

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION SUR L'ÉDUCATION À LA PETITE ENFANCE
DANS LE CADRE DES AUDIENCES PUBLIQUES NATIONALES**

Novembre 2016

Analyse, recherche et rédaction :

Daniel Ducharme, chercheur

M^e Karina Montminy, conseillère juridique

Amina Triki-Yamani, chercheure

Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Ramon Avila

Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Révision de texte :

Diane Dupont, bibliothécairienne

Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 DES PRINCIPES ESSENTIELS POUR ASSURER L'ÉGALITÉ DES CHANCES : L'UNIVERSALITÉ ET L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES ÉDUCATIFS À LA PETITE ENFANCE	3
1.1 Les enfants vivant dans un milieu défavorisé	4
1.2 Les enfants issus des communautés ethnoculturelles	7
1.3 Les enfants autochtones	11
1.4 Les enfants en situation de handicap.....	12
2 LES MOYENS POUR ACCROÎTRE L'ÉGALITÉ DES CHANCES	13
2.1 La reconnaissance du droit à l'égalité et l'obligation d'accommodement raisonnable	14
2.2 L'éducation aux droits et libertés de la personne	18
CONCLUSION	18

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ a pour mission d'assurer le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*². Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*³. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

Les services éducatifs à la petite enfance constituent un déterminant essentiel du développement des enfants. L'impact de ces services est tel qu'il a des répercussions sur l'ensemble du parcours de vie des personnes. Dans un rapport publié en 2012, le Directeur de santé publique de Montréal observait ce qui suit :

« Plus l'investissement est précoce, meilleurs sont les résultats, surtout lorsqu'il s'agit d'égaliser les chances des enfants issus de familles pauvres. [...] Bien que la question soit délicate [d]es écarts de développement se manifestent au plan de la maturité scolaire des enfants et on peut constater que les enfants arrivent à l'école avec une préparation très inégale. Pourtant, les premiers apprentissages sont déterminants pour la réussite scolaire, elle-même associée à l'insertion professionnelle et économique future, de même qu'à l'adaptation sociale des jeunes et à leur santé une fois adultes. »⁵

Les premières années de la vie des jeunes enfants sont d'ailleurs reconnues par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies comme étant « fondamentales pour leur santé physique et mentale, leur sécurité affective, leur identité culturelle et personnelle et leurs capacités de développement »⁶. La *Convention relative aux droits de l'enfant* énonce à cet effet que « l'éducation de l'enfant doit viser à favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 57, (ci-après « Charte »).

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, (ci-après « LPJ »).

⁴ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

⁵ AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, *Les inégalités sociales de santé à Montréal : le chemin parcouru – Rapport du directeur de santé publique 2011*, 2^e éd., 2012, p. 63-64.

⁶ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 7 (2005) : Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance*, Doc. N.U. CRC/C/GC/7, par. 6.

le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités »⁷.

Les services éducatifs à la petite enfance constituent ainsi un outil incontournable pour favoriser l'égalité des chances tout au long du parcours de vie des personnes. Le développement des enfants est cependant tributaire de diverses caractéristiques qui leur sont propres, telles que leur sexe, leur appartenance à une minorité racisée ou leur origine ethnique, et de l'environnement dans lequel ces derniers évoluent.

La Commission constate avec satisfaction que l'angle d'examen privilégié par la Commission sur l'éducation à la petite enfance s'inscrit dans la perspective du respect du droit à l'égalité consacré à l'article 10 de la Charte. En effet, pour que chaque enfant puisse trouver des chances égales de se développer, les services de garde et les programmes d'éducation préscolaire doivent offrir des services éducatifs exempts de discrimination. Cela nécessite entre autres des adaptations en fonction des caractéristiques de chaque enfant.

La Commission, créée par la Charte, œuvre depuis 40 ans à la promotion et à la défense des droits et libertés de la personne. Elle a, entre autres, la responsabilité de traiter les plaintes concernant des situations de discrimination⁸ d'enfants recevant des services éducatifs à la petite enfance. Elle conseille les responsables de ces services relativement à des demandes d'accommodements raisonnables formulées par des parents, notamment pour des motifs religieux ou en raison du handicap de leur enfant. Elle relève les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et fait au gouvernement les recommandations appropriées⁹.

La Commission souhaite que les connaissances qu'elle a acquises grâce à l'ensemble des travaux réalisés dans l'exercice de ses responsabilités puissent enrichir la réflexion quant à deux des thèmes identifiés dans la présente consultation¹⁰, soit l'universalité et l'accessibilité

⁷ *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, [1992] R.T. Can. n° 3, art. 28. Le Québec s'est engagé à respecter la Convention en vertu du *Décret 1676-91 du 9 décembre 1991 concernant la Convention relative aux droits de l'enfant*, (1992) 124 G.O. II, 51, art. 29.

⁸ Charte, art. 71 par. 1.

⁹ Charte, art. 71 par. 6.

¹⁰ INSTITUT DU NOUVEAU MONDE, *Pour continuer à grandir*, Document de consultation, Commission sur l'éducation à la petite enfance, septembre 2016, [En ligne].

http://inm.qc.ca/commissionpetiteenfance/DocumentdeConsultation_CommissionPetiteEnfance_web.pdf

des services éducatifs à la petite enfance. Elle les aborde sous le même angle, soit celui du droit à l'égalité. Ses apports en l'espèce sont diversifiés et ont trait aux enjeux liés aux inégalités sociales et aux conditions socioéconomiques des familles québécoises ainsi qu'aux situations de discriminations vécues par certains groupes, dont les minorités racisées, les personnes immigrantes, les Autochtones et les élèves en situation de handicap.

