

**Pour en faire un véritable emploi : des stratégies pour  
améliorer les conditions de travail des responsables  
de services de garde en milieu familial**

**Par  
Rachel Cox**

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles des auteures et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Janvier 2005

Condition féminine Canada se fait un devoir de veiller à ce que toutes les recherches menées grâce au Fonds de recherche en matière de politiques adhèrent à des principes méthodologiques, déontologiques et professionnels de haut niveau. Chaque rapport de recherche est examiné par des spécialistes du domaine visé à qui on demande, sous le couvert de l'anonymat, de formuler des commentaires sur les aspects suivants :

- l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de l'information présentée;
- la mesure dans laquelle la méthodologie et les données recueillies appuient l'analyse et les recommandations;
- l'originalité du document par rapport au corpus existant sur le sujet et son utilité pour les organisations oeuvrant pour la promotion de l'égalité, les groupes de défense des droits, les décisionnaires, les chercheuses ou chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui participent à ce processus de révision par les pairs.

### **Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada**

Cox, Rachel, 1965-

Pour en faire un véritable emploi [ressource électronique] : des stratégies pour améliorer les conditions de travail des responsables de service de garde en milieu familial

Publ. aussi en anglais sous le titre : Making family child care work : strategies for improving the working conditions of family childcare providers

Également disponible en version imprimée.

No de cat. SW21-115/2004F-PDF

ISBN 0-662-77819-7

1. Garderies familiales – Politique gouvernementale – Canada.
  2. Travailleuses indépendantes – Politique gouvernementale – Canada
  3. Travailleurs indépendants – Politique gouvernementale – Canada.
  4. Discrimination à l'égard des femmes – Canada.
- I. Canada. Condition féminine Canada.  
II. Titre.

HQ778.7C3C69 2004

362.71'20971

C2004-980302-6

**Gestion du projet** : Beck Dysart et Jo Anne de Lepper, Condition féminine Canada

**Coordination de l'édition et de la traduction** : Cathy Hallssey, Condition féminine Canada

**Révision et mise en page** : PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.

**Traduction** : Lynn Kaye

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :

Direction de la recherche

Condition féminine Canada

123, rue Slater, 10<sup>e</sup> étage

Ottawa (Ontario) K1P 1H9

Téléphone : (613) 995-7835

Télécopieur : (613) 957-3359

ATME : (613) 996-1322

Courriel : [research@swc-cfc.gc.ca](mailto:research@swc-cfc.gc.ca)

## RÉSUMÉ

Au Canada, la vaste majorité des 170 000 responsables de services de garde en milieu familial n'ont pas droit à la protection et aux bénéfices découlant des différentes lois qui régissent le travail et l'emploi. Dans le secteur réglementé, le modèle de prestation de services de garde en milieu familial varie d'une province à l'autre. Dans plusieurs provinces utilisant le modèle des agences, les services de garde sont structurés de façon à contourner les règles du droit du travail et de l'emploi, le but étant d'éviter que les agences deviennent les employeurs des responsables. Compte tenu, d'une part, du statut précaire des responsables et, d'autre part, de l'impact de cette précarité sur la qualité des services de garde, ce rapport élabore des recommandations visant à étendre la protection de certains régimes de sécurité sociale à l'ensemble des responsables réglementées.

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ACRONYMES .....	ii
PRÉFACE .....	iii
REMERCIEMENTS .....	iv
SOMMAIRE .....	v
INTRODUCTION .....	1
Méthodologie .....	4
Notes .....	6
1 : LA SIGNIFICATION DU STATUT D'EMPLOI .....	7
Le cadre général .....	7
Le contexte des services de garde en milieu familial .....	14
Les recommandations déjà proposées pour améliorer les conditions de travail des responsables à la lumière du droit du travail et de l'emploi .....	24
Notes .....	28
2 : L'ADMISSIBILITÉ AUX BÉNÉFICES ET À LA PROTECTION DÉCOULANT DE CERTAINES LOIS RELIÉES AU TRAVAIL ET À L'EMPLOI .....	32
Portrait du cadre de travail des responsables de services de garde en milieu familial .....	33
Les prestations de maternité et les prestations parentales .....	37
Le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec .....	45
L'indemnisation en cas d'accident du travail .....	52
Les normes du travail .....	59
L'équité salariale .....	64
Notes .....	70
CONCLUSION .....	82
Note .....	84
LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	85
ANNEXES	
A : Chronologie des décisions au sujet du statut d'emploi des responsables affiliées à une agence ou à un centre de la petite enfance .....	87
B : Descriptions des conditions de travail des responsables à la lumière des critères d'attribution d'un statut d'emploi .....	89
C : Liste des personnes consultées .....	105
D : Liste des lois et règlements .....	107
BIBLIOGRAPHIE .....	109

## LISTE DES ACRONYMES

CCRR	<i>Child Care Resource and Referral Program</i> (Colombie-Britannique)
CRRU	<i>Child Care Resource and Research Unit</i>
CPE	Centre de la petite enfance (Québec)
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail (Québec)
FCSGE	Fédération canadienne des services de garde à l'enfance
LNR	<i>Licensed Not Required</i> (Colombie-Britannique)
MCAWS	<i>Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services</i> (Colombie-Britannique)
MFE	Ministère de la Famille et de l'Enfance (Québec)
MESF	Ministère de l'Emploi, de la Solidarité et de la Famille (Québec)
PCR	Places à contribution réduites (Québec)
REÉR	Régime enregistré d'épargne-retraite
RPC	Régime de pensions du Canada
RRQ	Régime des rentes du Québec
SÉGE	Services éducatifs de la garde à l'enfance

## PRÉFACE

Une bonne politique publique est fonction d'une bonne recherche en matière de politiques. C'est pour cette raison que Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques en 1996. Il appuie la recherche indépendante en matière de politiques sur des enjeux liés au programme gouvernemental qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif visé est de favoriser les débats publics sur les enjeux liés à l'égalité des sexes et de permettre aux personnes, groupes, responsables de l'élaboration des politiques et analystes des politiques de participer plus efficacement à l'élaboration des politiques.

La recherche peut porter sur des enjeux nouveaux et à long terme, ou sur des questions urgentes et à court terme dont l'incidence sur chacun des sexes requiert une analyse. Le financement est accordé au moyen d'un processus d'appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe, non gouvernemental, joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités de la recherche, le choix des propositions financées et l'évaluation du rapport final.

Le présent rapport de recherche a été proposé et préparé en réponse à un appel de propositions lancé en septembre 2000 et qui avait pour thème *L'accès des femmes à des emplois viables offrant des avantages adéquats : solutions sous forme de politiques gouvernementales*. D'autres projets de recherche financés par Condition féminine Canada sur ce thème examinent notamment des questions telles que les options stratégiques pour les femmes qui occupent des emplois atypiques, et l'appui accordé aux mères seules et aux femmes handicapées et la santé au travail.

Une liste complète des projets de recherche financés dans le cadre de cet appel de propositions se trouve à la fin du présent rapport.

Nous remercions les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier les membres de la Table ronde pour le développement des ressources humaines dans le secteur des services de garde à l'enfance, depuis devenue le Conseil sectoriel des ressources humaines dans le secteur des services de garde à l'enfance. Je remercie en particulier les personnes qui ont formé le Comité de travail sur ce projet : Maryann Bird, Louise Bourgon, Lee Dunster, Jamie Kass, Raymonde Leblanc, Francine Lessard et Noreen Murphy. Leur participation m'a permis de bénéficier de la richesse de leurs connaissances et de leurs réflexions de longue date concernant les conditions de travail dans le secteur des services de garde en milieu familial.

Le travail de coordination de Maryann Bird et de Hillary Nangle, de l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, a également été d'une aide précieuse.

Je suis redevable à Stéphanie Bernstein et à Gilbert Nadon de leur généreuse collaboration au volet juridique de cette étude ainsi qu'à toutes les autres personnes ressources qui m'ont aidé à formuler mon hypothèse sur l'admissibilité des responsables de services de garde en milieu familial aux différents bénéfices découlant des lois qui régissent l'emploi et le travail.

Je tiens à reconnaître la contribution de Josée Belleau à ce rapport. Sa réflexion perspicace a enrichi ma compréhension des raisons de la sous-valorisation persistante du travail des responsables.

Enfin, je remercie Condition féminine Canada pour son soutien financier du projet. Plus particulièrement, je suis redevable à Julie Cool, à Joanne deLepper et à Beck Dysart qui, tout au long de cette démarche, m'ont offert appui et conseils précieux.



## SOMMAIRE

Au Québec et au Canada, environ 170 000 responsables offrent des services de garde en milieu familial. Les responsables des services de garde en milieu familial ont généralement un revenu annuel plutôt faible. Et elles n'ont pas accès, sauf rares exceptions, aux bénéfices et à la protection des lois du travail et de l'emploi.

Au cours des 20 dernières années, les responsables ont traversé par milliers la frontière qui existe entre le secteur informel des services de garde offerts par les femmes chez elles et le secteur formel que représente les services de garde réglementés. Aujourd'hui, plus de 15 000 d'entre elles offrent un service de garde qui est réglementé. Celles qui ont choisi de travailler dans le secteur formel doivent se conformer à une multitude de règlements et on exige d'elles une formation professionnelle de plus en plus poussée. Toutefois, en dépit de l'accroissement des exigences qui sont imposées aux responsables réglementées, une contradiction fondamentale se dégage : leur revenu et leurs conditions de travail demeurent toujours largement tributaires des conditions prévalant dans le secteur informel relativement au travail typiquement effectué par des femmes.

Dans le secteur réglementé, le modèle des services de garde en milieu familial réglementé varie d'une province à l'autre. Dans le modèle d'accréditation individuelle, la responsable est régie directement par un ministère qui lui octroie un permis et la supervise. Dans le modèle des agences, la responsable est reconnue et supervisée par une agence qui a obtenu un permis du ministère. De façon générale, dans les provinces qui utilisent le modèle des agences, le statut d'emploi des responsables a régulièrement été à l'origine de litiges. En Ontario et en Alberta, les services de garde en milieu familial ont été organisés de façon à éviter que les agences établissent une relation d'emploi avec les responsables. Des considérations relatives au développement de services de garde de la meilleure qualité possible – par exemple, la formation obligatoire, l'évaluation de la responsable, le prêt d'équipement, les visites régulières au service de garde – ont été reléguées au second plan. Des considérations relatives à l'amélioration des conditions de travail des responsables ont aussi été abandonnées, notamment sur le plan de la stabilisation de leur revenu, de l'accès à des régimes d'avantages sociaux et de la possibilité d'un soutien personnel accru pour les responsables.

Au Québec, le gouvernement a adopté une toute autre approche. Il n'a pas fait de compromis dans l'organisation des services de garde en milieu familial pour éviter que les Centres de la petite enfance (l'équivalent des agences dans les autres provinces) établissent une relation d'emploi avec les responsables. En effet, dans un contexte d'une politique de financement public important des services de garde comme c'est le cas au Québec, des considérations d'imputabilité des dépenses publiques militent contre une telle réorganisation. Un certain contrôle de la qualité des services de garde et par conséquent, du travail des responsables, est de mise. Par contre, à l'heure actuelle, le gouvernement du Québec tente de retirer aux responsables la possibilité d'accéder aux bénéfices et aux protections du droit du travail et de l'emploi par le biais d'une loi spéciale et ce, même si aujourd'hui, le travail de certaines responsables se fait véritablement sous le contrôle et la direction d'un Centre de la petite

enfance. Encore une fois, en dépit du resserrement important des exigences imposées aux responsables réglementées, leurs conditions de travail demeurent précaires.

Les stéréotypes à l'égard du travail des femmes légitiment des approches qui évitent de reconnaître le travail de responsable à sa juste valeur. Nous croyons qu'il est temps de reconnaître le travail de la responsable de service de garde en milieu familial pour ce qu'il est : un véritable emploi. Nous espérons que nos recommandations fourniront des outils concrets permettant de commencer, dès maintenant, à accorder à ce travail toute la reconnaissance qu'il mérite.

Cette étude examine trois provinces représentant différents modèles d'organisation des services de garde en milieu familial réglementés, soit la Colombie-Britannique (modèle d'accréditation individuelle), le Québec (modèle des agences) et Terre-Neuve et Labrador (modèle mixte). Ensuite, dans cinq domaines du droit, à savoir les prestations de maternité et les prestations parentales prévues par la *Loi sur l'assurance-emploi*, le Régime de pensions du Canada (RPC) ou le Régime des rentes du Québec (RRQ), l'indemnisation des accidentés du travail, les normes du travail, et l'équité salariale, nous formulons une hypothèse concernant l'admissibilité actuelle des responsables.

Plus particulièrement, au plan juridique, en principe, l'octroi des protections et bénéfices du droit du travail et de l'emploi repose sur l'attribution d'un statut de personne salariée. Or, à l'heure actuelle, peu importe le modèle selon lequel les services de garde en milieu familial réglementés sont offerts, le statut d'emploi des responsables est presque exclusivement celui de travailleuse autonome.

Toutefois, au Québec et au Canada, des mesures d'exception ont peu à peu été introduites dans le droit du travail et de l'emploi pour étendre une certaine protection sociale aux travailleuses et travailleurs autonomes. De telles mesures sont d'un intérêt singulier pour les responsables. À titre d'exemple, citons l'utilisation du pouvoir réglementaire pour permettre aux responsables réglementées d'accéder aux bénéfices de la *Loi sur l'assurance-emploi* au même titre que les personnes occupant un emploi assurable. Un autre exemple réside dans la possibilité de fournir aux responsables réglementées une protection en cas d'accident du travail. C'est déjà le cas pour certains groupes de travailleuses et travailleurs vulnérables ou qui se livrent à des activités d'intérêt public, et ce, sans que ces derniers soient pour autant composés de personnes salariées.

En dernière analyse, la question du financement public des services de garde est incontournable dans toute stratégie visant, à long terme, une véritable amélioration des conditions de travail des responsables. Le fait de commencer dès maintenant à revendiquer certaines mesures de protection sociale pour celles-ci ne peut que soutenir une mobilisation en ce sens et contribuer à une reconnaissance accrue du travail des responsables.

## INTRODUCTION

En 1998, une étude sectorielle parrainée par le ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC) révèle qu'environ 300 000 personnes, presque toutes des femmes<sup>1</sup>, offrent des services de garde au Québec et au Canada. L'étude précise également qu'environ 170 000 travailleuses du secteur sont des responsables de services de garde en milieu familial. Plus de 15 000 d'entre elles offrent un service de garde qui est réglementé<sup>2</sup>. Alors que la garde en milieu familial est le modèle prédominant pour la garde d'enfants de cinq ans et moins au Canada (Beach *et al.*, 1998b : 10, 3), l'emploi de responsable de service de garde en milieu familial représente l'un des 10 emplois les plus courants pour les femmes au Canada (Hughes et McCuaig, 2000 : IX).

Les responsables font un travail complexe qui combine des tâches de gestion de petite entreprise, d'éducation des enfants et de communications avec les parents. Du côté de l'éducation des enfants, la tâche des responsables demande un engagement émotif et une attention constante auprès des enfants. Côté matériel, les responsables réglementées doivent aménager et entretenir leurs résidences selon une multitude de règlements édictant des normes d'hygiène et de sécurité. Les conditions de travail sont caractérisées par de longues heures de travail sans contact avec d'autres adultes, l'absence de répit et le manque de soutien (Belleau, 2002). Règle générale, les responsables réglementées travaillent 56 heures par semaine, soit 47 heures consacrées à la garde des enfants et neuf heures vouées à la préparation des activités et des repas des enfants. Elles accueillent en moyenne 5,4 enfants. Dans le secteur non réglementé, seulement 60 p. 100 des responsables travaillent à l'année longue comparativement à 80 p. 100 dans le secteur réglementé. Cependant, même si dans le secteur non réglementé, les responsables accueillent un peu moins d'enfants (4,1 en moyenne), elles travaillent à peu près autant d'heures par semaine que celles qui oeuvrent dans le secteur réglementé (FCSGE, 1998b : vi; 1998a : iv).

En dépit de cette somme importante de travail, les responsables des services de garde en milieu familial ont généralement un revenu annuel plutôt faible<sup>3</sup>. Et peu importe qu'elles appartiennent ou non au secteur réglementé, les responsables n'ont pas accès, à quelques exceptions près, aux bénéfices et à la protection découlant des lois du travail et de l'emploi (Beach *et al.*, 1998b : 82).

En réalité, la question du travail de la responsable du service de garde en milieu familial s'inscrit dans une problématique sociale plus générale qui concerne la non-reconnaissance du travail des femmes : celle du travail dans le secteur des services à la personne, celle du travail qui remplace le travail non rémunéré des femmes au foyer, celle du travail à domicile. Toutefois, si les raisons qui expliquent la non-reconnaissance historique du travail des responsables ne manquent pas, elles ne justifient pas que cette situation perdure encore aujourd'hui.

En effet, au cours des 20 dernières années, les responsables de services de garde en milieu familial au Canada ont traversé par milliers la frontière qui existe entre le secteur informel des services de garde offerts par les femmes chez elles et le secteur formel que représentent

les services de garde réglementés. L'importance capitale des services de garde à la petite enfance de bonne qualité pour le développement des enfants fait maintenant l'objet d'un large consensus (Beach *et al.*, 1998b : 34-35; Bertrand *et al.*, 1998 : 9-10). Et la réglementation est associée à une meilleure qualité des services de garde (Beach *et al.*, 1998b : 44). À l'instar de la professionnalisation des autres intervenantes des services de garde, on exige des responsables réglementées une formation professionnelle de plus en plus poussée (Beach *et al.*, 1998b : 126 et ss). Cependant, en dépit de la hausse des exigences qui leur sont imposées, une contradiction fondamentale se dégage : le revenu et les conditions de travail des responsables demeurent toujours largement tributaires des conditions prévalant dans le secteur informel relativement au travail typiquement effectué par des femmes.

À l'heure actuelle, la responsabilité ainsi que le coût des services de garde à l'enfance sont généralement perçus comme étant une question d'ordre privé, relevant essentiellement des parents. La rémunération des intervenantes est donc liée à la capacité des parents de payer. Tant pour les familles de classe moyenne que pour les familles à faible revenu, la capacité des parents de payer est limitée et souvent, largement atteinte. Bref, seul un financement public important saura améliorer de façon significative les conditions de travail des responsables, ainsi que celles des intervenantes des autres services de garde à l'enfance. De toute manière, comme pour les services de santé ou d'éducation, nous croyons que puisque c'est la société au complet qui bénéficie en bout de compte des services de garde de qualité à la petite enfance, ces services devraient être financés à même les fonds publics.

Le but de cette étude n'est pas de réitérer la nécessité ni la rentabilité d'un financement public important des services de garde. Plusieurs études récentes ont déjà fait cette démonstration de façon on ne peut plus convaincante<sup>4</sup>. Cette étude vise simplement à identifier des stratégies concrètes, rassembleuses et pragmatiques en vue d'améliorer certaines conditions de travail des responsables et ce, à court et à moyen terme. En effet, nous croyons que si la question du financement public des services de garde est incontournable dans toute stratégie visant, à long terme, une véritable amélioration des conditions de travail des responsables, le fait de commencer dès maintenant à revendiquer certaines mesures de protection sociale pour celles-ci ne peut que soutenir une mobilisation en ce sens et contribuer à une reconnaissance accrue du travail des responsables.

L'environnement et les conditions de travail des responsables sont circonscrits à la fois par le cadre des politiques sur les services de garde et par le cadre juridique régissant le travail salarié et le travail autonome. Cette étude porte sur certains aspects du cadre juridique et vise à proposer des mesures pour accroître l'accès des responsables à la protection garantie par différentes lois sur le travail et l'emploi.

L'ensemble de la question relative au droit des responsables des services de garde en milieu familial à la protection découlant des différentes lois sur le travail et l'emploi doit être situé dans le contexte plus large des problèmes sociaux et juridiques qui sont associés au travail atypique. Le droit du travail a évolué dans le cadre de rapports de travail « homogènes, constitués d'emplois stables, réguliers et continus, occupés par les salariés travaillant à temps plein, exécutant leur travail pour un seul employeur, sous son contrôle et sur les lieux mêmes de l'entreprise » (Vallée, 1999 : 278). Regroupées sous le vocable de « travail atypique »,

plusieurs des formes actuelles du travail ne correspondent plus à ce modèle : travail autonome, travail à domicile, travail salarié mais à temps partiel, à durée déterminée, occasionnel ou sur appel ou encore, le travail pour le compte d'une agence de main-d'oeuvre. Dans certains secteurs (l'informatique, les services financiers et les télécommunications), le travail atypique représente un développement relativement récent. Dans d'autres secteurs (le vêtement, l'agriculture, le taxi), il est plus ou moins exact d'utiliser le mot « atypique » car dans ces secteurs, les emplois atypiques constituent la norme depuis fort longtemps.

Si les formes du travail atypique sont hétérogènes et éclatées, certaines constantes sont tout de même observables dans ce genre de travail. Le revenu, les avantages sociaux et la sécurité d'emploi dont jouissent les travailleuses et travailleurs atypiques sont systématiquement moindres que ceux des travailleuses et travailleurs titulaires d'un emploi permanent, régulier et à temps plein<sup>5</sup>. Et ce postulat se confirme dans le secteur des services de garde à l'enfance. En effet, même si les conditions de travail des intervenantes en garderie sont, à certains égards, peu reluisantes, elles offrent tout de même plus de stabilité et de protection sociale que les conditions de travail qui sont le lot des intervenantes en milieu familial.

Tout au long des deux dernières décennies, dans les provinces qui utilisent le modèle des agences pour offrir des services de garde en milieu familial, des litiges sont survenus périodiquement au sujet du statut d'emploi des responsables de service de garde réglementé. Ces litiges sont caractéristiques d'une certaine catégorie de travailleuses et travailleurs atypiques qu'on appelle « des faux entrepreneurs indépendants ». En effet, le statut d'emploi des personnes travaillant, entre autres, dans les industries du camion, du taxi et des limousines, dans les domaines du colportage et de la livraison des journaux à domicile ainsi que toute personne travaillant dans le secteur des soins à domicile est souvent source de litiges.

