority for a director or inspector to require a criminal reference check from any person, including unlicensed child care providers, where there are reasonable grounds to believe the person has been convicted of specified offences set out in the Act.</p> <p>In addition, the proposed legislation includes regulation-making authority to require child care providers to ensure that screening measures such as criminal reference checks and regular declarations are conducted for staff and volunteers.</p> <p>The proposed legislation sets out a requirement for a review of the Act within five years of the review section coming into force.</p>

Number	Recommendation	Response
108	<p>The Ministry of Education should actively obtain and review information from various sources relating to serious incidents compromising the health, safety and welfare of children in unlicensed child care settings.</p>	<p>The Ministry of Education will monitor the changes to the child care and early years system resulting from the implementation of Bill 10 (pending passage), and the Government of Ontario will use this information and input from stakeholders and the public through the statutory review to determine what additional changes to support the health and safety of children should be sought.</p> <p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i>, if passed, would set out that persons designated by regulation (which could include public health officials, children's aid society officials, etc.) have a duty to report child care situations, including in unlicensed settings, where they observe in the course of their employment that a child's safety is at risk.</p> <p>The ministry has drafted information sharing protocols with the Ministry of Children and Youth Services and the Ministry of Health and Long Term Care and is actively involved in discussions regarding the development of similar protocols with the ministries of Municipal Affairs and Housing and Ministry of Community Safety and Correctional Services for the purpose of sharing information relating to concerns about unlicensed child care operations.</p>
109	<p>The Ministry of Education should track incidents involving risks to child health, safety and welfare in unlicensed child care using its new case management system.</p>	<p>Currently, under the <i>Child and Family Services Act (CFSA)</i>, if a person, including a person who performs professional or official duties with respect to children, has reasonable grounds to suspect that a child is in need of protection, the person shall immediately report the suspicion and the information on which it is based to a child welfare society.</p> <p>Through information sharing protocols with other agencies, the Ministry of Education will seek to actively obtain and review information about serious incidents occurring in unlicensed child care.</p>
		<p>The ministry will track unlicensed child care providers' non-compliances in unlicensed child care using its new complaints management system. The ministry is working with other ministries to develop and implement information sharing protocols.</p>

Number	Recommendation	Response
110	<p>The Ministry of Education should review the existing voluntary child care registries and consider the feasibility of adopting a centralized provincial registry with registration on either a voluntary or mandatory basis</p>	<p>Bill 10, the <i>Child Care Modernization Act, 2014</i> would, if passed, provide a flexible legislative framework and includes regulation-making authority which could be used to impose standards and requirements to be met by child care providers. This could include unlicensed providers.</p> <p>The proposed legislation sets out a requirement for a review of the Act within five years of the review section coming into force.</p> <p>The Ministry of Education will monitor the changes to the child care and early years system resulting from the implementation of Bill 10, if passed, and the Government of Ontario will use this information and input from stakeholders and the public through the statutory review to determine what additional changes to support the health and safety of children should be sought.</p>
111	<p>The Ministry of Education should consult with the Office of the Chief Coroner about introducing a system for identifying child deaths in unlicensed child care settings</p>	<p>As part of initial steps to support information sharing, the Office of the Chief Coroner (OCC), working with the Ministry of Education, has tracked and analyzed child deaths for 2012.</p> <p>The Ministry of Education is working with the OCC to explore a process for information sharing on child deaths in unlicensed child care settings as well as tracking of de-personalized information on child deaths in all child care and early years settings.</p>
112	<p>The Ministry of Education should monitor the effects of policy, regulatory and legislative changes in the child care sector, and, assess the risks to children associated with unlicensed child care arrangements, with a view to introducing additional protective measure in future</p>	<p>The proposed legislation sets out a requirement for a review of the Act within five years of the review section coming into force.</p> <p>The Ministry of Education will monitor the changes to the child care and early years system resulting from the implementation of Bill 10, if passed. The Government of Ontario will use this information and input from stakeholders and the public through the statutory review to determine what additional changes to support the health and safety of children should be sought.</p> <p>The proposed legislation also includes powers related to the collection and use of personal information for the purpose of planning, delivering, evaluating and monitoring child care and early years programs and services.</p>
113	<p>The Ministry of Education should report back to my Office in six months' time on the progress in implementing my recommendations and at</p>	<p>The Ministry of Education would be pleased to share an update on the ministry's progress in implementing these recommendations at regular six month intervals.</p>

Number	Recommendation	Response
	six-month intervals thereafter until such time as I am satisfied that adequate steps have been taken to address them.	