1 DES PRINCIPES ESSENTIELS POUR ASSURER L'ÉGALITÉ DES CHANCES : L'UNIVERSALITÉ ET L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES ÉDUCATIFS À LA PETITE ENFANCE

En matière de droits de la personne, le principe d'universalité réfère à l'égalité en dignité et en droits de tous les êtres humains¹¹. C'est dans cette perspective que la Commission appréhende l'universalité des services éducatifs à la petite enfance au Québec : chaque enfant a droit de les recevoir en toute égalité et dans le respect de l'ensemble de ses droits, dont ceux qui lui sont reconnus par la Charte.

Ce droit découle de la conjugaison des articles 10 et 12 de la Charte selon lesquels nul ne peut refuser pour un motif de discrimination de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public.

Certains groupes d'enfants qui sont protégés par la Charte pour l'un de ces motifs interdits de discrimination¹² sont plus à risque de rencontrer des obstacles dans l'accès aux services éducatifs à la petite enfance. Il s'agit des enfants vivant dans un milieu défavorisé, les enfants issus des communautés ethnoculturelles, les enfants autochtones et ceux en situation de handicap. Nous présentons un bref portrait de la situation de chacun de ces groupes.

¹¹ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. off. A.G. N.U., 3^e sess., suppl. n° 13, p. 17, Doc. N.U. A/810 (1948), art. 1, (ci-après « DUDH ») : « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité. »

¹² Les motifs de discrimination interdits par la Charte sont les suivants : la race, la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

1.1 Les enfants vivant dans un milieu défavorisé

Selon l'*Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2012*¹³, un enfant sur quatre (26 %) est considéré comme vulnérable à son entrée à l'école. Cela signifie qu'il présente, pour au moins un des cinq domaines de développement proposé dans l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance (IMDPE)¹⁴, un résultat se situant dans le décile inférieur de la distribution des enfants inscrits à la maternelle. Pour chacun des domaines de développement de l'IMPDE, la proportion d'enfants vulnérables augmente progressivement lorsqu'on passe du quintile le plus favorisé à celui qui est le plus défavorisé, sur l'indice de défavorisation matérielle et sociale. Bien que la vulnérabilité sur le plan des apprentissages et du comportement soit observable dans toutes les couches de la société, il appert que les facteurs de risque conduisant à cette vulnérabilité sont davantage présents dans les milieux dits défavorisés¹⁵.

Comme le soulignait le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, le fait pour un enfant de grandir dans une pauvreté relative compromet « son bien-être, nuit à son insertion sociale, amoindrit l'estime qu'il se porte et réduit ses chances d'apprentissage et de développement »¹⁶. La Commission a pour sa part illustré à plusieurs reprises que la pauvreté et l'exclusion sociale sont des obstacles majeurs à la reconnaissance et à l'exercice des droits et libertés de la personne protégés par la Charte¹⁷.

¹³ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2012*, 2013, p. 65.

¹⁴ Cet instrument a été développé par deux pédopsychiatres canadiens, David Offord et Magdalena Janus. Il permet d'obtenir une évaluation de la préparation des enfants à l'école. Il mesure cinq domaines de la préparation à l'école : santé physique et bien-être, compétence sociale, maturité affective, langage et aptitudes cognitives, habiletés de communication/connaissances générales. Magdalena JANUS et David OFFORD, « Development and psychometric properties of the Early Development Instrument (EDI). A measure of children's school readiness », (2007) 39 (1) *Canadian Journal of Behavioral Science* 1-22.

¹⁵ Christa JAPÉL, « Risques, vulnérabilité et adaptation : les enfants à risque au Québec », (2008) 14 (8) *Choix IRPP* 25.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, M^e Evelyne Pedneault, (Cat. 2.412.66.10), mars 2015, p. 3, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/commentaires_aide_sociale.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, M^e Evelyne Pedneault, (Cat. 2.412.66.9), mars 2013, p. 2, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/commentaires_reglement-aide-personnes-famille.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, (Cat. 2.412-66.8), septembre 2004, p. 3, [En ligne].

Aussi au fil des ans, la Commission a pu établir que les préjugés et les stéréotypes visant les personnes en situation de pauvreté et, à plus forte raison, les personnes prestataires de la sécurité du revenu¹⁸ servent de toile de fond à une discrimination systémique compromettant le droit à l'égalité¹⁹.

Il est par ailleurs reconnu que la pauvreté touche plus particulièrement certaines catégories de la population, notamment les personnes aux prises avec un problème de santé physique ou psychologique, les femmes et davantage celles qui sont à la tête d'une famille monoparentale, les Autochtones et les personnes réfugiées ou immigrantes. C'est pourquoi le cumul des précarités auquel doivent souvent faire face les personnes en situation de pauvreté rend nécessaire une analyse fondée sous différents motifs de discrimination ou du croisement du motif de la condition sociale avec d'autres motifs prohibés en vertu de l'article 10 de la Charte, tels que le handicap, le sexe, ou l'origine ethnique ou nationale²⁰.

La grande vulnérabilité dans laquelle se retrouvent les enfants qui vivent dans des situations de pauvreté nécessite que des mesures soient mises de l'avant pour neutraliser les effets des facteurs de risque sur le développement du plein potentiel des enfants québécois. Il serait

http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/pl_57_aide_personnes_familles.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le Projet de loi n° 186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, (Cat. 2.412.66.7), mai 1998, p. 9, [En ligne].

http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_pl186.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la réforme de la Sécurité du revenu*, (Cat. 2.412.66.5.1), janvier 1997, p. 2, [En ligne].

http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/reforme_securite_memoire.pdf.

¹⁸ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 70, Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*, M^e Marie Carpentier, Daniel Ducharme et M^e Evelyne Pedneault, (Cat. 2.412.124), janvier 2016; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation intitulé « Solidarité et inclusion sociale. Vers un troisième plan d'action gouvernemental »*, Daniel Ducharme et M^e Evelyne Pedneault, (Cat. 2.177.6), février 2016; Pierre NOREAU et al., *Droits de la personne et diversité, Rapport de recherche remis à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2015, [En ligne].
http://www.crdp.umontreal.ca/docs/2016/01/Rapport_Final_Diversite_Droits_Commission_2016.pdf;
COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015*, Daniel Ducharme, (Cat. 2.170.4), juillet 2010; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Assurer pleinement l'exercice de tous les droits humains : un enjeu fondamental pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale : Déclaration de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.600.226), mai 2010.