D'une part, parmi les problèmes juridiques associés à l'incertitude du statut d'emploi des travailleuses et travailleurs de ces secteurs figurent les luttes juridiques épiques au sujet du statut d'emploi. Sans oublier la question de la requalification *a posteriori* par les tribunaux des rapports contractuels qui se tissent entre ces travailleuses et travailleurs et leurs donneurs d'ouvrage, avec tout ce que cela entraîne en termes de tracas, de coûts non prévus et de pénalités pour les employeurs.

D'autre part, les travailleuses et travailleurs atypiques qu'on appelle « des faux entrepreneurs indépendants » ou des « faux autonomes » vivent, eux aussi, des tensions reliées aux mêmes luttes juridiques épiques au sujet de leur statut d'emploi. De plus, ils sont également susceptibles de vivre des problèmes sociaux reliés à l'absence de protection sociale, à l'insécurité qui est caractéristique de leur emploi et, souvent, à leur faible revenu (Dagenais, 1998; De Wolffe, 2000).

En dépit de la difficulté non négligeable à prévoir avec exactitude comment un tribunal tracera la ligne entre la personne salariée et celle qui est travailleuse autonome, il n'est pas rare que les employeurs potentiels de ces « faux autonomes » tentent scrupuleusement de structurer leurs rapports avec ces derniers dans le but d'éviter de se voir attribuer un statut

d'employeur. Comme nous allons le voir dans ce qui suit, en Ontario et en Alberta, la réaction des agences des services de garde en milieu familial face aux litiges concernant le statut d'emploi des responsables réglementées s'inscrit en ligne droite dans ce phénomène.

Or, le fait de re-structurer les rapports entre les responsables et les agences de façon à éviter à tout prix que les responsables deviennent les salariées des agences a inévitablement un impact important sur la façon dont les services de garde en milieu familial sont offerts, ainsi que sur les conditions de travail des responsables des services de garde. Par ailleurs, des études récentes illustrent clairement que le rapport entre les conditions de travail des responsables et la qualité des services de garde qu'elles offrent n'est plus à démontrer<sup>6</sup>. Alors dans le contexte où le travail « atypique » qui nous occupe est relatif à la garde d'enfant en milieu familial, et non par exemple à la livraison de journaux, parmi les problèmes juridiques et sociaux associés au statut précaire des travailleuses et travailleurs figure également, de façon aussi percutante, la question de l'impact de cette précarité sur la qualité des services de garde en milieu familial. L'attribution d'un statut d'emploi à des responsables de services de garde en milieu familial est donc d'un grand intérêt.

Cette étude présente en deux chapitres certains enjeux reliés au statut d'emploi des responsables. Le premier chapitre traite des critères généraux permettant d'attribuer un statut d'emploi. Il recense les décisions rendues par les tribunaux au sujet du statut d'emploi des responsables réglementées en Ontario et en Alberta et il décrit l'impact de ces litiges sur les conditions de travail de celles-ci. L'on verra dans le second chapitre comment les responsables de la Colombie-Britannique, du Québec et de Terre-Neuve et Labrador pourraient ou non être admissibles aux bénéfices et à la protection de certaines lois reliées à l'emploi et au travail. Des recommandations viennent compléter notre analyse, mettant l'accent sur des solutions de rechange à la reconnaissance d'un statut de salarié comme unique voie d'accès aux différents types de protections sociales.

## **Méthodologie**

Notre étude s'appuie sur une méthodologie en quatre étapes. D'abord, privilégiant des sources ayant recours à une analyse comparative entre les sexes, nous avons consulté la littérature canadienne récente sur le travail atypique et le caractère adéquat des normes juridiques qui l'encadrent. Ensuite, les membres du Comité de travail de la Table ronde pour le développement des ressources humaines du secteur des services de garde à l'enfance<sup>7</sup> (maintenant le Conseil sectoriel des ressources humaines dans le secteur des services de garde à l'enfance) ont sélectionné cinq domaines de droit où l'absence de protection sociale des responsables de services de garde en milieu familial est la plus criante, soit les prestations de maternité et les prestations parentales, les régimes publics de retraite, l'indemnisation en cas d'accident du travail, les normes du travail et l'équité salariale. Ensuite, les membres du Comité de travail ont choisi trois provinces représentant différents modèles de prestation des services de garde en milieu familial réglementés, soit la Colombie-Britannique (modèle d'accréditation individuelle), le Québec (modèle des agences) et Terre-Neuve et Labrador (modèle mixte).

Soulignons une fois de plus que notre étude se penche avant tout sur la situation des responsables oeuvrant dans le secteur réglementé, et ce, même si celles-ci ne représentent qu'une minorité des responsables de services de garde en milieu familial au Canada. Ce choix se justifie du fait que la question du statut d'emploi ne se pose pas dans le contexte d'un service de garde en milieu familial non réglementé ou informel. De plus, l'intérêt de vouloir améliorer les conditions de travail des responsables dans le secteur réglementé est double. En effet, l'amélioration des conditions de travail des responsables réglementées est susceptible d'avoir un impact positif sur la qualité des services déjà offerts dans le secteur réglementé. En même temps, une telle bonification a des chances d'augmenter la force d'attraction du secteur réglementé, et par le fait même, d'augmenter le nombre de services de garde en milieu familial dans le secteur réglementé.

Dans chacune des trois provinces sous étude, nous avons bâti une description détaillée des conditions de travail des responsables. Pour chacun des domaines de droit sélectionnés, nous avons analysé le cadre législatif et réglementaire dans le but de formuler une hypothèse concernant l'admissibilité des responsables réglementées aux bénéfiques et à la protection de la loi. Il est important de noter que notre hypothèse ne porte que sur la responsable réglementée elle-même, à l'exclusion de toute personne qui l'assiste ou la remplace. De plus, nous n'avons point traité des conséquences de l'incorporation d'un service de garde en milieu familial sur le statut d'emploi de la responsable. Une telle situation semble être rarissime et nous avons donc choisi de concentrer nos énergies sur d'autres questions plus fondamentales.

Nous avons également interrogé deux bases de données juridiques (Quicklaw et SOQUIJ) pour répertorier les décisions rapportées portant sur le statut d'emploi des responsables. Nous avons effectué des entrevues auprès de certaines informatrices du secteur des services de garde pour cerner l'impact de ces décisions sur les conditions de travail des responsables dans les provinces concernées et compléter notre recherche jurisprudentielle.

Enfin, la seule lecture d'une loi et des règlements ne fournit pas nécessairement des données complètes sur son application réelle. À la lumière des enjeux dégagés par l'ensemble de la jurisprudence sur le statut d'emploi des responsables, nous avons donc validé les résultats préliminaires obtenus au moyen de l'analyse des lois et règlements en consultant des personnes expertes dans l'application de la législation. Dans certains cas, nous avons également eu recours à une analyse sélective de la jurisprudence pour compléter la validation de nos données.

Au plan législatif, le volet juridique de cette recherche est à jour au 30 juin 2001. Au plan de la jurisprudence, il est à jour au 30 septembre 2001. Cependant, nous faisons référence en outre à certaines décisions intéressantes qui ont été rendues ainsi qu'à certaines modifications législatives adoptées après cette date.

## Notes

<sup>1</sup> Comme 98,4 p. 100 des responsables de garde en milieu familial, 96,8 p. 100 des intervenantes au domicile de l'enfant et 96,3 p. 100 des éducatrices en garderie sont des femmes (Beach *et al.*, 1998 : 8), nous utilisons le féminin pour désigner les responsables.

<sup>2</sup> Le chiffre de 15 000 responsables réglementées ne tient pas compte de l'augmentation rapide du nombre de responsables réglementées au Québec depuis 1998, pas plus que de l'accréditation de centaines de responsables à Terre-Neuve et Labrador depuis 2001.

<sup>3</sup> À titre d'exemple, les rentrées de fonds moyennes lavant déduction des dépenses des responsables réglementées travaillant 48 semaines et plus par année était de 15 600 dollars (après déduction des dépenses d'exploitation du service de garde, ce montant baisse à 8 400 dollars), et ce, pour une semaine moyenne de 56 heures de travail (FCSGE, 1998b). Voir aussi FCSGE (1998a).

<sup>4</sup> Voir entre autres CCRRU (2000) et Cleveland et Krashinsky (1998).

<sup>5</sup> Voir entre autres Dagenais (1998), Spalter-Roth et Hartman (1998) et De Wolffe (2000).

<sup>6</sup> Voir Goelman *et al.* (2000 : 65, 70) et Doherty *et al.* (2000b : 90).

<sup>7</sup> Composée d'une quinzaine de représentantes et représentants d'organismes et de regroupements des services de garde, de syndicats et de représentantes des travailleuses du secteur, la Table ronde pour le développement des ressources humaines du secteur des services de garde à l'enfance a été formée en avril 2000 en vue de faire valoir l'ampleur de la contribution sociale et économique de la main-d'oeuvre du secteur et ce, dans la foulée des recommandations de l'étude sectorielle (Beach *et al.*, 1998). En novembre 2003, la Table ronde s'est incorporée et est devenue le Conseil sectoriel des ressources humaines du secteur des services de garde à l'enfance.

## 1. LA SIGNIFICATION DU STATUT D'EMPLOI

Dans ce premier chapitre portant sur la signification du statut d'emploi, la première section précise le cadre général dans lequel se fait l'attribution d'un statut d'emploi. La deuxième section décrit l'attribution par les tribunaux d'un statut d'emploi aux responsables des services de garde en milieu familial. Finalement, la troisième section du premier chapitre s'arrête aux recommandations déjà proposées pour améliorer les conditions de travail des responsables, proposant une analyse de celles-ci à travers l'optique du droit du travail et de l'emploi.

### Le cadre général

Tant en matière de *common law* que de responsabilité civile et de législation en matière de travail et d'emploi, la reconnaissance d'un statut de salarié (et non d'un statut de travailleuse autonome ou d'entrepreneure indépendante) est la condition première et incontournable pour accéder à toute une gamme de droits, de protections et de prestations. En effet, il faut nécessairement se voir attribuer un statut de salarié pour avoir droit :

- au salaire minimum,
- à une majoration de la rémunération pour des heures supplémentaires,
- à des vacances payées et à une rémunération lors de congés fériés,
- à un avis raisonnable en cas de fin d'emploi ou au droit de ne pas être congédié sauf pour une cause juste et suffisante,
- à des prestations d'assurance-emploi y compris des prestations de maladie, de maternité et des prestations parentales,
- à un remplacement du revenu et à d'autres protections en cas d'accident du travail,
- à la protection découlant des lois sur la santé et la sécurité au travail et, là où ce recours existe, au retrait préventif de la travailleuse enceinte,
- à l'équité salariale,
- et à la contribution de son employeur au Régime de pensions du Canada (RPC) ou au Régime des rentes du Québec (RRQ).

Seules les personnes considérées comme des salariées peuvent se syndiquer et avoir accès à un régime de négociation collective de leurs conditions de travail. La relation d'emploi est également une porte d'entrée privilégiée à un régime d'assurance collective (maladie/médicaments). Le statut d'emploi détermine la responsabilité de l'employeur en cas de geste fautif de la part de son préposé. Il sert également à attribuer la propriété des droits d'auteurs sur des oeuvres créatives. La liste de tous les effets rattachés au statut de salarié est à ce point impressionnante que, du point de vue de la personne qui travaille :

... le salaire cesse d'être la rétribution ponctuelle d'une tâche. Il assure des droits, donne accès à des prestations hors travail (maladies, accidents,

retraite) et permet une participation élargie à la vie sociale (Castel, 1995 : 324).

Dans certains cas, pour permettre à une personne considérée comme étant une *entrepreneure dépendante* l'accès à certains droits, protections ou prestations, la loi stipule que celle-ci est *réputée être* une personne salariée. Il s'agit là d'une exception qui confirme la règle voulant que le statut de salarié représente une condition essentielle pour accéder aux bénéfices accordés par le droit du travail et de l'emploi. (Cette question est approfondie plus loin, à la section consacrée à l'application des critères à l'entrepreneur dépendant.)

Enfin, nous savons que l'emploi et le travail autonome sont régis par des régimes distincts au niveau fiscal. Il faut donc garder à l'esprit que la déduction d'impôts à la source et les multiples charges sociales calculées sur la base de la masse salariale d'un employeur (l'assurance-emploi, l'indemnisation des accidentés du travail, les normes du travail et le RPC/RRQ) font en sorte que l'emploi est une source importante de revenus pour l'État.

### ***Les critères pour attribuer le statut d'employé***

Plusieurs domaines du droit, tels la responsabilité civile ou le *tort law*, le droit fiscal et le droit du travail et de l'emploi, établissent une distinction entre le statut de salarié et le statut de travailleur autonome ou d'entrepreneur indépendant. Depuis les années 1980, dans le contexte du développement des services de garde en milieu familial régis par le biais des agences, des litiges ont surgi dans chacun de ces domaines au sujet de cette distinction cruciale.

De façon générale, la distinction entre le statut de salarié et celui de travailleur autonome repose traditionnellement sur le degré de contrôle ou, au Québec, sur le degré de subordination juridique auquel une personne est soumise<sup>1</sup>. Dans le contexte de la responsabilité pour le fait d'autrui ou *vicarious liability* qu'on attribue aux employeurs pour les actes fautifs de leurs employés, l'importance du contrôle effectif du travail se comprend bien : on ne peut tenir une partie responsable juridiquement de la faute de l'autre si elle n'a aucun contrôle sur l'autre. En droit du travail, la formulation à laquelle les tribunaux ont le plus souvent recours pour déterminer une relation d'emploi demeure celle qui a été élaborée en 1947 par Lord Wright dans l'affaire *Montreal Locomotive Works* au sujet de la responsabilité d'un employeur pour la faute de son préposé :

...un test à quatre volets ... soit 1) le contrôle; 2) la propriété des outils de travail; 3) la possibilité de réaliser des profits; 4) le risque de subir des pertes. Le contrôle en soi n'est pas forcément concluant... Dans bien des cas, la question ne peut être tranchée qu'en considérant l'ensemble des divers éléments qui forment la relation entre les parties [traduction]<sup>2</sup>.

Le test à quatre volets élaboré par Lord Wright a donc pour effet de rajouter à la question du contrôle des précisions concernant certaines caractéristiques d'un travailleur véritablement autonome soit 1) la possibilité de réaliser des profits ou de subir des pertes ainsi que 2) l'investissement de capital dans les outils de travail. En d'autres termes, au-delà de la notion de contrôle, pour qualifier un rapport de relation d'emploi ou de relation d'affaires, il

faut se demander : « ... à qui est l'entreprise ou, en d'autres mots, se demander si la partie mène l'entreprise dans le sens où elle la mène pour elle-même ou pour son propre compte, et non simplement pour un supérieur [traduction] »<sup>3</sup>.

Au fil des ans, différents tribunaux ont élaboré une multitude de tests pour différencier la personne ayant un statut de salarié de celle engagée dans un rapport commercial à titre de travailleur autonome<sup>4</sup>. Beaucoup d'encre a coulé au sujet de la catégorisation correcte, de l'application appropriée, et, plus récemment, de la pertinence de ces tests<sup>5</sup>. Ceci étant dit, dans l'ensemble, les indices utilisés dans ce foisonnement de tests se rapportent tous à deux critères principaux, soit le critère du contrôle et le critère de la dépendance (ou de la subordination) économique. Dans ce qui suit, nous discutons de l'application de ces deux grands critères, en retenant surtout les indices qui risquent d'être pertinents dans le contexte d'un service de garde en milieu familial.

### **Le contrôle**

De façon générale, la personne qui fournit un service sous la direction et le contrôle d'une autre personne est généralement considérée comme la salariée de cette dernière, alors que la personne qui s'engage envers une autre à fournir un service, mais qui conserve le libre choix des moyens de le faire, est généralement considérée comme une travailleuse autonome.

Par ailleurs, la notion du contrôle ne fait pas uniquement référence au contrôle immédiat relatif à l'exécution du travail. Par exemple, malgré une large autonomie professionnelle, des professionnels, tels des dentistes ou des médecins, peuvent très bien être des employés. De plus, malgré l'absence d'une supervision immédiate de l'exécution de leur travail, rien n'empêche que des travailleurs moins spécialisés qui exécutent leur travail en dehors de l'établissement de leur employeur, tels des représentants des ventes ou des ambulanciers, puissent bénéficier d'un statut de salarié.

En effet, la notion de contrôle comprend le pouvoir général d'une partie de diriger le travail de l'autre et renvoie, entre autres, au contrôle administratif du travail<sup>6</sup>. Le pouvoir de sélectionner une personne pour faire un travail, le droit de fixer l'horaire, la possibilité de prendre des mesures disciplinaires si la prestation de la personne salariée au travail n'est pas satisfaisante et éventuellement de la suspendre ou de la congédier sont autant d'indices de contrôle caractéristiques d'une relation d'emploi. Par contre, dans le cadre d'une relation d'affaires, ce sont les services offerts par le travailleur autonome qui sont évalués plutôt que ses qualités personnelles. Les heures nécessaires pour réaliser le travail font généralement partie du risque assumé par le travailleur. Une prestation de travail insatisfaisante n'enclenchera pas non plus un processus de gradation des sanctions. À la place, dans l'avenir, le donneur d'ouvrage se tournera vers d'autres travailleurs ou à la limite, il résiliera le contrat.

Par ailleurs, tout processus d'évaluation d'une partie suppose un degré de contrôle par l'autre partie. Normalement, ce processus s'inscrit dans le cadre d'une relation à durée indéterminée, indiquant par conséquent un contrat d'emploi.

Pour le reste, le fait de recevoir de la formation de l'employeur ou suivant une directive de l'employeur constitue un autre aspect du contrôle typique d'une relation d'emploi, car un employeur ne formera généralement que ses salariés. Ceci est davantage vrai si l'employeur s'attend à ce que les façons de faire abordées pendant la formation constituent des méthodes de travail que la personne doit ensuite obligatoirement adopter dans l'exécution de la tâche. Pour sa part, le travailleur autonome propose plutôt à son client un ensemble de services prédéterminés. Si le client est d'avis qu'il pourrait trouver ailleurs des services reflétant un meilleur rapport qualité/prix, il n'aura qu'à refuser de conclure le contrat.

De plus, l'obligation d'exécuter personnellement le travail – en d'autres termes, le caractère *intuitu personae* du contrat – indique nettement la présence d'un contrat d'emploi. Cette obligation d'exécution personnelle est d'ailleurs considérée comme étant l'un des indices les plus probants dans la qualification d'un contrat d'emploi (Vallée, 1999 : 285). De même, si une personne n'a pas le droit de travailler pour d'autres employeurs, si elle ne peut se faire remplacer autrement que sur une base occasionnelle, sans le contrôle de l'autre partie, ou si elle ne peut engager des employés pour faire le travail avec elle, il s'agit là d'indices caractéristiques d'une relation d'emploi.

Finalement, règle générale, un employeur détient une assurance-responsabilité qui lui permet de couvrir toute faute commise par ses salariés dans l'exercice de leurs fonctions. De son côté, le travailleur autonome assume les coûts des dommages encourus par sa propre faute. Cependant, précisons que d'habitude, le client n'oblige pas son travailleur autonome à souscrire à une police d'assurance-responsabilité.

### **La dépendance économique**

De façon générale, si une partie ne possède pas d'autonomie sur les questions économiques qui l'affectent par rapport à l'autre partie, elle est liée à cette dernière par un contrat d'emploi. Par contre, si une partie possède un certain pouvoir de décision ou de contrôle sur les questions économiques et la relation économique qu'elle entretient avec l'autre partie, elle fait des affaires avec un co-contractant plutôt qu'avec un employeur.

En ce sens, le fait de pouvoir négocier et de fixer librement ses propres tarifs constitue un indice majeur de l'indépendance économique caractéristique d'un véritable travailleur autonome. En effet, si une personne exerce un certain contrôle sur les profits qu'elle peut réaliser à partir des services qu'elle fournit, elle sera qualifiée comme étant une travailleuse autonome. L'inverse est aussi vrai : le fait de devoir supporter le risque de perdre de l'argent en rapport avec les services fournis constitue un indice important de l'indépendance économique typique d'une travailleuse ou d'un travailleur autonome.

Le critère de la propriété des outils réfère également à la possibilité pour une personne de réaliser un profit ou de devoir assumer une perte. Normalement, un employeur est propriétaire des outils et fournit tout ce qui est nécessaire dans l'exécution du travail. Par contre, un investissement de capital dans des outils de travail peut représenter soit un risque de pertes, soit une possibilité de profit ou encore la capacité de prendre ces outils et d'aller travailler pour un autre client. La propriété d'outils constitue donc l'un des indicateurs

traditionnels d'un contrat d'entreprise conclu par une travailleuse ou un travailleur autonome.

De plus, dans le cas d'un contrat d'entreprise, il est typique que des services soient rendus moyennant un prix forfaitaire alors que dans le contexte d'un contrat d'emploi, une personne est rémunérée selon un taux horaire, journalier ou hebdomadaire. Par ailleurs, au plan juridique, une rémunération à la pièce n'est pas toujours synonyme d'une possibilité de perte ou de profit. En effet, même si le revenu de la travailleuse à la pièce diminue ou augmente selon la quantité de travail qui lui est confié, sa rémunération découle néanmoins directement du travail qu'elle effectue. Une diminution de revenus occasionnée par le fait qu'on a moins de travail, cela n'est pas la même chose qu'une perte<sup>7</sup>.

Normalement, le versement d'avantages sociaux, les congés de maladie, les vacances payées ainsi que l'inclusion dans les régimes d'assurance collective (assurance-salaire et assurance-médicaments) et le régime de retraite sont le propre d'un contrat d'emploi. Inversement, un contrat d'entreprise ne prévoit pas ce genre de protections.

Si une personne se voit confier tout son travail par un seul donneur d'ouvrage – dans le contexte des services de garde en milieu familial, il s'agit fort probablement d'une agence – cela est un indice du statut de salarié. En effet, cette dépendance économique se traduit souvent par un effritement de l'autonomie et de la marge de manoeuvre personnelle en ce qui a trait à la fixation de ses tarifs et à sa façon d'accomplir le travail. Par contre, si elle offre ses services au public en général et dispose de plusieurs sources de clientèle, elle s'apparente davantage à un véritable travailleur autonome.

### ***L'application de ces critères à l'entrepreneur dépendant***

La toile de fond sur laquelle la qualification du statut d'emploi des responsables se fait serait incomplète sans une description de l'application de ces critères à l'entrepreneur dépendant. En effet, à plusieurs reprises, dans les lois du travail et de l'emploi, on retrouve une catégorie statutaire intermédiaire qui se situe entre la personne salariée et la travailleuse ou le travailleur autonome, celle des « entrepreneurs dépendants ». La notion de l'entrepreneur *dépendant* s'oppose à celle de l'entrepreneur *indépendant* ou encore, selon la formule utilisée le plus souvent en français, la travailleuse ou le travailleur autonome.

De façon générale, une telle catégorie a pour effet d'accroître le poids relatif du critère de la dépendance ou de la subordination économique dans la définition de l'admissibilité aux bénéfices de la loi. Habituellement, la définition d'une catégorie intermédiaire des entrepreneurs dépendants écarte ou minimise l'importance de certains critères traditionnels, tels la propriété des outils. De plus, la création d'une telle catégorie d'entrepreneurs dépendants consacre le fait que la qualification donnée par les parties à leur relation et la forme de rémunération adoptée en conséquence n'ont pas d'importance.

Dans d'autres cas, même si les entrepreneurs dépendants ne sont pas expressément visés par le libellé de la loi, tenant compte de l'objectif d'une loi, les tribunaux ont d'emblée accordé une interprétation large et libérale à la définition de la personne salariée, faisant en sorte que certains entrepreneurs dépendants soient effectivement couverts par la loi. Entre autres, c'est

le cas de l'interprétation du terme « salarié » contenu dans le *Code du travail* du Québec.  
Bref :

...Il existe une gamme de modalités de travail entre l'employé typique et l'entrepreneur entièrement indépendant. Les tribunaux ont fixé la ligne séparatrice en un point tandis que les amendements visant l'entrepreneur dépendant l'ont déplacée davantage vers le pôle de l'employé. Néanmoins, les indices et les tests qui sont invoqués pour distinguer l'un de l'autre restent essentiellement inchangés [traduction] (Langille et Davidov, 1999 : 28).

### ***La mission protectrice du droit du travail***

En théorie, la distinction entre le statut de salarié et celui de travailleuse ou travailleur autonome existe pour différencier les travailleuses et travailleurs qui ont besoin d'un certain type de protection de ceux et celles qui sont dans une position telle qu'ils peuvent assurer leur propre protection. D'une part, certaines travailleuses et certains travailleurs vulnérables sont réputés avoir besoin de la protection des lois sur le travail et l'emploi. D'autre part, d'autres travailleuses et travailleurs, considérés comme « autonomes » ou « indépendants », sont réputés pouvoir négocier des conditions de travail avantageuses et exiger des prix qui leur permettent de se procurer les assurances et de prendre les congés qu'ils jugent nécessaires. Autrement dit :

Le test du « salarié » fixe la limite entre la « zone économique dans laquelle il est attendu des entrepreneurs qu'ils livrent concurrence » et la « zone économique dans laquelle les travailleurs se méritent les protections relativement considérables qui découlent des normes du travail... et de la *common law* » [traduction] (Fudge, 1999 : 136).

Dans le cadre de la « mission protectrice du droit du travail » (Vallée, 1999 : 279), les deux critères de contrôle (ou de subordination) et de dépendance économique prennent tout leur sens. En effet, « La subordination de certains travailleurs signifie que ceux-ci ne peuvent librement et pleinement poursuivre leurs objectifs et se réaliser suffisamment pour prendre les décisions qui influencent directement leur vie (ou, du moins, pour prendre part à la prise de ces décisions) [traduction] » (Langille et Davidov, 1999 : 20). De même, il est clair que dans un contexte économique où des travailleuses et travailleurs ne possèdent pas d'autonomie réelle sur les questions à caractère économique qui les affectent, ceux-ci ont besoin de davantage de protection vis-à-vis de leur employeur :

...l'un des fondements du droit du travail a été d'introduire des préoccupations personnalistes dans un droit affirmant autrement la commercialité du travail. Le droit du travail repose sur l'impossibilité de distinguer l'activité de travail de la personne qui l'accomplit. Il protège cette personne, tant quant à ses conditions d'exécution concrète du travail qu'en ce qui a trait à sa sécurité et à son intégrité (Vallée, 1999 : 278).

Or, dans le domaine des services de garde en milieu familial, il est clair que la nature du travail, soit la garde de jeunes enfants, et les conditions de travail des responsables cadrent

davantage avec la mission protectrice du droit du travail qu'avec l'idée de la « commercialité » du travail.

D'une part, concernant la nature du travail, il est par définition difficile de distinguer le service de garde en milieu familial comme tel de la femme qui en assume la responsabilité et chez laquelle ce service est offert<sup>8</sup>. D'autre part, concernant les conditions de travail des responsables, selon une étude publiée en 1998, les rentrées de fonds avant déduction des dépenses des responsables travaillant 48 semaines et plus par année étaient de 15 600 dollars, et ce, pour une semaine moyenne de 56 heures de travail. Après déduction des dépenses d'exploitation du service de garde, ce montant baisse à 8 400 dollars par année<sup>9</sup>. De plus, l'absence de stabilité financière et de protections sociales constituent des leitmotifs des conditions de travail des responsables des services de garde (Doherty *et al.*, 2001 : 18, 22; FCSGE, 1998 : 34-35; Beach *et al.*, 1998b : 82-83) et représentent pour elles d'importantes sources de stress (Doherty *et al.*, 2000b : 46). Il n'est donc pas exagéré de dire d'emblée que les mots « vulnérable » ou « dépendant » décrit bien mieux la situation économique de la majorité des responsables de services de garde en milieu familial que les mots « autonome » ou « indépendant ».

Cependant, même s'il est impossible de distinguer l'activité de travail (services de garde) de la personne qui l'accomplit (la responsable), à quelques exceptions près, les « préoccupations personnalistes » du droit du travail sont totalement absentes du cadre juridique applicable aux services de garde en milieu familial. En d'autres termes, comme nous allons voir plus loin dans ce rapport, aujourd'hui, au Québec et au Canada, peu importe le modèle selon lequel les services de garde en milieu familial réglementés sont offerts, il est plutôt exceptionnel que les lois du travail s'appliquent aux responsables.

En effet, il existe deux modèles de base de prestation des services de garde en milieu familial réglementés au Canada : le modèle d'accréditation individuelle (*Direct Licensing Model*) et le modèle des agences (*Agency Model*). Dans le modèle d'accréditation individuelle, la responsable est régie directement par un ministère qui lui octroie un permis et la supervise. On trouve le modèle d'accréditation individuelle en Colombie-Britannique, en Saskatchewan, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, en Île-du-Prince-Édouard, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Dans le modèle des agences, la responsable est reconnue et supervisée par une agence qui a obtenu un permis du ministère. L'Alberta, l'Ontario, le Québec et la Nouvelle-Écosse ont adopté le modèle des agences. À Terre-Neuve et Labrador, il y a un modèle à deux volets dont l'un se base aussi sur le modèle des agences et l'autre, sur l'accréditation individuelle.

Dans certaines des provinces utilisant le modèle des agences, les responsables travaillent en étroite collaboration avec les agences et sont étroitement supervisées par ces dernières. Cette réalité permet par conséquent d'étayer un certain nombre d'arguments qui veulent que les responsables travaillent *pour le compte de l'agence* et qu'à ce titre, elles aient donc acquis un statut de salariée.

En effet, en Ontario et en Alberta, et plus récemment au Québec, des litiges sont survenus au sujet du statut d'emploi des responsables. Peu importe leur issue ultime, ces litiges ont eu et,

le cas échéant, auront un impact majeur sur la façon dont les services de garde en milieu familial régis sont offerts et par le fait même, sur les conditions de travail des responsables dans ces provinces. Entre autres, en Ontario et en Alberta, nous verrons que les agences ont généralement réagi vivement à l'idée qu'elles aient à assumer une responsabilité d'employeur face aux responsables. Les associations d'agences et, à des degrés différents, les gouvernements provinciaux ou municipaux interpellés en tant que bailleurs de fonds des agences, ont rapidement tenté de restructurer leur rapport face aux responsables pour mettre un terme à toute forme d'ambiguïté au sujet du statut d'emploi de ces dernières.

Dans ces conditions, l'enjeu consistant à identifier quels éléments de la relation entre la responsable et l'agence doivent être présents pour pouvoir continuer à qualifier ce rapport de celui qui s'établit entre client et travailleuse autonome, plutôt qu'entre employeur et salariée, devient donc un enjeu majeur.

### **Le contexte des services de garde en milieu familial**

Nous avons répertorié des décisions de différents tribunaux portant sur le statut d'emploi des responsables de services de garde en milieu familial de l'Ontario et de l'Alberta (voir l'annexe A).

Plus récemment, au Québec, au mois de mai 2003, le Tribunal du travail a rendu deux décisions sur le droit des responsables de se syndiquer<sup>10</sup>. Toutes deux confirment le droit des responsables en question à un statut de salariée en vertu du *Code du travail* du Québec et, par conséquent, à la syndicalisation. Le gouvernement du Québec a réagi en adoptant le Projet de loi 8 qui stipule que, malgré toute disposition contraire du *Code du travail* ou de toute autre loi, les responsables sont réputées ne pas être à l'emploi du Centre de la petite enfance (CPE)<sup>11</sup>. Ces développements ont lieu après la remise de ce rapport. Par conséquent, l'analyse détaillée de leur impact dépasse le cadre temporel de cette étude.

Rappelons simplement que, comme nous l'avons déjà expliqué, le droit du travail a évolué pour régir les rapports entre deux parties disposant d'un pouvoir inégal et plus particulièrement, pour protéger la personne salariée contre les risques d'exploitation générés par ce rapport inégal. L'identification d'un lien de subordination permet, d'une part, de reconnaître une situation de travail inégalitaire qui présente des risques d'exploitation pour la personne salariée et, d'autre part, d'identifier quand est-ce que celle-ci sera visée par les normes protégeant sa sécurité physique, sociale et financière (Vallée, 1998 : 47). Par la Loi 8, le gouvernement du Québec a décidé que les responsables doivent effectivement accomplir leur travail sous la direction et le contrôle d'un CPE, mais sans bénéficier de la protection du droit du travail qui vise précisément à contrebalancer la vulnérabilité des travailleuses dans une telle position de subordination et de dépendance économique. Signalons que la Loi 8 fait présentement l'objet d'une contestation devant les tribunaux ainsi que d'une plainte devant l'Organisation internationale du travail (CSN, 2003).

### ***L'impact des décisions sur le statut d'emploi des responsables en Ontario***

En Ontario, dans les 15 dernières années, des décisions au sujet du statut d'emploi des responsables ont provoqué de fortes tensions au sein du secteur des services de garde et ce,

à trois reprises. Premièrement, en 1986, au moment de la syndicalisation des responsables d'une agence torontoise qui s'appelait à l'époque Cradleship Creche. Deuxièmement, en 1993, à la suite d'une décision qui stipulait que les responsables de cette même agence avaient droit aux bénéfices de la *Loi sur les normes d'emploi*. Enfin, troisièmement, de 1999 jusqu'à nos jours, à la suite d'une décision que les responsables de la municipalité de Wellington County étaient des salariées aux fins de l'équité salariale.

### **Le droit à la négociation collective**

Vers 1985, le Syndicat des employé-e-s de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO ou selon son acronyme anglais, OPSEU) présente une requête en accréditation syndicale au nom des responsables de l'agence torontoise qui, à l'époque, s'appelle Cradleship Creche. Cette agence est aujourd'hui connue sous le nom de MacAulay Child Development Centre. La Commission des relations de travail de l'Ontario ayant statué que les responsables de l'agence sont des entrepreneurs dépendants au sens de la loi, elles ont donc le droit de se syndiquer au même titre que d'autres salariés<sup>12</sup>.

Cradleship Creche est une grande agence qui, à l'époque, supervise approximativement 75 responsables (aujourd'hui, on en compte une centaine). Les responsables desservent les familles d'un quartier composé d'une population pluriethnique. L'anglais y est rarement la langue maternelle, la densité démographique est élevée et les revenus sont faibles. Tous les enfants gardés bénéficient d'une subvention de la municipalité de Toronto qui fixe les tarifs quotidiens pour les frais de service de garde. Pour apprécier le caractère audacieux du mouvement de syndicalisation des responsables, il est intéressant de noter qu'à l'époque, l'agence exige comme condition préalable à l'affiliation d'une responsable que celle-ci fournisse la preuve d'une source de revenu autre que le service de garde. En d'autres termes, dès le départ, l'agence concède que le travail de responsable d'un service de garde en milieu familial n'est pas un emploi viable.

À l'époque, en plus d'une insatisfaction au sujet de leur niveau de rémunération, plusieurs responsables considèrent que le placement des enfants chez elles par l'agence est inéquitable, voire parfois carrément discriminatoire. Il n'est donc pas surprenant que dans le cadre de la négociation de la première convention collective, une attention toute particulière soit mise sur un meilleur encadrement de la façon dont l'agence décide du placement des enfants. D'autres gains incluent, entre autres, la mise sur pied d'une joujouthèque co-gérée par les responsables et l'agence. Ayant été syndiquées en tant qu'entrepreneures dépendantes, les responsables conservent leur statut de travailleuse autonome aux fins des lois fiscales.

Au fil des ans, le syndicat négocie également la mise sur pied d'un mécanisme permettant à l'agence de déduire de la rémunération des responsables, des cotisations à un régime d'assurance collective visant l'ensemble des membres du SEFPO qui ne bénéficient pas déjà d'un tel régime. Toutefois, en fin de compte, les responsables ne voudront jamais participer à ce régime. Plusieurs ayant accès à une couverture semblable (moins, évidemment, l'assurance-salaire) par le biais de leur conjoint, dans un contexte où leur revenu demeure faible, il semble que leurs priorités soient alors d'une autre nature que l'obtention des avantages offerts par un tel régime d'assurance. Bref, à l'instar de beaucoup

de travailleuses et travailleurs à faible revenu, les responsables se sentent certes concernées par le droit à certains bénéfices découlant de la loi, mais ne sont pas encore intéressées à participer à un régime contributif tels un régime d'assurance ou un régime de retraite.

Cependant, devant la menace réelle d'une fermeture de l'agence et disposant de peu de pouvoir de négociation pour faire face à un tel danger, le syndicat est alors – et demeure – incapable d'obtenir une augmentation des tarifs pour les frais de garde des enfants subventionnés. En effet, la municipalité de Toronto, responsable de fixer ses tarifs, n'est pas disposée à les augmenter, préférant si nécessaire que l'agence ferme ses portes. L'agence oppose donc une fin de non-recevoir aux demandes des responsables en ce qui a trait à une augmentation de leur revenu.

Chapeauté par cette décision clé de reconnaître le syndicat des responsables de Cradleship Creche, une première série de litiges (voir entre autres l'affaire *Andrew Fleck Child Centre* et l'affaire *Kuenzler* citées à l'annexe A) au sujet du statut d'emploi des responsables reflète l'insatisfaction croissante d'un plus grand groupe de responsables en Ontario par rapport à leur rémunération et à leurs conditions de travail, le tout provoquant une véritable consternation dans le secteur des services de garde à l'enfance.

À l'époque, le gouvernement provincial organise une série de rencontres à ce sujet et produit des documents expliquant les choix de rechange au modèle des agences pour éviter, le cas échéant, que les responsables puissent être considérées comme des entrepreneures dépendantes et donc, qu'elles puissent se syndiquer. Entre autres, l'un de ces documents réitère l'engagement d'offrir des services de garde en milieu familial de qualité et souligne les coûts plus élevés d'une supervision équivalente des services de garde dans le cadre d'un modèle d'accréditation individuelle (*Direct Licensing Model*) des responsables plutôt que dans le cadre d'un modèle d'accréditation d'agences comme le modèle ontarien (Alberta, 1989, annexe B, p. 3). Toutefois, en fin de compte, l'Ontario ne remet pas en question le modèle des agences et le mouvement de syndicalisation des responsables ne se répandra pas<sup>13</sup>.

### **Les normes du travail**

Quelques années plus tard, en février 1993, un arbitre de la Commission des normes de l'emploi de l'Ontario décide que les responsables de MacAulay Child Development Centre sont dans une position de vulnérabilité comparable à celle d'autres salariés et qu'à ce titre, elles ont droit aux bénéfices découlant des normes du travail<sup>14</sup>. La direction de MacAulay étudie alors quel serait l'impact d'une telle reconnaissance des bénéfices des normes du travail pour les responsables. Précisons que ces normes incluent, entre autres : le salaire minimum, une rémunération lors de congés statutaires et des vacances annuelles, le droit à une rémunération majorée pour le temps supplémentaire, et ainsi de suite. L'agence estime qu'une augmentation de plus d'un million de dollars de son budget annuel sera nécessaire pour qu'elle puisse respecter les normes du travail<sup>15</sup>.

De plus, l'agence soulève quelques questions concernant l'application concrète de ces normes. À titre d'exemple, dans un contexte où une responsable devient l'employée de l'agence et reçoit à ce titre le salaire minimum, au plan de la rentabilité de ses opérations,

l'agence désire que la responsable reçoive toujours le nombre maximal d'enfants permis par la loi, soit cinq enfants. De plus, l'agence ne voudra plus sélectionner des responsables qui ont elles-mêmes des enfants qui comptent dans le ratio ou dont le logement n'est pas assez grand, car ces dernières seront dès lors peu rentables en termes de rendement. Toutefois, signalons que les difficultés pratiques soulevées par l'application des normes du travail aux responsables ne sont pas insurmontables. En effet, des modèles existent en Suède, mais aussi aux États-Unis, notamment à New York, dans lesquels des responsables sont considérées comme étant à l'emploi des agences. Dans les deux cas, les responsables ont droit à un salaire horaire et reçoivent en moyenne entre 3,5 et 4 enfants à leur service de garde<sup>16</sup>. Il semble donc que la viabilité d'un modèle de services de garde en milieu familial dans lequel les responsables ont droit aux bénéfices découlant des normes du travail est davantage une question de financement public que de faisabilité en tant que telle.

Par ailleurs, aujourd'hui, la direction de l'agence MacAulay admet volontiers que le plus grand obstacle à l'application des normes du travail est incontestablement le coût supplémentaire engendré par un tel changement de statut des responsables. En effet, face au refus du gouvernement provincial de remettre en question le mécanisme de financement de l'agence, basé sur le versement de tarifs quotidiens/enfant aux responsables, l'agence va de nouveau invoquer la possibilité de fermer ses portes si les responsables persistent dans l'idée de faire respecter les normes du travail.

Signalons qu'à la différence de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, qui établit un cadre dans lequel les entrepreneurs dépendants ont le droit de négocier leurs conditions de travail au même titre que les personnes salariées, en Ontario, la *Loi sur les normes de l'emploi* s'applique seulement à des personnes salariées. Il est donc probable que si elles avaient été protégées par les normes du travail, les responsables auraient perdu leur statut de travailleuse autonome aux fins des lois fiscales.

Un débat vigoureux s'ensuit au sein de l'unité de négociation. Lors de ce débat, les responsables ayant un conjoint détenant un emploi stable se rangent le plus souvent du côté du maintien d'un statut de travailleuse autonome. De leur côté, les responsables monoparentales se montrent plutôt favorables à l'acquisition d'un statut de salariée. Finalement, les responsables décident à la majorité d'opter pour une stratégie pragmatique. Devant la menace de la fermeture de l'agence, elles préfèrent renoncer aux bénéfices des normes du travail en échange du maintien de leur statut de travailleuse autonome aux fins des lois fiscales. Pour ce faire, elles négocient le retrait de certains contrôles exercés par l'agence au profit d'une plus grande autonomie dans leur travail.

La division qui se manifeste dans l'unité de négociation reflète bien toute la complexité qui réside dans la comparaison des avantages/inconvénients d'un statut de salariée et des avantages/inconvénients d'un statut de travailleuse autonome. En effet, d'un côté, la personne salariée verse de l'impôt sur son revenu par le biais de déductions à la source ainsi que des cotisations à l'assurance-chômage et au RPC/RRQ. Le cas échéant, des cotisations d'assurance-groupe en cas de maladie sont également déduites de son chèque de paie. Pour sa part, la travailleuse autonome bénéficie d'avantages fiscaux tels la gestion autre de ses versements d'impôts (au moment de la déclaration d'impôts ou par le versement d'acomptes

provisionnels) et le paiement de cotisations au RPC/RRQ seulement au moment de la déclaration d'impôts. Par conséquent, elle dispose des sommes d'argent gagnées plus longtemps que la personne salariée. Son plus grand avantage fiscal est sans doute le fait de pouvoir déclarer ses dépenses d'entreprise qui réduisent le montant de son revenu imposable. Signalons toutefois que la personne salariée qui, aux termes de son contrat de travail, est obligée de faire des dépenses dans l'exercice de ses fonctions, bénéficie aussi de certaines déductions de dépenses, moindres mais non négligeables, au moment de faire sa déclaration d'impôts<sup>17</sup>.

D'un autre côté, la personne salariée bénéficie des prestations d'assurance-emploi en cas de chômage, de maladie, de maternité, de paternité ou d'adoption, d'une contribution de son employeur au RPC/RRQ, des bénéfices des normes du travail, du droit à une indemnisation en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle et du droit, si elle le veut, de former un syndicat et de négocier collectivement ses conditions de travail. La travailleuse autonome, elle, ne bénéficie pas de ce genre de protection et le cas échéant, sur une base individuelle, elle doit acheter une assurance-salaire ou une assurance-médicaments.

Plus précisément, pour apprécier la valeur d'un statut de salariée plutôt qu'un statut de travailleuse autonome, il faut tenir compte, entre autres :

- des implications fiscales pour chaque personne selon sa situation personnelle et familiale et selon le genre de dépenses qu'elle encourt en faisant son travail<sup>18</sup>;
- de son besoin à court terme d'argent (dans un contexte de faible revenu, il va de soi que ce facteur devient encore plus impératif);
- de son niveau de risque à court et à long terme, en ce qui a trait à un congédiement, à une maladie, à une maternité, au chômage, etc.;
- du coussin de protection dont elle dispose et qui s'édifie autrement que par le biais de son travail (ressources individuelles, familiales ou conjugales);
- de façon générale, de la valeur personnelle qu'elle accorde à court et à moyen termes à la sécurité sociale issue de certaines lois du travail;
- enfin, de la valeur personnelle qu'elle accorde à l'autonomie qu'elle est susceptible de pouvoir conserver dans son travail à titre de travailleuse autonome.