¹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2013), préc., note 17, p. 17; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2015), préc., note 17, p. 15.

²⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2015), préc., note 17.

essentiel que ces mesures s'harmonisent à l'axe de la future *Politique de la réussite éducative* en milieu scolaire relatif au développement de l'enfant²¹, pour laquelle le gouvernement du Québec tient des consultations. Il faudrait également tenir compte du fait que la qualité de l'expérience préscolaire est un déterminant majeur de la maturité scolaire acquise par l'enfant au moment de son entrée à l'école²².

Mentionnons de même que tant au Québec que dans le reste du Canada, le revenu et la scolarité des parents sont étroitement associés au niveau de préparation à l'école des jeunes enfants²³. Pour les familles à faible revenu, deux facteurs jouent un rôle clé dans la préparation à l'école, soit la qualité des interactions parents-enfant et la qualité des milieux de garde et des programmes d'éducation préscolaire²⁴. Pour favoriser un développement optimal du jeune enfant, il faut que ces deux facteurs soient réunis, ce qui suppose un soutien à l'acquisition de capacités parentales pour les parents qui en ont besoin et également un accès universel aux services éducatifs destinés à la petite enfance.

Afin de favoriser l'égalité des chances et permettre une mobilité sociale aux personnes issues de milieux défavorisés, l'universalité des services éducatifs doit être assurée, tant pour ceux qui sont offerts à la petite enfance que pour ceux qui relèvent de l'instruction publique obligatoire prescrite à l'article 40 de la Charte. Une telle orientation privilégie une intervention éducative sans discrimination dès le plus jeune âge. Sans celle-ci, il apparaît illusoire d'assurer une participation sociale pleine et active à toutes les personnes et de briser le cercle vicieux de la pauvreté dont certains groupes sont victimes, notamment les personnes issues des communautés ethnoculturelles, les Autochtones et les personnes en situation de handicap.

Ceci étant, afin d'assurer que les services éducatifs à la petite enfance soient accessibles pour tous les enfants, la Commission estime essentiel de souligner que toutes les mesures jugées pertinentes doivent être envisagées pour favoriser le développement des enfants provenant de

²¹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *L'éducation : parlons d'avenir. Pour une Politique de la réussite éducative – Document de consultation*, 2016, p. 9-13.

²² AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, préc., note 5, p. 64-65.

²³ Jean-Pascal LEMELIN et Michel BOVIN, *Mieux réussir dès la première année : l'importance de la préparation à l'école*, Institut de la statistique du Québec, décembre 2007, p. 7-8.

²⁴ Jean-Pascal LEMELIN, George TARABULSY et Marc-A. PROVOST, « Predicting preschool cognitive development from infant temperament, maternal sensitivity, and psychosocial risk », (2006) 52 (4) *Merrill-Palmer Quarterly* 779-806.

milieux défavorisés. À cet égard, mentionnons que le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies invite les États parties à mettre en œuvre des stratégies systématiques de réduction de la pauvreté affectant la petite enfance et à lutter contre les effets négatifs de la pauvreté sur le bien-être des enfants²⁵.

Rappelons d'ailleurs l'importance des engagements du Québec en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale²⁶, découlant de la Charte et d'instruments internationaux tels que la *Déclaration universelle des droits de l'homme*²⁷ et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*²⁸.

1.2 Les enfants issus des communautés ethnoculturelles

Les enfants issus des communautés ethnoculturelles peuvent vivre des situations de discrimination et d'exclusion tant dans l'accès à des services éducatifs à la petite enfance de qualité qu'au sein des institutions qui les dispensent lorsqu'ils y sont admis.

L'accès aux services éducatifs en pleine égalité pour les enfants issus des communautés ethnoculturelles est souvent compromis par la situation socioéconomique précaire des parents, leur statut d'immigrant et leur appartenance à une minorité racisée. Les parents immigrants, notamment ceux arrivés au Québec depuis moins de cinq ans, ne parviennent pas toujours à exercer un travail décent²⁹, sont souvent contraints d'occuper un emploi atypique³⁰ ou vivent des périodes de chômage de longue durée³¹.

²⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 6, par. 26.

²⁶ Cet engagement se traduit principalement par la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, adoptée à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale du Québec, le 13 décembre 2002. Cette loi prévoit notamment l'élaboration d'un plan d'action gouvernemental définissant les moyens utilisés pour parvenir aux objectifs qui sont fixés dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il instaure également un Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour conseiller le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions prises dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

²⁷ DUDH, préc., note 11, art. 25.

²⁸ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n° 46, art. 2 par. 2 (entré en vigueur au Canada le 19 août 1976), (ci-après « PIDESC »).

²⁹ À cet effet, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale souligne : « Malgré l'importance qu'on lui accorde, l'insertion en emploi ne doit pas être une fin en soi et servir d'abord à réduire le plus rapidement possible le nombre de prestataires des programmes de soutien du revenu. Elle doit signifier avant tout l'intégration sociale et l'amélioration durable des conditions de vie des personnes concernées. Si l'emploi occupé ne procure pas de conditions de travail décentes, en quoi a-t-on vraiment amélioré la situation d'une personne vivant dans la pauvreté? », COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION

La Commission a en ce sens signifié à maintes reprises les problèmes d'intégration qui concernent les nouveaux arrivants, les immigrants plus anciens tout comme les membres des minorités racisées nés ici. Ainsi, le statut d'immigration³², l'appartenance à une minorité racisée³³, l'absence d'expérience de travail dans la société d'accueil³⁴, la non-reconnaissance de l'expérience professionnelle et des diplômes acquis à l'étranger³⁵ sont autant de facteurs qui peuvent influencer sur l'accès des nouveaux arrivants au marché du travail.

Le taux de chômage élevé et le faible revenu des immigrants et des personnes appartenant à une minorité visible³⁶ sont deux indicateurs qui démontrent qu'ils font partie des groupes dont la condition sociale peut constituer un motif de discrimination. Le chômage touche fortement les personnes immigrantes appartenant à une minorité visible³⁷. Le taux de chômage de celles

SOCIALE, *L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever. Pour assurer le droit à un travail décent : améliorer la qualité des emplois*, 2013, p. 12.

³⁰ « Le recours à la garde dans le réseau des services à contribution réduite (CPE, garderies ou milieu familial à 7\$) peut être entravé en raison d'un nombre insuffisant de places en dehors de l'horaire de jour normal » : Lucie GINGRAS, *Le travail atypique et la garde d'enfants*: Institut de la statistique du Québec, juin 2012, n° 15, p. 1.

³¹ « La prévalence du chômage de longue durée était relativement élevée chez les nouveaux immigrants, peut-être en raison du manque de reconnaissance de leurs titres de compétence étrangers, de leur manque d'expérience du marché du travail canadien et de leur maîtrise insuffisante de l'anglais ou du français. », voir STATISTIQUE CANADA, *Chômage de longue durée*, date de modification : 2016-09-28, [En ligne]. <http://www.statcan.gc.ca/pub/82-229-x/2009001/envir/ltu-fra.htm>

³² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale sur le document intitulé Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion – Cahier de consultation*, Jean-Sébastien Imbeault et Amina Triki-Yamani, (Cat. 2.120-7.30), 2015; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010 »*, Paul Eid, (Cat. 2.120-7.27), 2007, p. 11-12; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2010-2012 »*, Aurélie Lebrun, (Cat. 2.120-7.28), 2011.

³³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mesurer la discrimination à l'embauche subie par les minorités racisées : résultats d'un « testing » mené dans le grand Montréal*, Paul Eid, en collaboration avec Marion Quérat et Meissoon Azzaria, (Cat. 2.120-1.31), 2012.

³⁴ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Politique sur la suppression des obstacles liés à l'expérience canadienne*, 2013, [En ligne]. <http://www.ohrc.on.ca/fr/politique-sur-la-suppression-des-obstacles-li%C3%A9s-%C3%A0-l%2E%80%99%C2%AB-exp%C3%A9rience-canadienne-%C2%BB>; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Résolution COM-559-5.1.1, 10 septembre 2010.

³⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 53, Loi instituant les mécanismes de reconnaissances des compétences professionnelles*, Daniel Ducharme et M^e Karina Montminy, (Cat. 2.412.11), 2009.

³⁶ Dans ce mémoire, les expressions « minorité racisée » et « minorité visible » sont utilisées de manière interchangeable. On parlera de « minorité visible » lorsque l'on fera allusion aux données de Statistique Canada.

³⁷ En 2011, le taux de chômage des immigrants appartenant à une minorité visible est de 13,2 % contre 7,2 % pour la population totale du Québec. STATISTIQUE CANADA, *Enquête nationale auprès des ménages de 2011*,

arrivées au Québec entre 2006 et 2011³⁸ est trois fois plus élevé que celui de la population totale. Par ailleurs, en 2011, le taux de faible revenu³⁹ de la population des minorités visibles s'élève à 30,3 % contre 16,7 % pour la population totale du Québec⁴⁰. Pour la même année, le taux de faible revenu des particuliers de 16 ans et plus ayant le statut d'immigrant s'élève à 17,2 % contre 10,9 % pour l'ensemble des particuliers du Québec âgés de 16 ans et plus⁴¹.

Le statut socioéconomique précaire des parents appartenant à une minorité racisée, notamment les parents immigrants très récemment installés au Canada, peut les obliger à faire des choix difficiles, comme celui de ne pas inscrire leur enfant aux services éducatifs destinés à la petite enfance. Ces parents sont en effet contraints de subvenir en priorité aux besoins de base, tels que le logement, l'habillement, l'alimentation et le transport⁴². Dans ce cas, les obstacles systémiques vécus par les parents à l'embauche influent négativement sur l'accès de leur enfant au système de garde éducatif.

Un service de garde inaccessible peut de surcroît avoir des effets négatifs sur le développement des enfants des communautés ethnoculturelles. À cet égard, dans son évaluation des retombées de l'*Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais*, la Direction de la santé publique rapporte que le statut d'immigrant du tout-petit n'explique pas à

produit numéro 99-012-X2011038 au catalogue de Statistique Canada, [En ligne].

<http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/dp-pd/dt-td/Rp-fra.cfm?LANG=F&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=0&GID=0&GK=0&GRP=0&PID=105611&PRID=0&PTYPE=105277&S=0&SHOWALL=1&SUB=0&Temporal=2013&THEME=96&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF>

³⁸ Le taux de chômage des immigrants (hommes et femmes) des minorités visibles arrivés au Québec entre 2006 et 2011 est de 20,6 % contre 7,2 % pour la population totale du Québec. *Id.*

³⁹ Il s'agit de la catégorie de revenu fondée sur la mesure du faible revenu après impôts.