À la lumière de la diversité des intérêts et des profils des responsables, il n'est donc pas surprenant que dans un contexte où un choix se pose entre un poste salarié rémunéré au salaire minimum au service d'une agence et un statut de travailleuse autonome, aucun consensus ne se dégage.

Finalement, signalons qu'à la fin de l'année 1996, le Tribunal d'appel des accidents du travail a décidé qu'une responsable de MacAulay qui, en 1991, avait subi une blessure au dos en descendant les marches de son sous-sol était une travailleuse au sens de la Loi sur les accidents du travail<sup>19</sup>. Par la suite, l'ensemble des responsables de MacAulay ont bénéficié (et bénéficient toujours) d'une couverture en cas d'accident du travail. Seuls les employeurs

cotisent aux régimes d'indemnisation des accidents du travail et l'agence a pu trouver le montant nécessaire pour défrayer ces coûts à l'intérieur même de son budget administratif.

### **L'équité salariale**

En 1999, le Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario confirme la décision rendue en 1996 par la Commission de l'équité salariale voulant que les responsables de Wellington County soient des salariées aux fins de l'application de la *Loi sur l'équité salariale*<sup>20</sup>. Cette décision a un effet certain d'entraînement et on estime que présentement, dans au moins cinq autres municipalités, les responsables revendiquent le droit de faire partie du plan de l'équité salariale exigé par la Loi. Seulement pour la région de Toronto, le coût estimé de la reconnaissance rétroactive du travail des responsables à sa juste valeur serait d'au moins 30 millions de dollars<sup>21</sup>.

Sous la direction de certaines agences associées à la Home Child Care Association of Ontario, le secteur des services de garde en milieu familial réagit vivement à la décision du Tribunal de l'équité salariale. Une rencontre de deux jours tenue au Elora Gorge réunit divers intervenantes et intervenants du secteur qui discutent de l'impact de cette décision et des options disponibles pour éviter de reconnaître aux responsables un statut de salariée aux fins de l'équité salariale. Suivant les conseils d'un cabinet d'avocats, les agences qui assument un leadership sur cette question, qui sont connues depuis sous le nom de « Elora Group », se concertent pour inciter les agences ontariennes à modifier leurs pratiques et à structurer leurs rapports avec les responsables de manière à créer et à maintenir un statut de travailleuse autonome pour ces dernières<sup>22</sup>.

Dans la foulée des changements concrets mis de l'avant à cette fin, la plupart des agences cessent d'exiger que les responsables suivent une formation spécifique et leur offrent maintenant des activités de formation sur la base d'une participation volontaire. Également, les agences n'évaluent plus les responsables de façon formelle. D'ailleurs, quand la Municipalité de Toronto propose que les agences utilisent une échelle d'évaluation particulière pour mesurer la qualité des services de garde en milieu familial, les agences résistent à cette proposition en invoquant son potentiel de contrôle des méthodes de travail des responsables, contrôle qu'elles veulent à tout prix éviter. C'est désormais la responsable qui signe la liste de contrôle relative à la sécurité de sa résidence alors qu'auparavant, cette liste était complétée par la représentante de l'agence. On permet aux responsables de recruter des enfants de façon privée et même, parfois, de s'affilier à plus d'une agence. Plusieurs agences ont mis fin à leur service de prêt d'équipements et de jouets aux responsables ou ont commencé à exiger des frais en retour de ces services. De façon générale, les agences ont été encouragées à adopter une attitude moins intrusive et plus permissive envers les responsables.

Bref, pour éviter de devenir les employeurs des responsables, les agences ont tenté de donner à celles-ci le plus d'autonomie possible, tout en respectant les exigences minimales de la *Loi sur les garderies*, législation qui encadre les services de garde en Ontario.

Précisons que récemment, soit le 31 octobre 2001, dans une décision partagée, la Cour supérieure de l'Ontario a cassé la décision du Tribunal de l'équité salariale<sup>23</sup>. Les

responsables ont porté cette décision en appel et au moment où nous rédigeons ce rapport, il semblerait qu'un règlement hors cour soit intervenu entre les trois responsables qui ont porté plainte et la municipalité. Toutefois, étant donné que pour régler le dossier, la municipalité ne versera des indemnités qu'aux trois responsables plaignantes, d'autres responsables ont manifesté l'intention de porter plainte de nouveau (Stead, 2002 : A1). Force nous est de constater que la saga judiciaire concernant le droit des responsables de bénéficier des dispositions de la *Loi sur l'équité salariale* est loin d'être terminée.

En conclusion, à ce jour, plus que l'impact spécifique de la syndicalisation d'une centaine de responsables à MacAulay et de l'obtention d'une protection en cas d'accident du travail, la série de litiges sur le statut d'emploi des responsables a créé un climat d'insécurité dans le secteur de la garde à l'enfance en milieu familial et a drainé les ressources de ce secteur. Il est clair que les efforts visant à empêcher les responsables de bénéficier d'un statut de salariée ont conditionné de façon importante les pratiques des agences. Cependant, ce phénomène a-t-il amélioré la viabilité de l'emploi et les conditions de travail des responsables?

Il va de soi que dans un contexte où le revenu des responsables est plus élevé, leur besoin d'argent à court terme aura tendance à diminuer. Les facteurs qui militent en faveur du statut de salariée risquent de prendre plus de place. Toutefois, en Ontario, dans le contexte actuel d'un financement public restreint, la question qui se pose s'énonce hélas en ces termes : pour les responsables, un statut de salariée au salaire minimum serait-il plus avantageux qu'un statut de travailleuse autonome à faible revenu?

En effet, comme nous l'avons déjà expliqué, les avantages et les inconvénients relatifs des deux statuts s'évaluent selon des facteurs *objectifs*, y compris certains facteurs qui dépassent la portée de la présente étude (par exemple, les avantages fiscaux relatifs du travail salarié à domicile et du travail autonome à domicile). Toutefois, il faut aussi tenir compte des facteurs *subjectifs*, comme la valeur personnelle accordée à la sécurité sociale offerte par la protection des lois du travail comparée à la valeur accordée à l'autonomie que la responsable est susceptible de pouvoir conserver dans son travail à titre de travailleuse autonome ou, au contraire, à laquelle elle croit avoir renoncé par le simple fait de son affiliation à une agence. Il ne peut donc y avoir de réponse globale en ce qui a trait à la valeur d'un statut de salariée qui se solde par un petit salaire, car les responsables représentent un groupe hétérogène.

De la même manière, sans consulter les principales concernées, il est difficile de se prononcer sur le caractère positif ou négatif des différents changements qui résultent de la préoccupation des agences d'éviter de se voir attribuer des responsabilités d'employeur vis-à-vis les responsables. Certains changements sont sans doute négatifs pour les responsables, comme le fait de fermer des services de prêt d'équipements ou de jouets. En effet, en 1999, en Ontario, plus de la moitié des responsables identifiait que l'une des raisons prêchant en faveur de l'affiliation à une agence résidait dans le soutien des agences en termes de formation et de prêt d'équipements (Doherty *et al.*, 2001 : 8).

D'autres changements, comme le fait de rendre volontaire la participation aux activités de formation, peuvent paraître neutres, voire positifs, si les agences sont obligées d'offrir une

formation calquée sur les besoins exprimés par les responsables. Les agences ontariennes continuent à négocier l'entente de garde et à traiter directement avec les parents concernant des questions d'argent (« préférer laisser à l'agence le soin de négocier ententes et tarifs avec les parents »), ce qui constitue pour une responsable la première raison d'affiliation à une agence en Ontario (Doherty *et al.*, 2001 : 8). La présente étude ne permet cependant pas de mesurer jusqu'à quel point l'approche moins dirigiste des agences est ressentie ou appréciée des responsables.

Ce qui est clair, toutefois, c'est que depuis le début de la série de litiges concernant le statut d'emploi des responsables, les services de garde en milieu familial sont organisés d'abord et avant tout de façon à éviter que les agences établissent une relation d'emploi avec les responsables. Les considérations relatives à la mise en place de services de garde de la meilleure qualité possible sont reléguées au second plan.

### ***L'impact des décisions sur le statut d'emploi des responsables en Alberta***

L'onde de choc créée par la syndicalisation des responsables de Cradleship Creche (MacAulay) se fait sentir jusqu'en Alberta. À la fin des années 1980, à l'occasion de la révision du *Family Day Home Program Manual*, le gouvernement de l'Alberta entreprend des démarches pour s'informer plus exactement du statut d'emploi des responsables albertaines et pour s'assurer que les normes adoptées dans son *Program Manual* iront dans le sens du maintien de leur statut de travailleuses autonomes.

Ensuite, en 1998, le statut d'emploi des responsables est encore une fois sujet de controverse. L'administratrice de l'agence Briar Hill Children's Programs émet par inadvertance des formulaires T-4 (déclaration de revenu d'emploi) à une dizaine de responsables. Toutefois, quand elle demande à Revenu Canada d'annuler les formulaires T-4, le Ministère refuse. Il décide plutôt de réclamer de l'agence, pour l'année précédente, des cotisations d'assurance-emploi et du RPC pour les responsables visées, soit un montant de 19 246 dollars, plus intérêts. Revenu Canada explique sa décision de réclamer des cotisations à l'agence, en invoquant les arguments suivants :

Vous, à titre d'employeur, avez exercé un contrôle sur les responsables et sur leur travail parce que :

- vous avez fixé les heures pendant lesquelles elles devaient être disponibles pour les services de garde;
- vous les avez contraintes à suivre des ateliers;
- elles devaient fournir personnellement les services;
- elles ne pouvaient engager autrui pour faire le travail;
- vous leur avez fourni des lignes directrices, un guide et des manuels à suivre.

Leurs conditions d'emploi ne leur permettaient pas une occasion de réaliser des profits ou de courir le risque de subir des pertes parce que :

- elles ne fixaient pas les tarifs payés par les parents ni leur taux de rémunération;
- les responsables étaient payées, que les parents vous paient ou non.

La nature des fonctions qu'elles exerçaient faisait partie intégrante de votre activité professionnelle [traduction]<sup>24</sup>.

L'Association for Family Day Home Services retient alors les services d'un cabinet d'avocats pour représenter Briar Hill devant le ministère de Revenu Canada. Le 12 juillet 1999, la Division des appels de Revenu Canada annule cette décision. Étant donné qu'aucune responsable n'a contesté, l'affaire n'ira pas plus loin. Cependant, en réaction à la décision initiale de Revenu Canada, un mouvement de concertation dirigé par le département responsable des services de garde au ministère de la Famille et des Services sociaux a entrepris une nouvelle révision des normes du *Family Day Home Program Manual* ainsi que des pratiques des agences pour, encore une fois, s'assurer du maintien du statut de travailleuse autonome des responsables.

Dans la foulée des changements que l'affaire Briar Hill a provoqués, le caractère obligatoire de la formation offerte par les agences est aboli. Aujourd'hui, les agences fournissent simplement des « opportunités éducatives [traduction] » à l'intention des responsables. En effet, lorsque les agences exigent que les responsables assistent à des séances de formation, cela cadre mal avec le statut de travailleuse autonome de ces dernières, surtout si la formation est offerte gratuitement par l'agence elle-même. Si elles prêtent des jouets ou de l'équipement aux responsables, les agences exigent désormais en retour que les responsables paient ce service. Par ailleurs, les visites mensuelles d'une personne représentant l'agence à la résidence de la responsable ne se font plus sur une base obligatoire.

Des modifications ont été aussi apportées au rôle des agences en ce qui a trait à la perception des frais acquittés par les parents. Auparavant, l'agence garantissait à la responsable le paiement des heures pendant lesquelles elle avait effectivement gardé un enfant, et ce, sans égard à sa capacité de percevoir les frais de garde dus par le parent. Cependant, aujourd'hui, suivant la consigne émise à cet égard, c'est la responsable qui assume le risque de non-paiement, car pour maintenir son statut de travailleuse autonome, elle doit courir un certain risque de perte.

De plus, l'agence ne fixe plus les tarifs exigés pour les frais de garde. Certaines responsables situées dans des quartiers mieux nantis peuvent donc imposer des tarifs plus élevés alors que celles situées dans des quartiers plus modestes ont tendance à baisser leurs tarifs. La responsable a également toujours le droit de refuser un enfant qui est référé par l'agence à son service de garde et, si elle a de la place, de recruter sa propre clientèle.

En Alberta, ces changements se produisent dans un contexte où le financement public des agences a été réduit de façon significative. Les agences doivent donc se financer davantage à partir du montant qu'elles retiennent des frais de garde versés par les parents. Dans ces conditions, certaines agences ont adopté des stratégies qui leur permettent d'offrir aux responsables des services à la carte, établis selon une grille tarifaire. Pour un prix donné, l'agence offre donc un service de sélection initiale d'une responsable ou encore des visites de soutien à domicile, un service de perception des frais de garde des parents, des activités de formation, etc.

En conclusion, pour une dizaine de responsables temporairement considérées comme étant à l'emploi de Briar Hill aux fins de l'assurance-emploi et du RPC, l'impact a été considérable. Cet impact a été exacerbé par le contexte particulier dans lequel il s'est inscrit, soit les coupures importantes du financement public des agences. À l'instar de la situation en Ontario, l'attribution momentanée d'un statut de salariée aux responsables a provoqué une vive réaction de la part des agences et du gouvernement, tous deux soucieux d'empêcher les responsables d'acquiescer de nouveau un tel statut. Ceci étant dit, l'allègement du rôle des agences qui semble en avoir résulté a-t-il vraiment amélioré la viabilité et les conditions de travail des responsables?

À ce stade-ci, sans sonder les perceptions des responsables albertaines, il est difficile de répondre de façon catégorique à cette question.

D'un côté, si on se fie à la récente étude *Oui, ça me touche!*, les responsables affiliées à une agence en Alberta souhaitent pouvoir se fier davantage aux agences pour l'approvisionnement en fournitures et matériel de référence, mais aussi pour un encadrement personnel accru et des services de répit (Doherty *et al.*, 2001 : 15). Or, ces souhaits concordent peu avec l'allègement du rôle de l'agence ou l'imposition d'un « ticket modérateur » pour l'obtention de ces services. De plus, à l'instar des responsables ontariennes, pour 76,9 p. 100 des responsables albertaines, le fait que l'agence négocie l'entente de garde et traite directement avec les parents concernant des questions d'argent constitue la raison première de l'affiliation à une agence (Doherty *et al.*, 2001 : 8). En regard du niveau peu élevé de leur rémunération, de façon générale, les responsables citent souvent *l'instabilité* de leur revenu comme étant une source significative d'insatisfaction dans le cadre de leur travail (Doherty *et al.*, 2001 : 18). Dans un tel contexte, le fait de transférer vers la responsable le risque de non-paiement des parents, auparavant assumé par l'agence, ne paraît guère positif.

D'un autre côté, il est tout à fait concevable que les responsables apprécient le retrait de certaines formes de contrôle auparavant exercées sur leur travail.<sup>25</sup> Elles pourraient très bien considérer positivement la marge plus grande dont elles bénéficient présentement pour refuser un enfant référé par l'agence et pour combler elles-mêmes des places au sein de leur service de garde. De façon générale, il est également possible qu'elles apprécient l'approche moins autoritaire de la part des agences. De plus, on pourrait prétendre que le caractère volontaire de la participation aux activités de formation offertes par les agences oblige ces dernières à offrir des activités qui correspondent aux besoins et aux intérêts des responsables. Enfin, à prime abord, du moins pour les responsables dont le service de garde se situe dans un quartier bien nanti, le fait de pouvoir fixer leurs propres tarifs apparaît positif. Par ailleurs, la question de baisser les tarifs dans les quartiers moins bien nantis est plus complexe, surtout dans un contexte comme celui de l'Alberta où il revient aux responsables et aux parents de financer une partie importante des activités des agences.

En définitive, dans le contexte albertain actuel, indépendamment de la volonté des responsables, la possibilité de considérer celles-ci comme étant à l'emploi de l'agence à laquelle elles sont affiliées ne constitue pas une stratégie efficace pour améliorer leurs conditions de travail. En effet, en regard de l'engagement gouvernemental actuel plutôt anémique envers le financement des agences, il est possible d'appréhender que chaque

fois que les responsables expérimenteront un rapprochement vers un statut de salariée, ce rapprochement sera inéluctablement suivi de modifications aux politiques et pratiques visant à les éloigner de nouveau d'un tel statut. En effet, il est perçu comme impératif de faire en sorte que les agences n'établissent pas une relation d'emploi avec les responsables, et cet impératif est suffisamment important pour évacuer tout débat sur comment la façon de modifier les pratiques des agences pourrait affecter la qualité des services de garde en milieu familial.

### **Les recommandations déjà proposées pour améliorer les conditions de travail des responsables à la lumière du droit du travail et de l'emploi**

Dans la section qui suit, nous identifions quelques mesures déjà proposées – hélas, jamais adoptées par les gouvernements visés – pour améliorer les conditions de travail des responsables. Nous tentons de cerner l'impact potentiel de ces recommandations sur le statut d'emploi des responsables. Nous discutons également de la nécessité, selon une récente étude, de clarifier le statut d'emploi des responsables affiliées à une agence. Finalement, nous soulevons le lien entre le financement public des services de garde en milieu familial et le contrôle du travail des responsables.

#### ***Les mesures déjà proposées***

Dans les dernières années, deux études majeures portant sur les services de garde ont mis de l'avant différentes mesures visant à améliorer les conditions de travail des responsables. Par exemple, complétée en 1998, une étude sectorielle met de l'avant une série de recommandations pour « rendre équitables les salaires, les avantages sociaux et les conditions de travail dans le secteur ». L'une de ces recommandations consiste à étudier et à revendiquer une admissibilité « appropriée » de la main-d'oeuvre du secteur à la protection des lois sur les normes du travail, des lois sur la santé et la sécurité au travail ainsi qu'à la protection des autres lois du travail<sup>26</sup>.

Autre exemple : les troisième et quatrième volets de l'imposante étude sur les services de garde à l'enfance intitulée *Oui, ça me touche!* portent plus spécifiquement sur la qualité des services de garde en milieu familial réglementé. Cette étude conclut que :

Dès maintenant, toutes les provinces et les territoires doivent mettre en oeuvre un programme de bonification de revenu à l'intention des éducatrices en milieu familial régies. Cette aide financière doit faire en sorte que toutes les responsables de garde travaillant à temps complet et accueillant quatre enfants ou plus reçoivent une rémunération équivalente – une fois les dépenses reliées à leur travail déduites et avant impôts – à celle que recevrait en moyenne, dans cette province ou ce territoire, une éducatrice en garderie à sa première année (Doherty *et al.*, 2000a : 114).

Toujours dans les troisième et quatrième volets de cette étude, des recommandations prévoient également que :

- « toutes les provinces et les territoires doivent exiger des éducatrices en milieu familial qui n'ont pas leurs titres de compétences en SÉGE [*services éducatifs à la garde d'enfance*] de suivre une formation de base en garde familiale dès la première année d'ouverture de leur service de garde »;
- par la suite, toutes les responsables « ...suivent un minimum de six heures de perfectionnement professionnel par année » (Doherty *et al.*, 2000a : 109).

### ***L'impact potentiel des recommandations sur le statut d'emploi des responsables***

Dans certaines provinces qui utilisent le modèle des agences, notamment l'Ontario et l'Alberta, les agences structurent scrupuleusement leurs rapports avec les responsables dans le but d'éviter de créer une relation d'employeur-salariée. Par conséquent, pour que ces mesures ne rencontrent pas une solide opposition de la part des agences au moment de leur mise en application, il faut tenir compte de leur impact potentiel sur le statut d'emploi des responsables supervisées par les agences.

Prenons l'exemple d'un règlement provincial qui impose une certaine formation aux responsables. Prenons pour acquis que c'est l'agence qui doit surveiller la conformité, et sanctionner la non-conformité, des responsables à cette nouvelle exigence réglementaire en matière de formation. Or, en Ontario, à la lumière de la jurisprudence que nous avons répertoriée, il est loin d'être certain qu'un tribunal ne voit pas dans ce rôle de surveillance un indice du contrôle patronal de l'agence sur le travail de la responsable. De plus, au Québec, la formation constitue déjà une exigence réglementaire. Toutefois, les Centres de la petite enfance (CPE) (l'équivalent des agences dans les autres provinces) disposent d'un certain pouvoir discrétionnaire dans leur façon d'offrir et d'exiger, à leur tour, cette formation. À la lumière des critères énoncés dans la récente décision du Tribunal du travail dans l'affaire *CPE la Rose des Vents* et réitérés dans l'affaire *CPE La Ribouldingue*, les agissements des CPE au sujet de la formation obligatoire pourraient donc dépasser le simple contrôle administratif et constituer un véritable contrôle, de type patronal, du travail des responsables<sup>27</sup>.

De la même manière, dans la mesure où il est géré par une agence, un programme de bonification de revenu peut permettre de minimiser de beaucoup le risque de perte assumée par une responsable. Toutefois, l'absence de fluctuation dans la rémunération recherchée par une telle mesure cadre davantage avec la situation stable d'une salariée qu'avec celle d'une véritable travailleuse autonome qui facture selon le nombre d'enfants qu'elle a réussi à recruter.

De plus, le troisième volet de l'étude, qui s'intéresse à l'ensemble des responsables régies, rapporte que :

L'absence d'avantages sociaux constitue également une contrainte au recrutement des responsables de garde en milieu familial et pourrait bien influencer leur décision de quitter le domaine. Et de toute évidence, cela

contribue au stress qu'éprouvent les responsables de garde en milieu familial (Doherty *et al.*, 2000a : 114).

Or l'une des premières mesures recommandées dans les avis légaux commandés par les agences qui veulent savoir comment éviter de se voir attribuer les responsabilités d'employeur vis-à-vis les responsables consiste à ne jamais permettre aux responsables de participer aux programmes des avantages sociaux habituellement offerts à des employés, tels les régimes de retraite, les prestations de maladie et d'assurance collective. Il est toujours possible que la mise sur pied de programmes d'avantages sociaux se fasse indépendamment des agences et de leur personnel. Toutefois, jusqu'à un certain point, le fait de minimiser constamment le rôle des agences semble insensé. À long terme, cela soulève la question de la raison d'être de ces dernières alors que leur rôle potentiel est constamment mis en veilleuse et leurs activités freinées par des considérations qui se rapportent non pas au domaine de la garde d'enfance, mais au droit du travail.