⁴⁰ STATISTIQUE CANADA, *Enquête nationale auprès des ménages de 2011*, produit numéro 99-010-X2011038 au catalogue de Statistique Canada, [En ligne]. <http://www5.statcan.gc.ca/olc-cel/olc.action?objId=99-010-X2011038&objType=46&lang=fr&limit=0>

⁴¹ Il s'agit ici de la mesure du faible-seuil après impôt, particuliers (16 ans et plus) : INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Taux de faible revenu, MFR-seuils après impôt, particuliers (16 ans et plus), Québec, 1996-2011*. Source : STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) et Enquête sur les finances des consommateurs (EFC)*, fichiers maîtres, adapté par l'Institut de la statistique du Québec, 17 janvier 2014, [En ligne]. http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/revenu/faible-revenu/mod1_p_1_5_6_0.htm

⁴² Plusieurs mesures du faible revenu sont utilisées, notamment la mesure de seuil de faible revenu, la mesure de faible revenu et la mesure du panier de consommation. Voir STATISTIQUE CANADA, *La mesure du faible revenu au Canada : Que nous apprennent les divers seuils et indices? Comparaison du SFR, des MFR et du MPC*, date de modification : 2015-11-27, [En ligne]. <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/2010003/section/s2-fra.htm>

lui seul le risque de « vulnérabilité »⁴³ qu'il encourt; c'est plutôt la combinaison du statut d'immigrant avec la situation socioéconomique précaire des parents qui permet de comprendre pourquoi l'enfant est vulnérable⁴⁴.

Parmi les familles qui n'utilisent pas la garde régulière, c'est-à-dire celle prévue et utilisée selon une fréquence fixe, on retrouve les familles immigrantes, les familles peu scolarisées, celles à faible revenu ou encore celles inscrites à l'aide sociale⁴⁵. La proportion des parents n'y ayant pas recours est plus élevée chez les familles immigrantes (33,5 % lorsque les deux parents ou le parent seul résident au Canada depuis moins de cinq ans et 45,5 % lorsqu'un des parents réside au Canada depuis moins de cinq ans) que chez l'ensemble des familles n'ayant pas recours à la garde régulière (27,3 %)⁴⁶. On peut alors penser que les parents immigrants n'ont pas recours à la garde régulière moins par choix (celui de l'un des parents de rester à la maison pour élever son enfant) que par contrainte (celle d'occuper un emploi atypique avec horaires atypiques ne correspondant pas aux heures de jour normales des services de garde, contrainte financière due au chômage des parents ou de l'un d'entre eux).

Par ailleurs, la langue parlée à la maison peut constituer un facteur entravant la maturité scolaire de l'enfant. À cet effet, les résultats de l'enquête sur le développement des enfants à la maternelle démontrent que les enfants dont la langue maternelle est autre que le français ou l'anglais sont plus enclins à présenter une vulnérabilité dans au moins un des domaines de développement⁴⁷ que les autres enfants⁴⁸. C'est pourquoi les enfants allophones ne parlant pas le français ou l'anglais à la maison pourraient tirer un bénéfice important à fréquenter un service de garde éducatif ou une classe de maternelle dès l'âge de 4 ans.

⁴³ « On identifie un enfant *vulnérable* lorsque son score dans l'un des domaines de maturité scolaire se situe sous le 10e rang centile de l'échantillon normatif canadien, qui prend en considération le sexe et l'âge de l'enfant. » Voir DIRECTION DE SANTÉ PUBLIQUE, AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, *Rapport régional sur l'enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais*, 2008, p.31.

⁴⁴ *Id.*, p. 17.

⁴⁵ Lucie GINGRAS, Nathalie AUDET et Virginie NANHOU, *Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde 2009 : Portrait québécois et régional*, Québec, Institut de la statistique du Québec, 2011, p. 106.

⁴⁶ *Id.*, p. 99-100.

⁴⁷ Il s'agit du développement cognitif et langagier et des connaissances générales et habiletés de Communication. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Enquête québécoise des enfants à la maternelle 2012*, 2013, p. 41.

⁴⁸ *Id.*, p. 66.

La condition socioéconomique des parents ayant un statut d'immigrant ou appartenant à une minorité racisée ainsi que les particularités linguistiques des familles allophones doivent être prises en compte si l'on veut s'assurer que les enfants aient un accès aux services éducatifs destinés à la petite enfance en toute égalité.

1.3 Les enfants autochtones

Selon l'Enquête sur les enfants autochtones de Statistique Canada, 65 % des enfants des Premières Nations, âgés de 0 à 5 ans et vivant hors réserve au Québec, fréquentent un service de garde éducatif⁴⁹. Un certain nombre de garderies destinées aux enfants des Premières Nations vivant hors réserve intègrent un contenu culturel autochtone à leurs activités éducatives courantes. La recherche a démontré que la participation à des activités et des coutumes traditionnelles avait un effet bénéfique sur le développement des jeunes enfants autochtones : elle favorise non seulement les apprentissages, mais joue aussi un rôle essentiel dans l'adoption de comportements prosociaux et la réduction de l'hyperactivité chez plusieurs de ces enfants⁵⁰. En ce sens, elle contribue positivement à développer la maturité scolaire nécessaire pour que ces derniers intègrent harmonieusement les activités régulières des classes de maternelle et du primaire, par la suite. Au regard de l'égalité des chances pour les enfants autochtones, il apparaît donc primordial de rappeler l'importance que les services éducatifs à la petite enfance soient non seulement accessibles à ces enfants, mais qu'ils leurs soient aussi culturellement adaptés.

En effet, tout récemment, la décision du Tribunal canadien des droits de la personne⁵¹ rendue au printemps dernier concernant les services à l'enfance offerts aux enfants autochtones vivant sur réserve établit qu'il est nécessaire de prendre des mesures particulières en faveur des Autochtones, et ce, afin qu'ils puissent atteindre l'égalité réelle, et non seulement formelle, avec l'ensemble des enfants⁵². Se référant à une décision de la Cour suprême, le Tribunal explique que « la discrimination peut découler du fait de ne pas prendre de mesures concrètes pour faire

⁴⁹ Leanne C. FINDLAY et Dafna E. KOHEN, *Services de garde pour les enfants des Premières nations vivant hors réserve, les enfants métis et les enfants inuits*, Statistique Canada, octobre 2010, [En ligne]. <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2010002/article/11344-fra.htm>

⁵⁰ Jessica BALL, « Early childhood care and development programs as hook and hub for inter-sectoral service delivery in First Nations communities », (2005) 2 (1) *Journal of Aboriginal Health* 36-53.

⁵¹ *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur général du Canada (représentant le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2016 TCDP 10.

⁵² *Id.*, par. 453.

en sorte que les groupes défavorisés bénéficient d'une manière égale des services offerts à la population en général »⁵³.

Le Tribunal insiste ensuite sur la nécessité d'accorder l'attention nécessaire à la situation et aux besoins des enfants puisque ces derniers sont vulnérables tant comme enfants que comme membres d'une Première Nation⁵⁴. Cette approche concernant les enfants autochtones est également celle adoptée par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. Il considère que les références spécifiques aux enfants autochtones dans la *Convention relative aux droits de l'enfant* montrent qu'il est reconnu que ces enfants ont besoin de mesures spéciales pour exercer pleinement leurs droits⁵⁵.

1.4 Les enfants en situation de handicap

Selon la plus récente *Enquête sur la participation et les limitations d'activités* (EPLA), près du tiers des enfants de 0 à 5 ans qui sont en situation de handicap ne fréquentent aucun service de garde (31 %) ⁵⁶. Par ailleurs, les enfants en situation de handicap qui proviennent d'un milieu défavorisé sont encore moins nombreux à fréquenter un service de garde que ceux provenant d'un ménage au-dessus de ce seuil (18 % c. 35 %) ⁵⁷.

L'accès aux services éducatifs à la petite enfance pour les jeunes enfants en situation de handicap peut être limité par deux facteurs importants : la condition sociale des parents et la disponibilité des ressources pour accueillir les enfants avec des besoins spécifiques.

Il faut signaler que la principale raison qui est invoquée par les parents pour ne pas utiliser un service de garde à la petite enfance est le coût élevé de ce dernier⁵⁸. Considérant que près du quart des personnes en situation de handicap sont membres d'un ménage vivant sous le seuil de faible revenu comparativement à une personne sur dix sans incapacité⁵⁹, on peut mieux

⁵³ *Id.*, par. 400.

⁵⁴ *Id.*, par. 453.

⁵⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 11 (2009) sur les enfants autochtones et leurs droits en vertu de la Convention*, Doc. N.U. CRC/C/GC/11, par. 5.

⁵⁶ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Vivre avec une incapacité au Québec : Un portrait statistique à partir de l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités de 2001 et 2006*, 2010, p. 302.

⁵⁷ *Id.*, p. 302.

⁵⁸ *Id.*, p. 303.

⁵⁹ *Id.*, p. 102.

comprendre pourquoi plus de 80 % des familles qui ont un jeune enfant en situation de handicap ne l'inscrivent pas à un service de garde à la petite enfance.

Par ailleurs, selon l'EPLA, plus du tiers des parents d'enfants avec incapacité (34 %) fréquentant un service de garde ont déclaré avoir déjà fait face à un refus concernant la garde de leur enfant en raison de leurs limitations ou de leur état de santé général⁶⁰.

Les bénéfices de l'intégration d'un enfant en situation de handicap à un service de garde éducatif sont pourtant majeurs. Le ministère de la Famille et des Aînés explique que:

«L'intégration d'un enfant handicapé dans un service de garde lui fournit l'occasion d'explorer ses ressources personnelles et d'apprendre à fonctionner dans un nouveau milieu de vie avec des adultes et d'autres enfants. En plus de lui permettre de prendre sa place dans un service de garde, l'intégration lui donnera la possibilité de se développer et d'atteindre la plus grande autonomie possible.»⁶¹

À ce sujet, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies expose que les handicaps sont souvent détectés tardivement chez les enfants, rendant le traitement et la réadaptation impossibles⁶². Il recommande ainsi aux États parties « de mettre en place un système de dépistage précoce et d'intervention rapide dans le cadre des services de santé, ainsi qu'un système d'enregistrement des naissances et des procédures permettant de suivre les progrès accomplis par un enfant atteint d'un handicap qui a été détecté très tôt. »⁶³ Il insiste sur l'importance que les services d'intervention rapide travaillent en collaboration avec les établissements préscolaires et scolaires pour faciliter la transition⁶⁴.

2 LES MOYENS POUR ACCROÎTRE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

Pour accroître l'égalité des chances de l'ensemble des enfants qui sont en âge de recevoir des services éducatifs à la petite enfance, les moyens appropriés doivent être mis en place. La Commission considère que parmi ceux-ci, deux sont incontournables : 1) la reconnaissance

⁶⁰ *Id.*, p. 304.

⁶¹ MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS, *Dossier pour l'intégration d'un enfant handicapé en service de garde : information générale et marche à suivre*, p. 4.

⁶² COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 6, par. 56.

⁶³ *Id.*

⁶⁴ *Id.*

effective du droit à l'égalité et de l'obligation d'accommodement raisonnable qui en découle; 2) la conception de programmes d'éducation à la petite enfance fondés sur l'éducation aux droits et libertés de la personne ainsi qu'une offre de formation en cette matière pour les gestionnaires et intervenants qui œuvrent auprès des enfants.

2.1 La reconnaissance du droit à l'égalité et l'obligation d'accommodement raisonnable

Selon l'article 10 de la Charte⁶⁵, il y a discrimination lorsque trois éléments sont réunis⁶⁶ :

- (1) une distinction, exclusion ou préférence
- (2) fondée sur l'un des motifs énumérés à l'article 10 et
- (3) qui « a pour effet de détruire ou de compromettre » le droit à la pleine égalité dans la reconnaissance et l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne.

Il existe différentes formes de discrimination, celle qui est directe, indirecte ou systémique. La discrimination est dite indirecte lorsque les normes, les politiques, les règles ou les pratiques, qui semblent neutres à première vue, ont néanmoins un effet discriminatoire auprès d'un individu ou d'une catégorie d'individus en leur imposant des obligations, des peines ou des conditions restrictives non imposées à autrui⁶⁷. Ainsi, afin de parvenir à une véritable universalité et accessibilité des services éducatifs à la petite enfance, il faut s'assurer que les politiques, directives et règlements des milieux qui offrent des services à la petite enfance n'entraînent pas une telle discrimination.