### ***La clarification du statut d'emploi des responsables affiliées à une agence***

Selon l'enquête menée auprès de la direction des agences dans le cadre de l'étude *Oui, ça me touche!*, la question non résolue du statut d'emploi des responsables constitue un enjeu important. En effet, le quatrième volet de cette étude rapporte que : « le risque que le statut d'emploi non défini des responsables crée des problèmes et menace éventuellement le modèle des agences tel qu'il existe actuellement est très réel [traduction] » (Doherty *et al.*, 2001 : 39). L'étude recommande donc que les gouvernements provinciaux qui utilisent le modèle des agences et les associations d'agences commencent dès maintenant à se concerter pour clarifier le statut d'emploi des responsables affiliées à une agence (Doherty *et al.*, 2001 : 41). (On ne peut s'empêcher de s'interroger sur l'absence de représentantes des responsables dans un tel mouvement de concertation!)

Toutefois, en l'absence d'une loi comme la Loi 8 au Québec (et dont la constitutionnalité reste à démontrer), la clarification du statut d'emploi des responsables ne passe pas simplement par des changements dans l'abstrait ou même par une entente entre les parties. Le statut d'emploi est une question de faits. L'attribution d'un statut d'emploi est fonction de ces faits et de plus, elle constitue une question d'ordre public, c'est-à-dire que toute entente entre les parties pour qualifier la nature de leurs rapports qui ne reflète pas la réalité des relations entre celles-ci est nulle et sans effet. La clarification du statut d'emploi passe donc par le fait de structurer et de maintenir des relations entre les agences et les responsables de manière à préserver l'autonomie financière et professionnelle des responsables. En d'autres termes, il faut s'assurer que dans les faits, les responsables n'opèrent pas un service de garde sous le contrôle et la direction des agences.

Qui plus est, le fait de laisser les règles du droit du travail structurer les relations entre les agences et les responsables est susceptible d'entraîner un certain nombre de compromis. Ces compromis peuvent se situer au niveau des conditions de travail des responsables. Par exemple, selon une récente étude, ces dernières souhaitent pouvoir se fier davantage aux agences pour un encadrement personnel accru, des services de répit, des prêts d'équipements ou un service de perception des frais de garde des parents. Ces souhaits ne concordent pas nécessairement avec un allègement du rôle de l'agence. Ces compromis peuvent également

se situer au niveau de la qualité des services de garde. Par exemple, le fait que la formation ne soit pas obligatoire et qu'il n'y ait plus de mécanisme formel d'évaluation n'est pas nécessairement la meilleure garantie de qualité des services de garde.

De plus, il ne faut pas perdre de vue que les conditions de travail des responsables régies contribuent fortement à modérer la force d'attraction du secteur des services de garde réglementés comparativement aux conditions de travail qui prévalent dans les services de garde non réglementés. À la limite, si les conditions de travail des responsables réglementées ne représentent que des contraintes pour celles-ci et ne leur apportent que peu ou pas de bénéfices en termes de stabilisation de leur revenu ou d'accès à des avantages sociaux, le rôle joué par les agences pourrait devenir un facteur « désincitatif » qui amène les responsables à ne pas rejoindre le secteur réglementé ou encore à s'en retirer.

### ***Le lien entre le financement public et le contrôle du travail des responsables***

Dans un contexte de financement public massif du secteur des services de garde comme c'est le cas au Québec, des considérations d'imputabilité des dépenses publiques ne doivent pas être négligées lors de l'analyse du statut d'emploi des responsables. L'étude *Oui, ça me touche!* met de l'avant la critique suivante concernant le rôle des agences :

Le fait que les gouvernements tiennent les agences responsables – explicitement ou implicitement – des services dispensés par les responsables qui leur sont affiliés a deux conséquences : d'abord, cela encourage les agences à se comporter comme des employeurs et augmente donc la vraisemblance que les responsables soient désignées des salariées; ensuite, cela a pour effet de brouiller le fait, tant pour les responsables que pour les agences, qu'au bout du compte, les personnes qui fournissent les services doivent être responsables de la qualité de ceux-ci [traduction] (Doherty *et al.*, 2001 : 42).

Or, si l'importance primordiale du rôle des responsables dans la qualité de leur service de garde est indiscutable, il n'en demeure pas moins que si ces services de garde sont fortement subventionnés par le gouvernement, un certain contrôle de la qualité des services de garde est de mise. À ce titre, le vérificateur général du Québec a récemment critiqué l'investissement massif du gouvernement dans les services de garde en milieu familial au même titre que les services de garde en installation et ce, entre autres, à la lumière de la qualification divergente du personnel dans ces deux milieux. Le gouvernement justifiait son investissement, entre autres, sur la base du caractère éducatif de l'ensemble des services de garde offerts. Selon la position du vérificateur général, si tel est le cas, le gouvernement doit mettre en place des mécanismes d'évaluation pour s'assurer de l'atteinte des objectifs de la politique familiale, et ce, autant en milieu familial qu'en installation.

En réponse à ces critiques, le personnel du ministère de la Famille et de l'Enfance élabore à l'heure actuelle des outils d'évaluation de l'application du Programme éducatif. Cependant, il va de soi que si les conseillères pédagogiques des CPE se servent de ces outils pour effectuer des évaluations encore plus approfondies de l'application du Programme éducatif par les responsables et, le cas échéant, interviennent pour aider ces dernières à combler des

lacunes, leur travail est alors davantage sous le contrôle et la direction des CPE et donc, et il est susceptible d'avancer d'un pas de plus vers une relation d'emploi.

Selon une logique du droit du travail, s'il s'agit d'éviter de créer une relation d'employeur-salariée, un suivi serré de l'application d'un Programme éducatif commun en milieu familial n'est pas indiqué. Par contre, selon une logique de financement public, comment le gouvernement peut-il justifier la subvention d'un service de garde qui ne rencontre pas les critères minimums de son Programme éducatif? Il y a là des contradictions qui découlent du fait que le gouvernement accorde un financement public tellement important à un service pourtant censé être offert – selon le modèle prédominant – par une entreprise commerciale<sup>28</sup>.

En guise de conclusion, nous constatons que les logiques respectives du droit du travail et des préoccupations relatives à la qualité, à l'accessibilité et à l'imputabilité des services de garde régissent ensemble les conditions de travail des responsables affiliées à une agence. Parfois, ces deux logiques se heurtent de front et la question se pose à savoir quelle norme doit prédominer. Par le fait même, des solutions mises de l'avant qui font abstraction du droit du travail ne seront pas toujours appropriées ou efficaces. De la même manière, des solutions confectionnées uniquement à partir des considérations du droit du travail, sans tenir compte des besoins des responsables et de l'impact sur la qualité, l'accessibilité et l'imputabilité des services de garde, ne seront pas nécessairement non plus les meilleures solutions.

## Notes

<sup>1</sup> Contrairement aux autres provinces dont la tradition juridique est celle du *common law* associé au droit anglo-saxon, le régime juridique au Québec en est un de droit civil lui-même associé à la tradition juridique française. Toutefois, en pratique, lorsqu'il s'agit de diagnostiquer une relation d'employeur-salarié en droit québécois, il est rare que cette distinction se traduise à elle seule par des résultats substantiellement différents de ceux auxquels on pourrait s'attendre dans les autres provinces du Canada ou dans le domaine du droit fédéral (Langille et Davidov, 1999 : 19-20). Nous faisons donc la synthèse des critères utilisés au Québec, dans les autres provinces du Canada et en droit fédéral sans nuance quant au rôle que le droit civil joue au Québec. Par ailleurs, il sera question du rôle particulier du droit civil au Québec dans les sections concernant spécifiquement les lois québécoises.

<sup>2</sup> *Montreal c. Montreal Locomotive Works Ltd et al* (1947), 1 D.L.R. 161, à la p. 169.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> À titre d'exemple, en Ontario, de façon globale, les auteurs ont identifié quatre tests principaux appliqués par les tribunaux : 1) le test du contrôle, 2) le test à quatre volets (aussi connu comme le test de la réalité économique), 3) le test des résultats spécifiques, et 4) le test organisationnel ou d'intégration (Shouldice, c. 1999; Osler Harkin & Harcourt, c. 1999). Au Québec, en droit du travail, on dénombre trois tests principaux. Premièrement, le test qui fait référence à la « conception classique » de la subordination juridique (qui est basée sur le test à quatre volets). Deuxièmement, le test dit de la « méthode des indices ».

Troisièmement, le test qui fait référence à la « conception économique » où un volet économique se rajoute à la conception classique du lien de subordination (Goyette, 1998). Par contre, en droit fiscal québécois, tout en faisant de la subordination effective du travail un critère probant, on fait référence aux mêmes tests que ceux qui sont utilisés en Ontario. De plus, on ajoute un dernier test résiduaire concernant l'attitude des parties quant à leurs relations (Québec, ministère du Revenu, 1998).

<sup>5</sup> Voir, par exemple, Fudge (1999) et Linder (1999).

<sup>6</sup> Langille et Davidov (1999); Vallée (1999). Voir aussi Québec, ministère du Revenu (1998).

<sup>7</sup> De la même manière, si on a travaillé plus fort ou plus longtemps, une augmentation des revenus ne constitue pas un profit. Québec, ministère du Revenu (1998 : 6-7). Voir aussi Goyette (1998 : 36).

<sup>8</sup> Il est intéressant de noter que dans l'État de Washington, en cas d'accident du travail, les travailleuses et travailleurs autonomes liés par un contrat « dont la quintessence est le louage de leurs services personnels [*traduction*] » sont déjà admissibles aux bénéfices du *Washington State Workers Compensation Act*. Sous certains régimes de protection sociale proposés pour remplacer le régime actuel basé entièrement sur le statut d'emploi, le simple fait de vendre ses services personnels, sans autre investissement capital majeur, suffirait pour rendre une personne admissible au genre de protection actuellement offerte par les lois sur le travail et l'emploi (Ruckelshaus et Goldstein, c. 2000).

<sup>9</sup> FCSGE (1998b). Voir aussi Hughes et McCuaig (2000 : 84).

<sup>10</sup> *Centre de la petite enfance La Rose des vents et al c. Alliance des intervenantes en milieu familial, Laval, Laurentides, Lanaudière (CSQ)*, T.T. 500-28-001293-026 et 500-28-001294-024, 1<sup>er</sup> mai 2003 [ci-après l'affaire *CPE La Rose des vents*]; *Centre de la petite enfance La Ribouldingue et al c. Syndicat des éducatrices et éducateurs en milieu familial de la région de Québec (CSN)*, T.T. 200-28-000016-029 et 200-28-000017-027, 1<sup>er</sup> mai 2003 [ci-après, l'affaire *CPE La Ribouldingue*]. De plus, au mois de mai 2003, plus de 1 200 responsables affiliées à une soixantaine de centres de la petite enfance avaient déposé des requêtes en accréditation syndicale auprès de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) et la Centrale syndicale du Québec (CSQ).

<sup>11</sup> P.L. 8: *Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., Québec, 2003.

<sup>12</sup> *Ontario Public Service Employees Union c. Cradleship Creche of Metropolitan Toronto*, O.L.R.B. Rep. [1986] 3351-84-R.

<sup>13</sup> À l'époque et depuis, plusieurs groupes de responsables ont approché le SEFPO pour s'informer sur les possibilités de se syndiquer : G. Lebens et J. Borowy, SEFPO, entrevues personnelles, 21 septembre 2001. Toutefois, il semblerait qu'en l'absence d'un système de

garde à l'enfance soutenu par un financement public adéquat, de l'avis même du syndicat, la difficulté considérable que représente la négociation de tarifs plus équitables est une réalité qui modère grandement l'intérêt des responsables pour la syndicalisation.

<sup>14</sup> *Re: MacAulay Child Development Centre*, 1993 CanRepOnt 1202, E.S.C. 3157 (Wacyk). Notons également qu'en 1991, une autre agence torontoise, *Dovercourt International Day Care*, a fermé ses portes, devant à ses employées ainsi qu'à d'autres créanciers d'importantes sommes d'argent. Le *Ontario Employment Standards Wage Protection Fund* a reconnu les responsables comme étant des salariées de l'agence et leur a versé des indemnités de départ ainsi que les montants correspondant à des vacances annuelles. Toutefois, cette décision n'a pas créé de précédent pouvant servir à fonder des réclamations de la part d'autres responsables.

<sup>15</sup> S. Filger, MacAulay Child Development Centre, entrevue téléphonique, 16 octobre 2001.

<sup>16</sup> Voir Hughes et McCuaig (2000 : 24-25, 40-43). À titre d'exemple, à New York, les responsables ont une semaine normale de travail de 40 heures; elles reçoivent une rémunération majorée de 50 p. 100 pour le temps supplémentaire. Pour gérer la semaine de 40 heures, chaque responsable est « jumelée » avec une autre responsable habitant dans le même groupe d'immeubles d'habitation, ce qui facilite également les services de répit et de remplacement. Une responsable reçoit en moyenne quatre enfants à son service de garde. On encourage les responsables à trouver des services de garde à l'extérieur du domicile pour leurs propres enfants.

<sup>17</sup> Pour de l'information concernant les dépenses d'emploi pour les particuliers, voir le site Web de l'Agence des douanes et du revenu du Canada au <http://www.ccr-aadrc.gc.ca/taxindividuals/topics/employment/menu-f.html> et plus particulièrement le Guide T4044 intitulé *Dépenses d'emploi*. Au Québec, voir aussi la brochure *Les dépenses reliées à l'emploi* (IN-118) disponible au site Web du ministère du Revenu au <http://revenu.gouv.qc.ca/fr/publications/in/in-118.asp> ainsi que le formulaire TP-64.3 intitulé *Conditions générales d'emploi*, disponible au même site, à [http://revenu.gouv.qc.ca/fr/formulaires/tp/tp-64\\_3.asp](http://revenu.gouv.qc.ca/fr/formulaires/tp/tp-64_3.asp).

<sup>18</sup> À titre d'exemple, dans un contexte comme la garde en milieu familial, les dépenses professionnelles et personnelles ont tendance à se chevaucher. Par exemple, la balançoire qui sert aux enfants du service de garde est également utilisée par les enfants de la responsable. La fourgonnette qui sert aux enfants du service de garde la semaine est également utilisée pour des expéditions en famille la fin de semaine. Il est donc très important de répartir les dépenses qui représentent un véritable investissement de la part de la responsable et qui découlent exclusivement des besoins du service de garde de celles qui, certes, servent au service de garde, mais que les responsables auraient encouru de toute manière, par exemple, les paiements de l'hypothèque sur la maison familiale.

<sup>19</sup> *Workers' Compensation Appeals Tribunal Decision No. 152/95*, 18 décembre 1996 (tribunal constitué de R.E Hartman, W.D. Jago et J. Anderson).

<sup>20</sup> *Wellington (County) c. Butler*, [1999] O.P.E.D. No. 9 (Ontario Pay Equity Hearings Tribunal) (QL).

<sup>21</sup> K. McCuaig, Child Care Education Foundation, entrevue téléphonique, 18 septembre 2001.

<sup>22</sup> Signalons que bon nombre de textes existent pour conseiller des employeurs potentiels sur les moyens d'éviter de créer une relation d'employeur-salarié avec les personnes qui travaillent pour eux. Voir à titre d'exemple, Shouldice (c.1999) et Hedian (2001). Beaucoup d'employeurs s'intéressent vivement à cette question et une auteure suggère même que les lois du travail et de l'emploi telles qu'elles sont conçues actuellement incitent les employeurs à le faire (Fudge, 1999 : 130).

<sup>23</sup> *Wellington (County) c. Butler*, [2001] O.J. No. 4219 (Ontario Superior Court of Justice) (QL).

<sup>24</sup> Canada, ministère du Revenu Canada. Décision non publiée au sujet des cotisations pour l'assurance-emploi et le RPC dues par *Briar Hill Children's Programs* (29 décembre 1998), n<sup>os</sup> 94-98-3135/3136/3857/3858/3859/3860/3862/3863/3864.

<sup>25</sup> Nous n'avons pas relevé d'étude qui traite spécifiquement de cette question. D'ailleurs, à une exception près (Kyle, 1999), peu d'études s'intéressent aux perceptions et aux attentes des responsables des services de garde en milieu familial en tant que telles.

<sup>26</sup> Beach *et al* (1998b : 139). Puisque les éducatrices travaillant en garderie bénéficient déjà de la protection des lois du travail, on présume que cette recommandation s'applique aux responsables des services de garde en milieu familial ainsi qu'aux intervenantes dont le lieu de travail est le domicile de l'enfant. Notons également que dans la version française de l'étude, les mots « *appropriate coverage* » ont été traduits simplement par les termes : « différents types de protection ».

<sup>27</sup> Pour une discussion plus approfondie sur la qualification du rôle de l'agence de s'assurer du respect de la réglementation, voir l'introduction au second chapitre de cette étude.

<sup>28</sup> Ceci n'est pas sans rappeler le débat au sein du secteur des services de garde au sujet du financement public des garderies à but lucratif. Voir à ce sujet, Jenson *et al.* (2003).

## 2. L'ADMISSIBILITÉ AUX BÉNÉFICES ET À LA PROTECTION DÉCOULANT DE CERTAINES LOIS RELIÉES AU TRAVAIL ET À L'EMPLOI

Dans le second chapitre de cette étude, pour les trois provinces étudiées, nous décrivons très brièvement le cadre de travail des responsables de services de garde en milieu familial. Ensuite, pour chacun des domaines du droit retenus dans le cadre de cette étude, c'est-à-dire les prestations de maternité et les prestations parentales offertes en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, le Régime de pensions du Canada (RPC) ou, au Québec, le Régime des rentes du Québec (RRQ), l'indemnisation des personnes accidentées du travail, les normes du travail, et l'équité salariale, nous identifions les dispositions pertinentes pour établir l'admissibilité aux bénéfices et à la protection découlant des différentes lois. Puis, nous formulons une hypothèse concernant l'admissibilité actuelle des responsables de la Colombie-Britannique, de Terre-Neuve et Labrador et du Québec. Finalement, nous discutons des modifications législatives ainsi que d'autres initiatives susceptibles de contribuer à l'amélioration des conditions de travail des responsables.

Avant d'aller plus loin, quelques remarques s'imposent concernant la qualification du rôle de l'agence de s'assurer du respect de la réglementation provinciale régissant les services de garde en milieu familial. Dans n'importe quel contexte de travail, la détermination exacte de la frontière qui sépare le statut de travailleuse autonome de celui de salariée, autrement dit la capacité de prédire le résultat d'un litige devant les tribunaux à ce sujet, est au mieux un exercice approximatif. Lorsque l'on tente de faire cette détermination dans le contexte d'un service de garde en milieu familial offert par une responsable supervisée par une agence, le défi à relever est encore plus grand. En effet, que ce soit en Alberta, en Ontario, en Nouvelle-Écosse ou au Québec, l'agence doit surveiller la conformité du service de garde à la réglementation provinciale. Toutefois, lorsqu'il est question de savoir si ce rôle de surveillance représente ou non une façon de contrôler le travail de la responsable qui est pertinente dans la détermination du statut d'emploi de cette dernière, les tribunaux ont adopté deux approches diamétralement opposées.

Selon une première école, celle de la jurisprudence ontarienne majoritaire, la rationalité sous-jacente au contrôle exercé par l'agence ou par le Centre de la petite enfance (CPE) sur la responsable n'est d'aucune importance. C'est *l'exercice* ou *l'exercice potentiel* du contrôle qui importe. À titre d'exemple, dans la décision de la Commission des relations de travail de l'Ontario sur la certification du syndicat à titre d'agent négociateur des responsables de Cradleship Creche (maintenant le MacAulay Child Development Centre), le décideur a écrit :

Le fait que les exigences découlant de la *Loi sur les garderies* et de l'entente intervenue entre Creche et la région métropolitaine de Toronto imposent la nécessité de la plupart des contrôles que Creche exerce sur les responsables ne change pas le fait que leur indépendance économique et leur possibilité d'agir à titre d'entrepreneures indépendantes sont gravement circonscrites [traduction]<sup>1</sup>.

Selon nos recherches, à deux reprises, la Cour supérieure de l'Ontario a été saisie de litiges concernant le statut d'emploi des responsables affiliées à une agence. À chaque occasion, la Cour a écarté la question de la rationalité sous-jacente au contrôle de l'agence, motivant ses décisions plutôt sur la présence ou l'absence du contrôle de la part de l'agence<sup>2</sup>. En Ontario, le Tribunal d'appel en matière d'indemnisation des travailleurs<sup>3</sup> ainsi que l'arbitre nommé en vertu de la *Loi sur les normes minimales du travail*<sup>4</sup> ont également adopté cette approche voulant que la surveillance de l'agence relative aux exigences réglementaires constitue une expression du contrôle du type patronal sur le travail de la responsable.

Une seconde école s'incarne dans l'approche de la Cour canadienne d'impôt. À la différence de la première approche, selon cette école, la rationalité sous-jacente au contrôle exercé par l'agence revêt une grande signification. Dans la mesure où le rôle de l'agence est de surveiller le respect des lois ou des règlements édictés par le gouvernement, l'agence n'exercerait qu'un contrôle *administratif* sur la responsable. Par conséquent, ce contrôle ne contribuerait pas à faire du travail de la responsable un travail effectué sous le contrôle et la direction de l'agence<sup>5</sup>.

Par ailleurs, les décisions qui ont été prises au sujet du statut d'emploi des responsables au Québec au moment de la rédaction du présent rapport apportent une nuance importante à cette seconde école de pensée<sup>6</sup>. Selon ces décisions, si le suivi du service de garde que doit assurer l'agence en matière de conformité à la réglementation ne représente pas un contrôle des moyens et méthodes du travail de type patronal, la situation peut être autre en ce qui concerne la discrétion exercée par l'agence dans sa façon de *mettre en œuvre* la réglementation provinciale. Il faut donc séparer le contrôle qui découle strictement de la réglementation de celui qui n'est pas dicté directement par la réglementation<sup>7</sup>. Un exercice, qui, au plan pratique, peut s'avérer ténu.