⁶⁵ Charte, art. 10 : « Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. »

⁶⁶ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, [2015] 2 RCS 789.

⁶⁷ *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114, 1135. Notons que cette définition a été développée dans un contexte d'application de la Charte canadienne, mais qu'elle peut être transposée à celui de la Charte québécoise. Cette décision a d'ailleurs été suivie à plusieurs reprises par les tribunaux québécois, voir notamment : *Québec (Ville de) c. C.D.P.*, [1989] R.J.Q. 831 (C.A.) (autorisation d'appeler refusée : [1989] 2 R.C.S. vi).

À cette fin, ces milieux doivent concevoir les normes qui régissent l'accessibilité et la prestation des services afin que ceux-ci soient les plus inclusifs possible, c'est-à-dire qui tiennent compte de la situation de chacun, lorsqu'il est raisonnablement possible de le faire⁶⁸.

Mentionnons que des mesures gouvernementales applicables dans l'ensemble du Québec tendent à favoriser l'inclusion de certains groupes d'enfants. Par exemple, l'allocation financière facilitant l'intégration des enfants en situation de handicap et la mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration des enfants handicapés ayant d'importants besoins accordées aux prestataires de services de garde subventionnés⁶⁹. Citons également les places à contribution réduite réservées aux communautés autochtones⁷⁰.

Cela dit, pour parvenir à l'égalité réelle de l'ensemble des enfants et éviter que certains soient pénalisés en raison d'un motif de discrimination⁷¹, les milieux qui offrent des services éducatifs à la petite enfance, publics et privés, doivent parfois adapter une norme ou une pratique afin de tenir compte de la situation particulière d'un enfant. Cette obligation est connue comme étant celle d'accommodement raisonnable.

Toute demande d'accommodement doit être évaluée au cas par cas. Pour les enfants en situation de handicap, cette obligation commande que chaque demande concernant un enfant soit évaluée selon ses propres capacités personnelles plutôt qu'en fonction de présumées caractéristiques de groupe⁷². L'évaluation doit être objective et porter sur les capacités réelles de l'enfant⁷³.

⁶⁸ *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3, par. 68.

⁶⁹ Pour plus d'information à ce sujet, voir : <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/parents/services-programmes-specialises/enfants-handicapes/Pages/index.aspx>

⁷⁰ Pour plus d'information à ce sujet, voir : <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/nouvelles-places/Pages/places-reservees-milieu-autochtone-2013.aspx>

⁷¹ *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, préc., note 68, par. 55.

⁷² *Id. et Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicle) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999]. 3 R.C.S. 868. Voir également : *Morten c. Air Canada*, 2009 TCDP 3. La Cour d'appel du Québec reprenant ce principe énonçait : « Lorsqu'on parle d'accommodement, précise la Cour suprême, dans ces arrêts, il faut s'assurer que chaque personne est évaluée selon ses propres capacités personnelles plutôt qu'en fonction de présumées caractéristiques de groupe. L'omission d'accommoder peut être démontrée en prouvant notamment que la norme a été fixée arbitrairement ou que l'évaluation individuelle a été refusée de manière déraisonnable ». *Commission des droits de la personne du Québec c. Collège Notre-Dame du Sacré-Cœur*, [2002] R.J.Q. 5 (C.A.), par. 37.

⁷³ *Commission des droits de la personne du Québec c. Collège Notre-Dame du Sacré-Cœur*, préc., note 72.

L'accommodement devient déraisonnable lorsqu'il y a une contrainte excessive pour les fournisseurs de services⁷⁴. La notion de contrainte excessive s'évalue selon les circonstances particulières de chacune des situations. Il faut par exemple tenir compte de l'organisation des services, des ressources financières et matérielles disponibles ou de la sécurité de l'enfant et des autres pour invoquer une telle contrainte. Le fournisseur de services doit être en mesure de démontrer que toutes les mesures d'accommodement possibles et raisonnables pouvant répondre aux besoins de l'enfant ont été considérées⁷⁵.

Une décision récente du Tribunal des droits de la personne illustre l'application de l'obligation d'accommodement raisonnable en milieu de garde à l'endroit d'un enfant en situation de handicap. Le Tribunal a jugé que le refus d'une garderie privée d'accueillir un enfant atteint d'une maladie rare était discriminatoire en raison de son handicap et que cela contrevenait aux articles 4 (droit à la sauvegarde de sa dignité), 10 (droit à l'égalité) et 12 (droit de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public) de la Charte⁷⁶. Une analyse individualisée des besoins aurait été nécessaire pour prouver notamment la nécessité d'embaucher du personnel supplémentaire pour superviser l'enfant ou les risques liés à la sécurité des enfants de la garderie qui souffraient d'allergies si les parents de l'enfant étaient autorisés à fournir les repas de l'enfant⁷⁷.

La mise en œuvre de l'obligation d'accommodement raisonnable relativement aux services d'éducation à la petite enfance suscite parfois des questionnements pour les fournisseurs de ces services. Le Service-conseil en matière d'accommodement raisonnable de la Commission, créé en 2008, a traité 46 demandes formulées par des gestionnaires de centres de la petite enfance (CPE) ou de garderies privées. De ce nombre, environ le tiers (32,6 %, 15 demandes) concerne l'accommodement d'enfants qui fréquentent un CPE. Le reste des demandes est attribuable à l'accommodement d'employés.

⁷⁴ Voir notamment : *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, [1992] 2 R.C.S. 970.

⁷⁵ *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicle) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, préc., note 72, par. 21; *Council of Canadians with Disabilities c. VIA Rail Canada Inc.*, [2007] 1 R.C.S. 650, par. 130.

⁷⁶ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Potter et autres) c. Petite Académie (9139-2167 Québec inc.)*, 2016 QCTDP 15.