Or, il va sans dire que dans un secteur aussi fortement réglementé que celui du milieu des services de garde en milieu familial régi, la question de la qualification des exigences imposées par la réglementation est cruciale. Et le fait que la jurisprudence ne soit pas unanime sur cette question complique encore plus la formulation d'une hypothèse concernant le droit des responsables aux bénéfices découlant des lois du travail et de l'emploi.

### **Portrait du cadre de travail des responsables de services de garde en milieu familial**

Dans ce qui suit, nous présentons très succinctement le modèle des services de garde en milieu familial dans lequel s'effectue le travail des responsables. Entre autres, nous signalons le nombre maximal d'enfants/responsable édicté par la réglementation provinciale qui, avec le tarif/enfant, fixe un plafond sur le revenu des responsables. Signalons que l'annexe B contient, pour les trois provinces étudiées, une description plus détaillée des conditions de travail des responsables. C'est sur cette description que reposent nos hypothèses au sujet du droit des responsables aux bénéfices et à la protection découlant des différentes lois du travail et de l'emploi.

### ***Terre-Neuve et Labrador***

À Terre-Neuve et Labrador, la garde d'enfants en milieu familial a été réglementée pour la première fois dans le *Child Care Services Act (1998)* et le *Child Care Services Regulation (1999)*. Compte tenu de la vaste région géographique que comprennent Terre-Neuve et Labrador, la Loi permet l'accréditation d'agences de services de garde en milieu familial dans les centres urbains comme St. John's et Corner Brook et l'accréditation de responsables à titre individuel dans les régions moins peuplées. Il s'agit d'un régime dualiste, car même s'il y a une agence accréditée dans sa région, une responsable peut demander une accréditation individuelle. À l'heure actuelle, un comité de mise en vigueur du secteur des services de garde travaille en concertation avec des représentantes et représentants du gouvernement pour élaborer les politiques gouvernementales en matière de services de garde. Tant que le gouvernement n'aura pas arrêté ses politiques, l'accréditation des agences et des responsables à titre individuel ne se fera pas. Par ailleurs, actuellement, deux Family Resource Centres ont obtenu l'autorisation et un financement du gouvernement leur permettant d'assumer les responsabilités d'une agence de services de garde en milieu familial à titre de projet pilote. Chaque agence a approuvé et supervise actuellement, au total, une vingtaine de responsables.

La responsable qui garde un maximum de quatre enfants (ou un maximum de trois enfants si tous les trois ont moins de 24 mois) n'est pas obligatoirement régie par le *Child Care Services Act*. Toutefois, si elle en fait la demande, elle peut obtenir un permis ou être supervisée par une agence reconnue et à ce moment-là, la Loi s'applique. La responsable qui reçoit plus de quatre enfants doit nécessairement se faire accorder un permis par le Directeur des services de garde à la Régie régionale de la santé et des services communautaires ou fonctionner sous la supervision d'une agence reconnue.

Sauf exception, une fois qu'elle est accréditée ou affiliée à une agence, une responsable peut recevoir un maximum de six enfants dont les âges sont établis par le Règlement. Le nombre maximal de six enfants n'inclut pas les enfants de la responsable qui vont à l'école à plein temps.

Pour les fins de cette étude, nous avons choisi d'étudier uniquement les responsables de services de garde en milieu familial travaillant sous la supervision d'une agence, par opposition à celles qui seront éventuellement reconnues à titre individuel. En effet, ce sont les responsables affiliées à une agence qui seraient les plus susceptibles, éventuellement, de développer une relation d'emploi avec les agences.

À Terre-Neuve et Labrador, en principe, le volet de la politique en matière de services de garde en milieu familial qui fait appel au modèle des agences laisse potentiellement beaucoup de place aux agences en termes du contrôle de ces dernières sur le travail des responsables et sur la qualité des services de garde en milieu familial. Toutefois, actuellement, il est clair que les responsables affiliées à une agence ne sauraient être considérées comme étant des employées de l'agence, et ce, entre autres en raison de l'absence totale de contrôle de l'agence sur toute question liée à leur rémunération (voir l'annexe B).

### **Québec**

Au Québec, les dispositions de l'actuelle politique familiale sont entrées en vigueur en 1997. La politique a plusieurs volets, dont les services éducatifs de garde à l'enfance qui ont comme double objectif de favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances de ces derniers.

À partir des garderies à but non lucratif et des agences de services de garde à l'enfance (milieu familial), un réseau de centres de la petite enfance (CPE) a été constitué. Les CPE offrent des services de garde éducatifs aux enfants de la naissance jusqu'à l'âge scolaire, soit en installation (garderie), soit en milieu familial. Ces places sont accessibles à coût minime (le tarif était de 5 dollars/jour/enfant; à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, il est de 7 dollars/jour/enfant), indépendamment du revenu des parents. En 2000-2001, il y avait à peu près autant de places disponibles dans les services de garde en installation qu'en milieu familial pour un total de plus de 112 000 places en services de garde réglementés<sup>8</sup>. Malgré l'expansion fulgurante du secteur des services de garde, il n'y a toujours pas assez de places pour répondre à la demande des parents. Les services de garde à la petite enfance sont régis par le ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE) qui, en 2003, est devenu le ministère de l'Emploi, de la Solidarité et de la Famille (MESF).

En garde non réglementée comme en garde réglementée, un maximum de six enfants est permis ou, si la responsable est assistée d'une autre personne adulte, un maximum de neuf enfants est permis. Les places à contribution réduite (PCR) (« places à 5 dollars », maintenant devenues des places à 7 dollars) ne sont disponibles que dans les services de garde réglementés.

Certains éléments de la politique officielle québécoise en matière de services de garde en milieu familial indiqueraient le potentiel d'une relation *d'employeur-salariée* entre la responsable et le CPE avec laquelle celle-ci est affiliée, alors que d'autres éléments annonceraient plutôt une *relation d'affaires*. Le statut d'emploi qu'un tribunal attribuerait à une responsable dépendra en grande partie non pas du libellé de la politique officielle, mais de la façon dont cette politique est appliquée ou traduite dans les faits. En dehors d'un contexte factuel précis, il est donc très difficile d'apprécier le poids relatif des conditions de travail des responsables relevant d'une relation d'employeur-salariée comparé à celles qui indiqueraient une relation d'affaires.

Il va sans dire que dans le cadre d'une définition étroite de la personne salariée, les chances que les responsables se voient attribuer un statut de salariée sont nettement moindres que lorsque la loi en question assimile certains entrepreneurs dépendants à des personnes salariées. Dans un tel contexte, et selon l'objectif de la législation en cause, il n'est pas du tout impossible qu'une responsable se voit attribuer un statut de salariée, comme en témoignent les récentes décisions du Tribunal du travail dans les affaires *CPE La Rose des vents* et *CPE La Ribouldingue*<sup>9</sup>.

Par ailleurs, en réaction à ces deux dernières décisions du Tribunal du travail, au mois de décembre 2003, l'Assemblée nationale a adopté le Projet de loi 8. Cette loi édicte que nonobstant toute disposition contraire, les responsables sont réputées ne pas être les salariées des CPE. Cette loi prévoit également la possibilité pour le gouvernement de conclure, après

consultation, des ententes avec une ou plusieurs associations représentatives des responsables. Toutefois, son objet principal est de conférer aux responsables de manière déclaratoire, c'est-à-dire avec effet rétroactif, le statut de travailleuse autonome. Au moment d'écrire ces lignes, la Loi 8 fait l'objet d'une contestation devant les tribunaux (CSN, 2003). Donc, sous réserve du jugement des tribunaux à son sujet, cette loi rend caduque toute discussion au sujet du droit des responsables aux bénéfices et à la protection découlant des différentes lois du travail et de l'emploi qui tombent sous juridiction québécoise. Dans le contexte des domaines de droit examinés dans cette étude, seule la question du droit des responsables aux prestations de maternité et aux prestations parentales demeure pertinente.

### ***Colombie-Britannique***

En contraste avec le statut juridique aléatoire des responsables au Québec, en Colombie-Britannique, le statut des responsables réglementées est clairement celui de travailleuse autonome dont les clients sont les parents des enfants gardés. Au lieu d'être centralisées au sein d'une agence, différentes fonctions (dont le cumul serait peut-être susceptible de constituer un contrôle ou une direction du travail de la responsable) sont distribuées parmi plusieurs organismes. Le Ministry of Health octroie les permis aux responsables alors que le Ministry for Child and Family Development finance le Child Care Resource and Referral (CCRR) Program. De plus, différents organismes sans but lucratif mettent en application les CCRR Programs à travers la province, offrant des services de soutien et de formation aux responsables. Fait révélateur de philosophie de base différente, alors qu'au Québec, c'est nécessairement une personne physique qui est reconnue à titre de responsable, en Colombie-Britannique, une fois qu'un permis est octroyé à la responsable, dès lors, c'est sa résidence qui est considérée comme une Licensed Family Child Care Facility et on demande à la responsable, aux fins de l'octroi du permis, de choisir un nom pour celle-ci.

Une fois que la responsable est accréditée par le gouvernement, elle peut garder, sous réserves de certaines restrictions concernant l'âge des enfants, jusqu'à sept enfants. Ses propres enfants âgés de moins de 12 ans comptent dans le calcul du nombre d'enfants. La responsable non réglementée, elle, peut garder jusqu'à deux enfants, sauf que ses propres enfants ne sont pas comptés dans le calcul du nombre d'enfants.

La responsable accréditée peut décider de s'inscrire au CCRR Program de sa région pour bénéficier uniquement d'un service de référence de parents à la recherche d'un service de garde ainsi que de quelques autres services. À titre d'exemple, ce genre d'inscription la rend admissible aux subventions pour poupons et trottineurs et lui donne également le droit à une couverture d'assurance à un taux intéressant ainsi qu'au prêt d'équipement pour poupons.

Cependant, généralement moyennant des frais modiques (15 à 20 dollars par année), la vaste majorité des responsables accréditées décident de devenir membre à plein droit du CCRR Program. L'appartenance proprement dite au CCRR Program permet aux responsables d'accéder à la gamme des services offerts par celui-ci : bulletin de liaison, prêt de jouets et d'équipement, trousse d'activités thématiques, taux préférentiels pour les activités de formation ou activités de formation gratuites, conseils au sujet du fonctionnement d'une petite entreprise et du travail administratif relié aux subventions, et ainsi de suite. Pour devenir membre du CCRR Program, la responsable doit s'engager à respecter, outre les

conditions initiales d'octroi de son permis, une deuxième série de conditions. Ces dernières comprennent entre autres le fait de fournir la preuve d'une couverture d'assurance, de consentir à ce qu'une représentante du CCRR Program lui rende une visite initiale plus au moins une visite de soutien par année et de s'engager à suivre 20 heures de formation professionnelle initiale plus deux heures de formation professionnelle annuellement.

Par ailleurs, la responsable qui, en plus de ses propres enfants, garde seulement un ou deux enfants et qui n'est donc pas obligée de détenir un permis (communément désignée comme une Licence Not Required ou LNR), peut également s'inscrire auprès d'un CCRR Program. Si une responsable non accréditée est inscrite au CCRR Program, celui-ci lui réfère les parents à la recherche d'un service de garde et lui offre les mêmes services qu'à une responsable accréditée, membre du programme. Les conditions que la responsable LNR doit satisfaire pour s'inscrire au CCRR Program incluent toutes celles imposées aux responsables accréditées qui veulent devenir membres, plus des conditions calquées sur une partie des conditions qu'une responsable doit satisfaire pour obtenir son permis du gouvernement (des attestations de bonnes moeurs, un certificat médical attestant qu'elle a une bonne santé, une preuve d'une couverture d'assurance-responsabilité, la preuve que ni elle ni aucune autre personne habitant la résidence ne possède un casier judiciaire, l'évaluation physique de la résidence, et ainsi de suite).

Compte tenu que le but de cette étude est d'examiner le statut d'emploi des responsables régies, nous avons choisi d'examiner seulement le cas typique de la responsable qui est accréditée et qui, comme la vaste majorité d'entre elles le font, a choisi de devenir membre d'un CCRR Program, donc, dont le travail est assujéti à la fois aux normes législatives d'accréditation et aux conditions d'inscription au CCRR Program. Nous avons également choisi d'évaluer le statut d'emploi de la responsable vis-à-vis le CCRR Program, soit l'organisme présentant le plus d'analogie avec le rôle des agences dans les autres provinces étudiées<sup>10</sup>.

Ayant établi, dans chacune des provinces étudiées, le cadre dans lequel les responsables travaillent, nous allons maintenant formuler une hypothèse concernant l'admissibilité de celles-ci aux bénéfices découlant de différentes lois, dont les prestations de maternité et les prestations parentales disponibles en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

### **Les prestations de maternité et les prestations parentales (prestations d'assurance-emploi)**

En milieu réglementé, la principale raison invoquée par les responsables pour offrir un service de garde en milieu familial, c'est le désir de rester à la maison pour s'occuper de leurs propres enfants. Par ailleurs, plus de 60 p. 100 des responsables réglementées sont âgées de moins de 40 ans et 89 p. 100 sont mariées ou vivent avec un conjoint; 87 p. 100 des responsables réglementées ont des enfants à la maison et plus de 58 p. 100 d'entre elles ont des enfants de moins de six ans (FCSGE, 1998b : 8,7,6). Ainsi, en tant que groupe, les responsables sont plus susceptibles que d'autres femmes de vouloir compléter leur famille et ont donc un intérêt singulier pour tout ce qui a trait à l'accès aux prestations de maternité et aux prestations parentales. D'ailleurs, actuellement, selon des indications anecdotiques, il

semblerait qu'à l'instar de la vaste majorité des femmes qui travaillent à leur compte (Schetagne, 2000), les responsables qui décident d'avoir un enfant sont obligées de retourner à leur travail avant la fin du premier mois qui suit la naissance de leur bébé<sup>11</sup>.

Depuis janvier 2001, il est possible de recevoir des prestations de *maternité* représentant 55 p. 100 de sa rémunération assurée (jusqu'à un maximum de 413 dollars/semaine en 2001) et ce, pendant une période de 15 semaines. Il faut rajouter à ces sommes des prestations *parentales* dont le montant est calculé de la même manière, disponible pour l'un ou l'autre parent, et qui sont versées pendant 35 semaines supplémentaires.

Au même titre que les prestations ordinaires d'assurance-emploi, les prestations de maternité et les prestations parentales proviennent de la caisse de l'assurance-emploi. Cette Caisse est constituée des cotisations versées par les employeurs (équivalentes, en 2001, à 3,15 p. 100 de la masse salariale) et des cotisations versées par les « assurés », en d'autres termes, les travailleuses et travailleurs détenant un emploi assurable (dont la contribution est égale, en 2001, à 2,25 p. 100 de leur rémunération assurée).

### ***Les dispositions régissant l'admissibilité***

Pour être admissible aux prestations de maternité et aux prestations parentales, une personne doit avoir accumulé 600 heures d'emploi assurable au cours des 52 semaines précédant la date de sa demande. Le fait d'avoir détenu un *emploi assurable* et ce, dans l'année précédant la demande de prestations, est donc la porte d'entrée aux prestations de maternité et aux prestations parentales de même, d'ailleurs, qu'aux prestations d'assurance-emploi ordinaires<sup>12</sup>.

Plus exactement, un emploi assurable est un emploi :

... exercé au Canada pour un ou plusieurs employeurs, aux termes d'un contrat de louage de services ou d'apprentissage exprès ou tacite, écrit ou verbal, que l'employé reçoive sa rémunération de l'employeur ou d'une autre personne et que la rémunération soit calculée soit au temps ou aux pièces, soit en partie au temps et en partie aux pièces, soit de toute autre manière<sup>13</sup>.

Cette définition ressemble à la définition de la relation d'emploi que contient la *common law*. Dans le domaine de l'admissibilité à l'assurance-emploi, l'arrêt clé est la décision rendue en 1987 par la Cour fédérale d'appel dans la cause *Wiebe Door Services Ltd. c. Ministre du Revenu national*<sup>14</sup>. Dans cette affaire, la Cour adopte le test à quatre volets. Figurent donc parmi les principaux critères établis par la jurisprudence pour déterminer si un emploi est assurable ou non :

...a) le degré, ou l'absence, de contrôle exercé par le prétendu employeur;  
b) la propriété des instruments de travail; c) les chances de bénéfices et les risques de perte; d) l'intégration des travaux effectués par les prétendus employés dans l'entreprise de l'employeur prétendu<sup>15</sup>.

Il faut aussi rajouter à ce test à quatre volets la sempiternelle question synthèse qui se formule ainsi : « La personne qui s'est engagée à accomplir ces tâches les accomplit-elle en tant que personne dans les affaires à son compte?<sup>16</sup> ».

### **Colombie-Britannique et Terre-Neuve et Labrador**

Le fait qu'une responsable fixe ses propres tarifs et assume entièrement le risque inhérent à la perception des frais de garde auprès des parents, comme c'est le cas actuellement en Colombie-Britannique et à Terre-Neuve et Labrador, est un indice suffisamment probant pour formuler la conclusion suivante : les responsables de ces provinces ne sauraient être considérées comme détenant des emplois assurables au service des agences et des centres dont elles reçoivent des références d'enfants et du soutien. En effet, l'élément de contrôle sur la rémunération des responsables étant inexistant, il n'est pas nécessaire de procéder à l'examen d'autres aspects du degré de contrôle que ces agences et ces centres exercent sur le travail des responsables.

### **Québec**

Au Québec, la question du caractère assurable ou non de l'emploi des responsables n'est pas aussi limpide. D'une part, le caractère personnel (*intuitu personae*) et exclusif de la relation qui se produit entre le CPE et la responsable indique qu'il s'agirait d'un emploi assurable. Ainsi, au Québec, la responsable a l'obligation d'être présente personnellement sur les lieux du travail et elle ne peut se faire remplacer que pour des motifs très précis et restreints. Dans le même ordre d'idées, en cas de maternité, une responsable ne peut s'absenter que pour une période de six mois, et ce évidemment sans aucune rémunération. Cette absence entraîne nécessairement la fermeture temporaire du service de garde puisque la responsable n'a pas la possibilité de sous-contracter son service de garde à une personne compétente ou reconnue. Tout ceci est donc peu compatible avec le statut de travailleuse autonome.

De plus, selon la politique du Ministère, la relation entre le CPE et la responsable revêt un caractère exclusif, c'est pourquoi une responsable ne peut être reconnue ou associée à plus d'un CPE. Qui plus est, lorsqu'en raison des places qui restent au permis du CPE, une responsable est reconnue pour un nombre de places inférieur à celui qu'elle voudrait proposer, elle ne peut offrir des places qui ne sont pas à contribution réduite pour atteindre le nombre maximal d'enfants que la Loi lui permet de garder. Cette restriction de l'activité de la responsable témoigne d'une subordination qui dépasse clairement le cadre d'une relation d'affaires.

Par ailleurs, d'autres éléments présents dans les conditions de travail des responsables au Québec réfèrent clairement à l'exploitation d'une entreprise et favorisent la thèse d'un statut de travailleuse autonome. Si l'on se réfère au test à quatre volets utilisé dans le domaine de l'assurance-emploi, le fait d'assumer les dépenses inhérentes à l'opération d'un service de garde indique qu'il s'agit là de l'exploitation d'une entreprise : frais liés à la résidence où le service de garde est situé, nourriture, jouets, aménagements d'aires de jeux extérieurs, frais de formation obligatoire, etc.

Également, le fait de devoir assumer la perception de la contribution parentale ainsi que les autres frais supplémentaires pour des heures de garde prolongée, des repas supplémentaires

ou autres frais du genre, tous ces facteurs sont autant d'indices d'un certain risque de perte qui pourrait jouer dans la détermination du statut d'emploi de la responsable. De plus, il est clair que la responsable peut recruter elle-même les enfants qu'elle entend garder, qu'elle peut demander au CPE un nombre d'enfants moindre que le maximum permis et qu'elle conserve toujours le droit de refuser un enfant<sup>17</sup>.

Il reste que le fait qu'une responsable dépend du CPE pour toucher la majeure partie de sa rémunération (ce qui correspond à la contribution gouvernementale pour les enfants inscrits à son service de garde qui lui est versée par le CPE) et qu'elle ne peut fixer ses propres tarifs pour le service de base ne sont pas des facteurs aussi significatifs que dans d'autres domaines du droit du travail. En effet, dans le domaine de l'assurance emploi, une telle dépendance économique envers le CPE a peu de poids car la notion de dépendance économique n'est pas pertinente dans la détermination de ce qui constitue un emploi assurable.

Le tribunal saisi d'un litige au sujet du caractère assurable du travail de la responsable tranchera selon les faits dont on a fait la preuve devant lui. Chaque cas est donc un cas d'espèce. Toutefois, en gardant ces réserves à l'esprit, et en dépit de quelques éléments caractéristiques d'une relation d'emploi, tels le caractère personnel et exclusif de la relation entre la responsable et le CPE, étant donné le peu de poids accordé à la dépendance économique dans le domaine de l'assurance-emploi, nous croyons qu'au Québec, il est plus probable que les éléments favorables à la thèse d'un statut de travailleuse autonome l'emportent. D'ailleurs, nos recherches démontrent qu'à deux reprises, des responsables affiliées à une agence en Ontario et en Alberta ont tenté, sans succès, de faire reconnaître leur travail comme un emploi assurable<sup>18</sup>.

### ***Discussion et analyse***

Nous avons constaté que les responsables de Terre-Neuve et Labrador et de la Colombie-Britannique n'ont pas droit aux prestations de maternité et aux prestations parentales. De plus, au Québec, le droit des responsables à ces prestations est loin d'être acquis. Par conséquent, nous avons cerné trois possibilités visant à faire en sorte que l'ensemble des responsables ou, à tout le moins certaines d'entre elles, aient accès à des prestations de maternité et à des prestations parentales. Ces possibilités sont :

- l'élargissement de la définition d'un « emploi assurable » de façon à ce que la définition vise également les emplois d'entrepreneurs dépendants;
- l'adoption d'un règlement en vue d'inclure expressément les responsables dans le champ d'application de la Loi;
- la mise sur pied d'un régime contributif d'assurance parentale visant l'ensemble des travailleuses et travailleurs autonomes au même titre que les employées et employés (le modèle québécois).

Notons que les deux premières mesures auront ou pourraient avoir pour effet de rendre les responsables admissibles également aux prestations d'assurance-emploi en cas de perte d'emploi ou de maladie.

### **L'élargissement de la définition d'un « emploi assurable »**

L'élargissement de la définition d'un « emploi assurable » de façon à ce que la définition vise également les emplois d'entrepreneurs dépendants est une mesure qui pourrait éventuellement accroître la possibilité pour certaines responsables au Québec ou à la limite, en Ontario, de voir leur emploi être qualifié d'emploi assurable au sens de la Loi. Cependant, créer la mobilisation nécessaire pour que le gouvernement adopte un tel amendement à la Loi, cela représente un défi de taille, car une telle modification signifierait que beaucoup plus de travailleuses et travailleurs seraient assujettis à la Loi. D'ailleurs, même si ce défi était surmonté, un tel amendement ne viserait potentiellement qu'une minorité de responsables au Canada, soit celles qui sont affiliées à une agence et dont le travail s'apparente le plus à un travail salarié pour le compte d'une agence. Il n'y a pas non plus aucune garantie d'une éventuelle décision favorable sur la question de l'admissibilité d'une responsable. Surtout si, entre-temps, les gouvernements modifient la réglementation ou les agences modifient leurs pratiques justement dans le but d'éviter de se voir attribuer des responsabilités d'employeur envers les responsables.

### **L'adoption d'un règlement en vue d'inclure les responsables réglementées**

Même si, de façon générale, la définition d'un emploi assurable n'inclut pas actuellement les emplois occupés par les entrepreneurs dépendants, la Loi contient un mécanisme réglementaire qui permet l'inclusion de certains emplois spécifiques considérés par le gouvernement comme étant *analogues* à un emploi assurable. Selon le par. 5(4) de la Loi :

La Commission peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, prendre des règlements en vue d'inclure dans les emplois assurables :...

c) l'emploi qui n'est pas un emploi aux termes d'un contrat de louage de services, s'il paraît évident à la Commission que les modalités des services rendus et la nature du travail exécuté par les personnes exerçant cet emploi sont analogues aux modalités des services rendus et à la nature du travail exécuté par les personnes exerçant un emploi aux termes d'un contrat de louage de services<sup>19</sup>.

Précisons ici que dans les emplois réputés être des emplois assurables analogues au sens du par. 5(4), alinéa (c), il faut compter, entre autres :

- l'emploi exercé par un barbier ou une coiffeuse ou un coiffeur, si ces personnes ne sont pas les propriétaires ni les exploitants du salon;
- l'emploi exercé par une personne à titre de chauffeur de taxi, d'autobus commercial, d'autobus scolaire ou de tout autre véhicule utilisé par une entreprise privée ou publique pour le transport de passagers, si cette personne n'est pas le propriétaire de plus de 50 pour cent du véhicule; et
- l'emploi exercé par une personne appelée par une agence de placement à fournir des services à un client de l'agence, sous la direction et le contrôle de ce client, en étant rétribuée par l'agence<sup>20</sup>.

Il est intéressant de noter que les personnes incluses à titre de coiffeuse ou coiffeur ainsi qu'à titre de chauffeuses et chauffeurs sont tout de même considérées comme étant des « personnes exploitant une entreprise » ou, en d'autres termes, des travailleuses et travailleurs autonomes, aux fins fiscales.

Également, le par. 5 (5) de la Loi accorde au gouvernement le pouvoir d'inclure certains emplois dans le champ d'application de la Loi, même si ces emplois ne sont pas analogues à un emploi assurable :

La Commission peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil et sous réserve d'une résolution du Parlement à cet effet, prendre un règlement en vue d'inclure dans les emplois assurables l'activité commerciale de toute personne qui exploite une entreprise au sens du paragraphe 248(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Toutefois, à ce jour, le gouvernement ne s'est pas encore servi de ce pouvoir.

Mentionnons également qu'en dépit de leur statut de travailleuses et travailleurs autonomes, les travailleuses et travailleurs se livrant à la pêche sont également expressément couverts par des dispositions de la *Loi sur l'assurance-emploi* laquelle, d'ailleurs, leur consacre sa septième partie. Bref, on peut compter plusieurs précédents qui concernent une catégorie d'emplois de personnes ne détenant pas un statut de salarié, mais dont la situation se rapproche, en termes de vulnérabilité sur le marché du travail, à celle des personnes détenant un emploi assurable. Au fil des ans, le gouvernement n'a pas hésité à agir pour inclure ces catégories d'emplois dans le champ d'application de la Loi.

Étant donné cet ensemble de précédents pour l'inclusion de catégories spécifiques d'emplois, l'adoption d'un règlement en vue d'inclure dans la somme des emplois assurables le travail d'une responsable de service de garde en milieu familial réglementé constitue sans doute une piste à explorer pour permettre aux responsables d'avoir accès aux prestations de maternité et aux prestations parentales ainsi que, le cas échéant, aux prestations d'assurance-emploi ordinaires et aux prestations d'assurance-emploi en cas de maladie. Un tel règlement pourrait être adopté :

- soit en tenant compte des termes du par. 5(4), si le travail est considéré comme étant un emploi analogue à un emploi assurable tel celui de l'éducatrice en garderie;
- soit sous l'autorité du par. 5(5), si on présente le travail de responsable comme étant simplement une activité « commerciale » qui mériterait d'être visée par la Loi<sup>21</sup>.

Le fait de rendre admissibles aux prestations de la *Loi sur l'assurance-emploi* les responsables qui ont choisi de faire partie du milieu réglementé est une excellente façon d'encourager la qualité des services de garde associée la plupart du temps à un milieu réglementé. En même temps, il constitue une certaine reconnaissance de l'emploi de responsable réglementée à titre de véritable profession.

Signalons qu'au moins une étude récente recommande au gouvernement d'envisager, dans certaines situations, la possibilité d'utiliser son pouvoir réglementaire pour empêcher l'exclusion des bénéficiaires de la Loi des travailleuses et travailleurs à domicile ayant un statut de travailleuses et travailleurs autonomes (Bernstein, 2001 : 179). D'autres études font état de la combinaison de l'augmentation du nombre de femmes travaillant à leur compte et de la chute du taux de naissance et appellent plus généralement à l'élargissement de l'admissibilité aux prestations versées en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* pour l'ensemble des travailleuses autonomes (Schetagne, 2000). De plus, un comité de la Chambre des communes, le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, recommande d'étendre la protection de l'assurance-emploi aux travailleuses et travailleurs autonomes, tant pour les prestations ordinaires que pour les prestations de maternité, les prestations parentales et les prestations de maladie (Chambre des communes, 2001, recommandation 8).

Le principal élément qui manque pour pouvoir élaborer une revendication visant l'inclusion du travail des responsables est l'identification d'un employeur responsable de la cotisation patronale à la Caisse d'assurance-emploi. Pour les autres catégories de travailleuses et travailleurs autonomes inclus dans le champ d'application de la Loi, la politique du gouvernement consiste à traiter le coût des prestations comme étant un coût de production et à transférer ce coût vers l'acheteur du produit ou l'utilisateur du service. Ainsi, pour les coiffeuses et coiffeurs, les salons de coiffure versent les cotisations de l'employeur. Pour les chauffeurs, il s'agit des propriétaires des véhicules ou des entreprises qui exploitent ces derniers. Pour les travailleuses et travailleurs se livrant à la pêche, les acheteurs du poisson (habituellement les usines de transformation) sont réputés être l'« employeur » aux fins des cotisations. Enfin, pour le personnel placé chez des clients par des agences, les agences versent les cotisations de l'employeur.

En ce qui a trait à la garde en milieu familial, nous écartons d'emblée l'hypothèse de transférer le coût de la cotisation de l'employeur aux parents, car nous prenons pour acquis que ces derniers ont une capacité limitée de payer pour les services de garde. Comme pour les services d'éducation ou de santé, nous croyons que puisque c'est la société au complet qui bénéficie en bout de compte des services de garde de qualité à la petite enfance, le « coût de production » de ces services devrait provenir des fonds publics.

Dans les provinces où les services de garde en milieu familial sont organisés par le biais d'agences, l'agence pourrait être considérée comme l'employeur des responsables. Toutefois, le financement de cette cotisation pour les agences risque d'être problématique, surtout dans les provinces comme l'Ontario et l'Alberta où l'engagement gouvernemental envers les services de garde, surtout ceux offerts en milieu familial, est plutôt chancelant. De plus, dans les provinces qui n'utilisent pas le modèle des agences, le problème de l'identification d'un « employeur » des responsables demeure entier.

Également, il va sans dire que si un tel règlement était adopté, même si on réussissait à identifier qui serait en charge du versement de la cotisation de l'employeur, l'ensemble des responsables réglementées devrait tout de même verser la cotisation ouvrière équivalente, en 2001, à 2,25 p. 100 de leur revenu total. De plus, si l'admissibilité aux différentes prestations

est une chose, le niveau de ces prestations en est une autre. Il faudrait étudier davantage quels sont les mécanismes appropriés pour que les responsables accèdent à un niveau de prestations équitables. À titre d'exemple, règle générale, les prestations sont calculées en fonction du revenu net. Étant donné que cette méthode de calcul désavantage nettement les travailleuses et travailleurs autonomes, pour ces derniers, il existe d'autres façons de calculer les prestations qui permettent, par exemple, de présumer que le revenu à remplacer correspond davantage à un pourcentage fixe du total de leurs rentrées de fonds plutôt qu'au revenu d'entreprise déclaré aux fins d'impôt.

### **Le modèle québécois**

Une autre piste de solution consiste dans la mise sur pied d'un régime contributif de remplacement de revenu en cas de maternité, de paternité ou d'adoption, régime qui vise à la fois des personnes salariées et des travailleuses et travailleurs autonomes. Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale du Québec et sanctionnée le 25 mai 2001<sup>22</sup>, la *Loi sur l'assurance parentale* prévoit justement un tel régime. Néanmoins, jusqu'à maintenant son application est en suspens, faute d'une entente de financement avec le gouvernement fédéral.

Pour être admissible, indépendamment de son statut d'employé ou de travailleur autonome, une personne doit simplement avoir gagné un revenu brut de 2 000 dollars dans l'année précédant sa demande de prestations. Ensuite, advenant la naissance d'un enfant, les parents auront le choix de recevoir :

- 18 semaines de prestations de maternité, 5 semaines de prestations de paternité et 7 semaines de prestations parentales calculées à 70 p. 100 du salaire, plus 25 semaines de prestations parentales calculées à 55 p. 100 du salaire; ou encore,
- 15 semaines de prestations de maternité, 3 semaines de prestations de paternité et 25 semaines de prestations parentales (l'un ou l'autre des parents), l'ensemble des prestations étant calculé à 75 p. 100 du salaire.

En cas d'adoption d'un enfant, sauf pour les prestations de maternité, deux options semblables s'offrent aux parents<sup>23</sup>.

Dans ce régime, comme dans le cas du RPC/RRQ, il n'est pas impossible que les travailleuses et travailleurs autonomes vont devoir verser à la fois la cotisation de l'employé et celle de l'employeur. Le problème principal d'un tel régime pour les travailleuses et travailleurs autonomes à faible revenu est donc lié au fait que les bénéficiaires sont entièrement auto-financés.

### Recommandation 1 :

- Attendu que l'accès à des prestations de maternité et à des prestations parentales est d'un très grand intérêt pour les responsables de services de garde en milieu familial en tant que groupe;
- attendu qu'actuellement, aucun travail à titre de responsable n'est considéré comme étant un emploi assurable donnant droit à ces prestations;

- attendu que les travailleuses doivent avoir le choix de cesser de travailler durant les premiers mois de vie de leurs enfants nouveau-nés, et ce, même si elles sont des travailleuses autonomes;

**Nous recommandons :**

**qu'une étude de faisabilité soit effectuée pour préciser quels sont les mécanismes nécessaires pour rendre admissibles aux prestations d'assurance-emploi, et plus particulièrement, aux prestations de maternité et aux prestations parentales ainsi qu'aux prestations de maladie, les responsables des services de garde en milieu familial réglementés, et ce, par le biais de l'adoption d'un règlement visant à les inclure dans le champ d'application de la *Loi sur l'assurance-emploi*.**

**Le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec**

L'objectif principal du Régime de pensions du Canada (RPC) est de fournir une certaine protection du niveau de vie des travailleuses et travailleurs au moment où ils prennent leur retraite. Au Québec, l'équivalent du RPC est le Régime des rentes du Québec (RRQ) qui s'applique aux travailleuses et travailleurs québécois. Dans les faits, ces deux régimes sont complètement harmonisés et, à l'intérieur des frontières canadiennes, ils permettent aux cotisants une mobilité complète. Au moment de la retraite, les rentes de ces régimes s'ajoutent à la pension de base de la Sécurité de la vieillesse du Canada que peut recevoir toute personne âgée de 65 ans et plus<sup>24</sup>. En plus d'une rente qui est versée au moment de la retraite, ces régimes offrent d'autres avantages tels une rente de conjoint survivant, une rente d'enfant à charge, des prestations en cas d'invalidité et un montant forfaitaire en cas de décès<sup>25</sup>. Une fois versée, les prestations sont indexées annuellement en tenant compte du coût de la vie.

Les conseillères et conseillers financiers sont généralement d'avis qu'au moment de la retraite, une personne doit avoir un revenu équivalent à environ 70 p. 100 du revenu de sa pré-retraite pour qu'elle puisse maintenir son niveau de vie (Townson, 1995 : 2). Aux termes du RPC/RRQ, le montant de la rente ou de la pension est équivalent à seulement 25 p. 100 des gains inscrits à vie (jusqu'au maximum des gains cotisables). Donc, à première vue, l'importance des rentes du RPC/RRQ peut paraître bien relative. Cependant, si on tient compte du cheminement typique de la vie professionnelle et familiale des femmes, dont la responsable de service de garde en milieu familial est un bon exemple, les rentes du RPC/RRQ revêtent au contraire une très grande importance.

En effet, même si aujourd'hui, les femmes consacrent une bonne partie de leur vie adulte au travail rémunéré, leur sécurité financière à titre d'aînée est loin d'être acquise. Comme le décrit Monica Townson dans un récent rapport, les facteurs qui sont à l'origine de la pauvreté des femmes aînées sont multiples et incluent :

- le revenu inférieur des femmes, y compris celui associé au travail atypique en général et en particulier au travail autonome;
- une sécurité d'emploi précaire ou inexistante;

- les responsabilités familiales;
- une diminution générale de la protection découlant des régimes de retraite liés au travail;
- le fait que les femmes vivent généralement plus longtemps que les hommes et peuvent donc, en moyenne, vivre une vieillesse plus longue que les hommes;
- le fait que la plupart des femmes se retrouveront un jour à vivre seules<sup>26</sup>.

Parmi ces facteurs, plusieurs aspects sont tout à fait caractéristiques des conditions de travail des responsables de services de garde en milieu familial, notamment en ce qui concerne le faible revenu, l'absence de sécurité d'emploi, l'absence d'un régime de retraite lié à leur travail ainsi que la façon dont les femmes combinent et cumulent le travail rémunéré et le travail non rémunéré au cours de leur vie. De plus, des femmes qui, tout comme les responsables, disposent de faibles revenus, ont une capacité moindre d'épargner en fonction de leur retraite, par exemple en cotisant à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR)<sup>27</sup>. Force est donc de constater que si les rentes du RPC/RRQ représentent pour les femmes en général « un élément indispensable du revenu de retraite », cet énoncé devrait également s'appliquer aux responsables<sup>28</sup>.

Contrairement au programme de la Sécurité de la vieillesse du Canada, qui est financé à même les recettes fiscales générales, le financement du RPC/RRQ provient entièrement des cotisations des employeurs, des employées et employés ainsi que des travailleuses et travailleurs autonomes<sup>29</sup>. En 2001, si une personne est considérée comme étant un employé aux fins du Régime, elle et son employeur versent chacun une cotisation équivalente à 4,3 p. 100 de ses gains cotisables<sup>30</sup>. L'employeur doit retenir à la source la cotisation de l'employé, sous peine d'être tenu lui-même responsable des montants en cause<sup>31</sup>. Si une personne travaille à son compte, au moment de faire son rapport d'impôt, elle doit aussi verser la contribution totale requise, équivalente, toujours pour l'année 2001, à 8,6 p. 100 des gains cotisables<sup>32</sup>. En d'autres termes, contrairement à d'autres lois du travail, dans le contexte du RPC/RRQ, l'absence d'un statut d'employé ou de salarié n'entraîne pas l'exclusion des bénéficiaires de la Loi, mais plutôt l'imposition d'un mécanisme d'auto-financement pour les travailleuses et travailleurs autonomes.

Le RPC/RRQ représente un régime de remplacement de revenu, et c'est pourquoi il y a un rapport direct entre le revenu gagné durant la vie active et le revenu accordé à la retraite. Toutefois, tout en gardant à l'esprit que le revenu à la retraite sera toujours proportionnel au revenu gagné durant la vie active, il importe de souligner ici quelques aspects du fonctionnement du RPC/RRQ qui, dans la mesure où les responsables sont des travailleuses autonomes à faible revenu, produisent des effets particuliers sur elles. Nous avons relevé trois de ces aspects, soit 1) la définition étroite d'un « employé » (RPC) ou d'un « salarié » (RRQ), 2) l'obligation pour une travailleuse autonome de verser elle-même la totalité de la cotisation, et 3) la définition des gains cotisables pour les travailleuses et travailleurs autonomes.

### ***La définition d'un « employé » au RPC et d'un « salarié » au RRQ***

Dans le cadre du RPC, la recherche de la relation d'emploi (pour savoir si une personne verse la moitié de la cotisation à titre d'employée ou la totalité de la cotisation à titre de travailleuse autonome) se fait à la lumière de la définition de ce qu'est un « emploi » :

« emploi » : l'accomplissement de services aux termes d'un contrat de louage de services ou d'apprentissage, exprès ou tacite<sup>33</sup>.

Il s'agit ici d'une définition plutôt restrictive, qui n'accorde pas la moindre importance au critère de dépendance économique. En d'autres termes, cette définition ne vise pas les entrepreneurs dépendants.

En Colombie-Britannique et à Terre-Neuve et Labrador, où les responsables sont assujetties au RPC, compte tenu de leur statut de travailleuses autonomes et de la définition étroite de la notion d'emploi au sens de ce régime, les responsables sont tenues de verser la totalité de la cotisation au RPC, laquelle en 2001 équivalait à 8,6 p. 100 de leur revenu imposable.

Au Québec, en ce qui a trait au RRQ, pour ne verser que la cotisation d'un employé, une personne doit correspondre à la définition d'un « salarié » : un particulier qui exécute un travail en vertu d'un contrat de travail<sup>34</sup>. Quant à la notion du contrat de travail, elle est tirée du droit civil. Plus précisément, l'article 2085 du *Code civil du Québec* décrit en ces termes ce qu'est le contrat de travail :

2085. Le contrat de travail est celui par lequel une personne, le salarié, s'oblige, pour un temps limité et moyennant rémunération, à effectuer un travail sous la direction ou le contrôle d'une autre personne, l'employeur.

Pour leur part, les articles 2098 et 2099 du *Code civil* définissent la notion opposée du contrat de travail, soit celle du contrat d'entreprise :

2098. Le contrat d'entreprise ou de service est celui par lequel une personne [...] s'engage envers une autre personne, le client, à réaliser un ouvrage matériel ou intellectuel ou à fournir un service moyennant un prix que le client s'oblige à lui payer.

2099. L'entrepreneur ou le prestataire de services a le libre choix des moyens d'exécution du contrat et il n'existe entre lui et le client aucun lien de subordination quant à son exécution.

La notion de lien de subordination effective dans l'exécution du travail est donc une notion déterminante<sup>35</sup>. Retenons pour l'instant que de façon générale, les entrepreneurs dépendants ne sont pas visés par la définition d'un salarié au sens de la *Loi sur le régime des rentes*.

Au Québec, la tâche des responsables contient à la fois des éléments qui relèvent habituellement d'une relation d'emploi et des éléments qui annoncent plutôt une relation d'affaires. En dehors d'un contexte factuel spécifique, il est donc très délicat de se prononcer sur le droit aux bénéfices du RRQ à titre de salariée. Cependant, comme nous allons voir plus loin, au Québec, plusieurs lois du travail définissent de façon beaucoup plus large que le RRQ l'admissibilité aux bénéfices qu'elles accordent. Par conséquent, il semblerait peu probable que les responsables soient considérées par le ministère du Revenu comme étant des salariées aux fins du RRQ, avant même qu'elles ne deviennent admissibles

aux bénéficiaires d'autres lois du travail. Pour le moment, il semblerait que les responsables doivent donc continuer à verser la totalité de leur cotisation au RRQ.

### ***L'obligation pour une travailleuse autonome de verser la cotisation totale***

La récente refonte du RPC/RRQ prévoit que le taux de cotisation qui, pour une travailleuse autonome était de 5,6 p. 100 en 1996, augmentera chaque année pour finalement atteindre un plateau à 9,9 p. 100 en 2003. Pour les travailleuses autonomes qui doivent verser la part des cotisations de l'employé et de l'employeur, cette augmentation de 77 p. 100 qui s'étale sur une période de seulement sept ans, est très significative. En effet, certains auteurs s'interrogent à savoir si le récent essor du travail autonome et la capacité de payer des travailleurs et travailleuses autonomes sont des facteurs qui ont été pris en compte au moment où l'augmentation des taux de cotisation a été décidée (Townson, 2000 : 23).

### ***La définition des gains cotisables pour la travailleuse autonome***

Pour la travailleuse autonome, les gains cotisables correspondent à son revenu d'entreprise *imposable* (les rentrées de fonds moins les dépenses d'exploitation). Or, dans le cas d'un service de garde en milieu familial, le chevauchement des dépenses d'exploitation du service de garde et les dépenses personnelles/familiales est un phénomène constant. À l'instar des autres travailleuses et travailleurs autonomes à faible ou à moyen revenu, la viabilité de cette occupation passe par la capacité de maximiser les déductions du côté des dépenses d'exploitation pour minimiser le revenu imposable. En effet, selon une étude récente, au Canada, les responsables déclarent un revenu d'entreprise équivalent à 54 p. 100 de leurs rentrées de fonds (FCSGE, 1998b : 31). Toutefois, dans le cadre du RPC/RRQ, cet écart entre le total des rentrées de fonds et le revenu d'entreprise déclaré aux fins d'impôt se traduit par l'inscription de gains cotisables peu élevés ce qui, à la longue, dessert les intérêts des responsables en matière de revenu de retraite<sup>36</sup>.