⁷⁷ *Id.*, par. 115. La preuve révèle que la propriétaire de la garderie n'a pas procédé à une analyse individualisée de la demande d'admission de l'enfant ni considéré si des mesures d'accommodement étaient réalisables et dans l'intérêt de l'enfant.

Sur les 15 demandes reçues concernant des enfants fréquentant un CPE, un peu plus de la moitié est relative à une demande d'accommodement pour des motifs religieux (53,3 %, 8 demandes) alors que le tiers concerne le handicap ou un moyen pour pallier le handicap (33,3 %, 5 demandes).

En matière de religion, sur les huit dossiers traités par le Service-conseil, six portent sur des demandes d'accommodement relatives aux pratiques alimentaires de l'enfant (diète sans viande) et deux autres sur les convictions religieuses des familles (non-participation de l'enfant à une fête religieuse ou encore à des activités éducatives qui ne seraient pas compatibles avec leurs traditions religieuses ou culturelles).

En matière de handicap, deux demandes concernent l'accommodement d'enfants dont on craint que l'intégration au service de garde compromette la sécurité des autres enfants et du personnel. Une demande concernait par ailleurs le refus qu'un enfant fréquente le service de garde avec son chien d'assistance, le moyen qu'il utilise pour pallier son handicap. Une autre demande concernait la possibilité pour une garderie privée non subventionnée de faire payer un supplément pour un enfant qui présente des allergies alimentaires sévères requérant des repas spécifiques. Enfin, un dernier cas concerne trois enfants en grande difficulté intégrés dans un même groupe.

Les conseils prodigués par la Commission dans ces situations ont permis aux responsables des CPE et des garderies privées de mieux comprendre leurs obligations légales envers les enfants pour qui une demande d'accommodement est sollicitée par les parents. Par le fait même, l'existence de certains préjugés ou stéréotypes a pu être déconstruite, ce qui a laissé place à l'exploration de nouvelles pistes de solution pour respecter le droit à l'égalité de l'enfant.

Ces quelques exemples témoignent des réalités avec lesquelles les fournisseurs de services d'éducation à la petite enfance doivent composer au quotidien. L'organisation et le manque de ressources peuvent constituer un frein à l'accommodement des enfants par les fournisseurs de services éducatifs à la petite enfance. La Commission juge ainsi qu'il est essentiel d'insister sur l'obligation légale imposée à ces derniers à l'endroit de tout enfant, quel que soit le motif de discrimination au soutien de sa demande d'accommodement raisonnable, quant à la prestation de services qui répondent à ses besoins. En l'absence d'une telle reconnaissance, il serait erroné de prétendre à l'universalité et à l'accessibilité des services d'éducation à la petite enfance au Québec.

2.2 L'éducation aux droits et libertés de la personne

La Commission estime que l'atteinte de l'égalité des chances requiert une sensibilisation de l'ensemble des acteurs concernés par l'éducation à la petite enfance aux droits et libertés de la personne des enfants à qui les services sont destinés. Cela sous-tend une meilleure compréhension des responsabilités et des obligations des prestataires de services.

L'éducation aux droits et libertés constitue un outil privilégié pour lutter contre les préjugés et promouvoir le droit à l'égalité et la protection des droits fondamentaux. Comme l'a déjà fait valoir la Commission, l'éducation doit jouer un rôle essentiel dans la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale⁷⁸.

Soulignons que le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies recommande également que les États parties inscrivent un enseignement relatif aux droits dans les programmes d'éducation de la petite enfance⁷⁹. Pour lui, cet « enseignement devrait être participatif et responsabilisant pour les enfants, c'est-à-dire leur offrir des occasions pratiques d'exercer leurs droits et leurs responsabilités d'une façon qui soit adaptée à leurs intérêts, à leurs préoccupations et au développement de leurs capacités. »⁸⁰ Le Comité va plus loin en affirmant que « l'éducation aux droits fondamentaux devrait être ancrée dans le quotidien des jeunes enfants, c'est-à-dire à la maison, dans les garderies, dans les programmes d'éducation précoce et divers autres cadres communautaires. »⁸¹

CONCLUSION

Les expertises de la Commission en lien avec les thèmes identifiés dans la présente consultation, soit l'universalité et l'accessibilité des services éducatifs à la petite enfance, lui ont permis d'exposer que certaines familles doivent composer avec des conditions socioéconomiques difficiles qui ont un impact important sur l'accès à des services éducatifs à la

⁷⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Assurer pleinement l'exercice de tous les droits humains : un enjeu fondamental pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.600.226), mai 2010, p. 3.

⁷⁹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 6, par. 33.

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ *Id.*

petite enfance de qualité. Ces conditions touchent plus particulièrement certains groupes d'enfants, soit ceux vivant en milieu défavorisé, ceux issus des communautés ethnoculturelles, les enfants autochtones ainsi que ceux en situation de handicap.

La pauvreté et l'exclusion sociale viennent entraver le droit à l'égalité dans l'exercice du droit de recevoir des biens et services ordinairement offerts au public, protégé par la Charte. Ainsi, en vue d'assurer à l'ensemble des enfants du Québec l'égalité dans l'accès aux services éducatifs dispensés et ensuite dans la prestation de ces services, des mesures inclusives doivent être mises de l'avant. D'autre part, des mesures spécifiques peuvent être nécessaires pour répondre aux besoins éducatifs particuliers de certains enfants.

Finalement, la Commission considère que l'atteinte de l'égalité des chances pour les enfants en âge de fréquenter un milieu de garde offrant des services à la petite enfance ne sera pleinement possible sans que l'ensemble des acteurs concernés par l'éducation à la petite enfance ait une compréhension des droits et libertés qui sont reconnus aux enfants dans ce contexte. En ce sens, un enseignement axé sur les droits et libertés de la personne devrait être privilégié dans les programmes d'éducation à la petite enfance.