### ***Discussion et analyse***

Étant donné que le RPC et le RRQ sont des régimes « contributifs », la rente d'une personne est calculée sur la base de ses gains à vie inscrits et du nombre total d'années pendant lesquelles elle a cotisé au régime. Qu'elles travaillent à leur compte ou à titre de salariées, dans la mesure où les femmes ont des revenus faibles, les prestations auxquelles elles seront admissibles aux termes du RPC/RRQ demeureront, elles aussi, peu élevées. Ceci est vrai tant pour les responsables que pour beaucoup d'autres travailleuses à faible revenu.

Évidemment, pour permettre aux responsables d'obtenir des revenus de retraite plus élevés, il suffit bien entendu d'améliorer leur niveau de revenu. C'est pourquoi certains auteurs soulignent qu'en dernier ressort, pour résoudre la question de la sécurité financière des femmes à l'âge de la retraite, il faut nécessairement passer par la question de l'équité salariale ou par d'autres mécanismes visant à corriger la sous-rémunération du travail des femmes tout au long de leur vie (Townson, 1995 : 7).

Tout en gardant à l'esprit ce principe de base, nous allons quand même brièvement nous demander si des modifications relatives :

- à la définition étroite d'un « employé » (RPC) ou d'un « salarié » (RRQ);

- à l'obligation pour une travailleuse autonome de verser elle-même la cotisation totale;
- à la définition des gains cotisables pour les travailleuses et travailleurs autonomes;

pourraient, d'une façon ou d'une autre, améliorer le sort actuel des responsables dans le contexte du RPC/RRQ.

### **Un élargissement de la définition d'un « employé » ou d'un « salarié »**

C'est l'Agence canadienne des douanes et du revenu, anciennement le ministère du Revenu national, qui se charge à la fois de l'application du RPC et de la *Loi sur l'impôt* et qui, de plus, assiste la Commission de l'emploi dans l'application de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Il y a donc une certaine constance dans ces trois régimes en ce qui a trait à la qualification d'une personne à titre d'« employé » ou à titre de travailleuse ou travailleur autonome. En d'autres termes, en pratique, le statut de travailleuse autonome aux fins fiscales est intimement lié au statut de travailleuse autonome au sens du RPC. Dans les faits, les réclamations émises auprès des employeurs pour les cotisations d'assurance emploi et les cotisations au RPC se font normalement par le biais d'un seul avis.

Au mieux, l'élargissement de la notion d'« employé » (RPC) ou de « salarié » (RRQ) pourrait avoir comme conséquence que les responsables des provinces qui utilisent le modèle des agences – mais aussi que beaucoup d'autres travailleuses et travailleurs autonomes – soient considérées comme des employées ou des salariées aux fins du RPC/RRQ, mais qu'elles ne soient plus considérées comme des travailleuses autonomes aux fins des lois fiscales. Par conséquent, dans le domaine spécifique des services de garde en milieu familial, il semble qu'une revendication visant un tel élargissement de la notion d'employée ou de salariée ne soit pas un choix rassembleur pour améliorer les conditions de travail des responsables.

Par ailleurs, à l'instar de la *Loi sur l'assurance-emploi*, le RPC prévoit expressément la possibilité pour le gouvernement fédéral d'adopter des règlements en vue d'assimiler tout emploi à un « emploi ouvrant droit à pension », si de l'avis du gouvernement, « le travail accompli est d'une nature semblable à celui qu'accomplissent des personnes occupant un emploi ouvrant droit à pension »<sup>37</sup>. Dès lors, la travailleuse n'aura qu'à payer la part de l'employé, celle de l'employeur étant alors défrayable par la personne qui lui verse sa rémunération. Signalons toutefois que jusqu'à présent, le gouvernement fédéral s'est servi de ce pouvoir réglementaire uniquement pour apporter des précisions concernant la situation juridique des personnes oeuvrant dans le transport international, soit employés à bord d'aéronefs, de trains, etc.

S'il apparaît que « les conditions afférentes à l'exécution des services et au paiement de la rémunération sont analogues à celles d'un contrat de louage de services », le gouvernement fédéral a également le pouvoir d'adopter un règlement visant à inclure à titre d'« emploi ouvrant droit à pension », les services rendus par une travailleuse ou un travailleur autonome<sup>38</sup>. Toutefois, il reste qu'à ce jour, le gouvernement ne s'est pas encore prévalu de ce pouvoir réglementaire<sup>39</sup>.

Enfin, dans les provinces utilisant le modèle des agences, il serait possible de revendiquer l'adoption d'une exception réglementaire visant à inclure expressément le travail réalisé dans les services de garde en milieu familial réglementés comme étant un emploi visé par la Loi à titre d'emploi dont le travail est semblable ou analogue à celui accompli par des salariés. À titre d'exemple, au Québec, il existe des arguments crédibles pour soutenir que les responsables font un travail semblable ou analogue à celui des éducatrices de leur CPE. Cependant, contrairement au domaine de l'assurance-emploi, dans le cas du RPC/RRQ, il n'y a pas de précédents à invoquer pour justifier l'utilisation d'un tel pouvoir réglementaire pour une catégorie spécifique d'emplois.

### **L'obligation pour une travailleuse autonome de verser la cotisation totale**

Il est également possible d'envisager des modèles de régime de protection sociale où la cotisation de la travailleuse autonome ne soit pas égale à la cotisation de l'employé et de l'employeur. En effet, le RPC/RRQ constitue une police d'assurance sociale ou publique. En baissant le taux de cotisation des travailleuses et travailleurs autonomes, on se trouverait à placer sur l'ensemble des salariées et salariés et des employeurs une part plus grande de responsabilité pour assurer la sécurité financière à la vieillesse des travailleuses et travailleurs autonomes. À titre d'exemple, au Québec, dans le contexte d'un débat sur l'assurance parentale, il a déjà été question de fixer un taux de cotisation pour les travailleuses et travailleurs autonomes qui représenterait 150 p. 100 de celui d'une personne salariée au lieu de 200 p. 100<sup>40</sup>.

Il est également possible d'envisager des modèles de régimes de protection sociale où les donneurs d'ouvrage des travailleuses et travailleurs autonomes doivent verser la cotisation de l'employeur. À titre d'exemple, en vue de répartir équitablement le coût de l'assurance parentale, certains groupes ont déjà recommandé que les donneurs d'ouvrage des travailleurs et travailleuses autonomes sans aide et non constitués en entreprise soient tenus de verser les cotisations de l'employeur pour ceux-ci (CSF, 2000 : 39).

Pour le moment, toutefois, le RPC prévoit explicitement que « le taux de cotisation des travailleurs autonomes doit, pour une année, être égal à la somme du taux de cotisation des employés et du taux de cotisation des employeurs pour cette même année ». Comme tout changement au RPC nécessite l'accord de deux tiers des provinces qui comptent elles-mêmes les deux tiers de la population, il sera sans doute difficile de modifier cette disposition du RPC<sup>41</sup>.

### **La définition des gains cotisables pour les travailleuses et travailleurs autonomes**

Certes, le fait de redéfinir les gains cotisables pour les travailleuses et travailleurs autonomes comme étant les gains correspondant au total de leurs rentrées de fonds plutôt qu'à leur revenu d'entreprise *imposable* (les rentrées de fonds, moins les dépenses d'exploitation) aurait pour effet d'augmenter la rente auxquelles ils auraient droit au moment de leur retraite (ou au moment où se produisent d'autres situations leur donnant droit à une rente, par exemple, une invalidité). Toutefois, il est permis de douter de la capacité des responsables et des autres travailleuses et travailleurs autonomes à faible revenu de payer la cotisation supérieure qu'une telle mesure entraînerait. L'obligation de verser la totalité de la cotisation est une mesure déjà assez onéreuse pour ces personnes. À titre d'exemple, pour l'année

2001, la responsable qui déclare un revenu d'entreprise de 14 000 dollars verse une cotisation de 903 dollars au RPC/RRQ. Par contre, si la même responsable verse une cotisation correspondant au total de ses rentrées de fonds de 26 000 dollars, la cotisation est de 1 935 dollars, montant qui correspond à un pourcentage important de son revenu annuel<sup>42</sup>.

Bref, dans un contexte où ce sont les travailleuses et travailleurs autonomes qui doivent verser la totalité de la cotisation au RPC/RRQ, le fait de redéfinir les gains cotisables ne représente pas une piste de solution intéressante pour améliorer le sort des travailleuses et travailleurs autonomes à faible revenu, dont les responsables.

En terminant, signalons que différentes autres mesures que celles que nous avons retenues dans le cadre de la présente étude ont été suggérées pour améliorer le potentiel du RPC/RRQ en matière de lutte contre la pauvreté des femmes âgées et des travailleuses et travailleurs à faible revenu en général. À titre d'illustration, une mesure consiste à augmenter à 50 p. 100 le pourcentage du remplacement de revenu, qui se chiffre actuellement à 25 p. 100. D'autres mesures proposées visent à améliorer le sort des travailleuses et travailleurs à faible revenu et à assurer l'équité entre les conjoints<sup>43</sup>. L'importance d'explorer des solutions globales en matière de protection du niveau de vie au moment de la retraite est indéniable. En effet, au moment de la retraite, quand l'absence de protection du niveau de vie des responsables et d'autres travailleuses et travailleurs à faible revenu se fait lourdement sentir, il est trop tard pour remédier à la situation.

Ainsi, nous croyons qu'à long terme, d'autres recherches sont nécessaires pour mieux outiller les représentantes et représentants du secteur des services de garde – y compris, là où elles existent, des associations de responsables – au sujet de la problématique du revenu à la retraite des responsables. De plus, dès maintenant, lorsque l'occasion se présente, les représentantes et représentants du secteur des services de garde pourraient commencer à faire des représentations concernant le sort des responsables à titre de travailleuses autonomes ou à titre de salariée à faible revenu dans le cadre actuel du RPC/RRQ. En conclusion, en attendant que ces démarches portent fruit, nous réitérons que la façon la plus sûre de permettre aux responsables d'obtenir des revenus de retraite plus élevés demeure, bien sûr, de leur permettre d'améliorer leur niveau de revenu *avant* la retraite.

#### Recommandation 2 :

- Attendu que les rentes du RPC/RRQ revêtent une grande importance en matière de revenu à la retraite pour les femmes et notamment, les responsables de service de garde en milieu familial;
- attendu qu'il faut agir maintenant pour que, lors de la retraite, les responsables aient accès à certaine protection de leur niveau de vie;

**Nous recommandons :**

**que d'autres recherches soient effectuées pour mieux outiller les représentantes et représentants du secteur des services de garde au sujet de la problématique du revenu à la retraite des responsables de services de garde en milieu familial;**

**que dès maintenant, lors de débats publics sur la réforme des politiques en matière de revenu de retraite, les représentantes et représentants du secteur des services de garde fassent des représentations concernant le sort des responsables de services de garde en milieu familial :**

- **à titre de travailleuses autonomes à faible revenu ou, selon le cas,**
- **à titre de salariées à faible revenu,**

**ainsi que sur la nécessité de réformer le système actuel pour améliorer le sort de celles-ci en matière de revenu de retraite.**

### **L'indemnisation en cas d'accident du travail**

Les accidents incapacitants ne se produisent pas tous les jours dans un service de garde en milieu familial, mais aucune responsable n'est à l'abri d'un tel accident. Elle peut en effet trébucher sur un jouet ou débouler les marches d'un escalier et se casser la jambe. Ou encore, à force de soulever de jeunes enfants pesants sur la table à langer, elle peut s'infliger une lésion grave au dos. Quand un tel accident se produit, les conséquences peuvent être très graves pour la responsable qui, à titre de travailleuse autonome, n'a pas droit à aucune indemnisation.

Dans le domaine des services de garde en milieu familial, le manque de préoccupation pour la santé et la sécurité de la responsable ainsi que l'absence de protection de son revenu en cas d'accident sont des phénomènes qui paraissent paradoxaux. En effet, la tâche de la responsable ne consiste-t-elle pas, entre autres, à appliquer une multitude de règlements visant justement à assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants qu'elle reçoit chez elle.

L'indemnisation des travailleuses et travailleurs qui contractent une maladie ou qui subissent une blessure en raison de leur travail constitue une forme d'assurance sociale que l'on retrouve dans toutes les provinces canadiennes (Bernstein *et al.*, 2001 : 81). Les bénéficiaires qui découlent des différentes lois sur les accidents du travail comprennent :

- des prestations visant à couvrir la période d'incapacité temporaire et permanente de la personne accidentée;
- des services de réadaptation et des prestations versées au cours de la période de réadaptation;
- et, dans certains cas, le droit de retour au travail.

Le montant des prestations est fonction du revenu gagné et varie d'une province à une autre. À titre d'exemple, les prestations représentent 90 p. 100 du revenu net au Québec, 80 p. 100 du revenu net à Terre-Neuve et Labrador et 75 p. 100 du revenu brut en Colombie-Britannique. L'indemnisation représente ainsi un mécanisme important de sécurité du revenu pour les travailleuses et travailleurs accidentés.

Historiquement, le droit des travailleuses et travailleurs de poursuivre leurs employeurs a été aboli en échange du droit d'être indemnisé sans égard à la faute. Les primes pour financer le régime sont donc entièrement à la charge des employeurs.

Pour pouvoir bénéficier d'une protection en vertu des lois sur l'indemnisation des personnes accidentées du travail, il faut respecter deux conditions :

- le secteur d'activité dans lequel le travail est effectué doit être assujéti à la législation;
- le lien contractuel qui prévaut entre la travailleuse et l'employeur doit permettre de conclure que la travailleuse est une travailleuse visée par la loi.

La définition des secteurs d'activité assujéti et celle de la travailleuse visée par le champ d'application de la loi varient considérablement d'une juridiction provinciale à l'autre.

### ***Les dispositions régissant l'admissibilité***

#### **Terre-Neuve et Labrador**

En principe, les services de garde à l'enfance constituent un secteur de travail assujéti à la *Workplace Health, Safety and Compensation Act* de Terre-Neuve et du Labrador<sup>44</sup>. La définition du travailleur couvert par le champ d'application de la Loi est une définition étroite. Cependant, la loi édicte néanmoins une présomption à l'effet que les travailleurs indépendants de l'industrie de la pêche, baleinière et du phoque qui travaillent pour une part de la prise sont également visés par la définition du mot « travailleur »<sup>45</sup>. De plus, le gouvernement a le pouvoir d'adopter des règlements visant à inclure d'autres personnes dans le champ d'application de la loi, dont les entrepreneurs indépendants qui travaillent dans l'industrie du bois<sup>46</sup>.

Compte tenu du fait qu'aujourd'hui, le statut juridique des responsables de Terre-Neuve et du Labrador semble davantage revêtir les traits d'une travailleuse autonome, il paraît très peu probable que dans le cadre juridique actuel, les agences chargées de superviser les responsables puissent être considérées comme étant leurs employeurs au sens de la loi.

Il est tout de même possible pour des travailleuses et travailleurs autonomes de s'inscrire à la *Workplace Health Safety and Compensation Commission* de Terre-Neuve et du Labrador. En acquittant les cotisations applicables à leur secteur de travail, selon le montant de leur revenu qu'ils veulent assurer, les travailleuses et travailleurs autonomes peuvent obtenir une protection personnelle en cas d'accident du travail. À titre d'exemple, en 2001, pour assurer une travailleuse dans le secteur des services de garde à l'enfance qui gagne 24 000 dollars par année, la cotisation annuelle est de 98,40 dollars<sup>47</sup>. Et lorsqu'il s'agit de protection personnelle, en cas d'accident du travail au sens de la loi, la personne inscrite a droit au versement de prestations équivalentes à 80 p. 100 du son revenu d'entreprise (son revenu

après déduction des dépenses, mais avant déduction des impôts)<sup>48</sup>. Étant donné que pour les responsables, l'écart entre les rentrées de fonds et le revenu d'entreprise déclaré aux fins d'impôt est généralement très significatif, cette façon de calculer les indemnités n'est pas très avantageuse.

### Colombie-Britannique

Le *Workers' Compensation Act* de la Colombie-Britannique vise tous les secteurs d'activités, sauf si une activité est expressément exclue par la loi ou un règlement, ce qui n'est pas le cas des services de garde à l'enfance<sup>49</sup>.

La définition du travailleur aux fins de l'application de la Loi est également une définition relativement étroite, circonscrite par la notion traditionnelle de contrat de louage des services (« *contract of service* »). En dépit de leur statut de travailleuses et travailleurs autonomes, des pêcheurs commerciaux sont également expressément visés par la Loi<sup>50</sup>. De plus, de l'avis de la Workers' Compensation Board, si des personnes se livrent à une activité d'intérêt public, la Commission peut, aux conditions et selon les modalités qu'elle fixe, édicter que ces personnes sont réputées être des travailleuses aux fins de la Loi. De plus, avec l'approbation du gouvernement, la Commission peut stipuler que ces personnes sont réputées être des travailleuses au service du gouvernement provincial et obtenir de ce dernier un financement pour assurer leur protection<sup>51</sup>.

Même si la Loi n'en fait pas mention explicitement, la Commission reconnaît également une catégorie d'entrepreneurs dépendants désignés comme étant des *labour contractors*. À moins qu'un *labour contractor* ait décidé de s'inscrire à la Commission et de payer lui-même les cotisations dues – certains d'entre eux optent pour ce choix afin de satisfaire les critères d'admissibilité pour l'obtention de contrats –, la principale firme ou le principal contracteur pour qui le *labour contractor* travaille est considéré comme étant son employeur aux fins de l'application de la Loi. À ce moment-là, comme c'est le cas pour l'ensemble des travailleurs et des travailleuses, le *labour contractor* sera couvert par la Loi, et ce, même si son « employeur » n'a pas acquitté ses cotisations au moment où survient un accident du travail.

Le statut juridique actuel des responsables en Colombie-Britannique semble bien en être un de travailleuse autonome au service des parents. Dans ce contexte, comme à Terre-Neuve et Labrador, il paraît très peu probable que dans le cadre juridique actuel, les organismes chargés d'offrir le CCRR Program puissent être considérés comme les employeurs des responsables aux fins du *Workers' Compensation Act*. De plus, les responsables ne cadrent dans aucune catégorie de la définition d'un *labour contractor*, cette définition ayant manifestement été conçue pour répondre davantage aux réalités du travail contractuel dans l'industrie forestière et de la construction qu'aux modèles d'emploi rattachés aux services de soins aux personnes<sup>52</sup>.

Par ailleurs, le Workers' Compensation Board est d'avis que les responsables répondent aux critères qui déterminent la définition d'un *independent operator*<sup>53</sup>. À ce titre, en s'inscrivant à la Commission et en acquittant les cotisations applicables à leur secteur du travail pour le montant de leur revenu qu'elles veulent assurer, les responsables pourraient obtenir une

protection personnelle en cas d'accident du travail<sup>54</sup>. Par exemple, en 2001, pour assurer une travailleuse dans le secteur des services de garde à l'enfance qui gagne 24 000 dollars par année, la cotisation est de 172,80 dollars par année<sup>55</sup>. En cas d'accident du travail au sens de la Loi, cette dernière prévoit le versement de prestations équivalentes à 75 p. 100 du revenu brut de la personne accidentée.

### Québec

Au Québec, tous les secteurs d'activité sont assujettis à la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*. De plus, la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) ne peut soustraire des secteurs de l'application de la Loi. Toutefois, la notion même de « travailleur » a pour effet de restreindre le champ d'application de la Loi, car elle exclut de façon explicite :

- l'athlète professionnel;
- le domestique;
- la personne engagée par un particulier pour garder un enfant et qui ne réside pas dans le logement de ce particulier<sup>56</sup>.

La nuance entre la notion de domestique – aujourd'hui plus couramment appelée une aide familiale – et la notion de personne engagée comme gardienne est très importante. En effet, si une personne engagée pour garder un enfant réside chez son employeur, elle est considérée comme étant un domestique et peut bénéficier de certains mécanismes alternatifs d'accès aux bénéfices de la Loi. Par contre, si elle ne réside pas chez son employeur et garde des enfants à son domicile, elle est considérée comme une personne engagée comme gardienne et, par conséquent, elle n'a aucunement accès aux bénéfices de la Loi.

Par ailleurs, fait significatif, la Loi assimile certaines travailleuses et travailleurs autonomes à des travailleurs au sens de la Loi. En effet, selon l'article 9 de la Loi :

9. Le travailleur autonome qui, dans le cours de ses affaires, exerce pour une personne des activités similaires ou connexes à celles qui sont exercées dans l'établissement de cette personne est considéré un travailleur à l'emploi de celle-ci, sauf :
- 1° s'il exerce ces activités :
    - a) simultanément pour plusieurs personnes;
    - b) dans le cadre d'un échange de services, rémunérés ou non, avec un autre travailleur autonome exerçant des activités semblables;
    - c) pour plusieurs personnes à tour de rôle, qu'il fournit l'équipement requis et que les travaux pour chaque personne sont de courte durée; ou
  - 2° s'il s'agit d'activités qui ne sont que sporadiquement requises par la personne qui retient ses services<sup>57</sup>.

Cependant, précisons ici que la définition de travailleuse autonome ne s'applique qu'à la personne physique qui n'a pas de travailleur à son emploi<sup>58</sup>.

La Loi crée également d'autres catégories de personnes assimilées à des travailleurs aux fins de l'application de la Loi. À titre d'exemple, les personnes qui exécutent des travaux compensatoires ou des heures de service communautaire dans le cadre d'une ordonnance de probation et les personnes assistées sociales qui participent aux programmes d'employabilité sont considérées comme des travailleurs qui sont à l'emploi du gouvernement<sup>59</sup>.

Interrogée sur la question à savoir si, au Québec, les responsables sans assistante peuvent être considérées comme des travailleuses autonomes assimilées à des travailleuses des CPE au sens de la Loi, la CSST a adopté la position suivante : celles-ci sont des personnes engagées par des particuliers, les parents, pour garder des enfants et donc, aux termes de la définition de « travailleur », elles sont complètement exclues du champ d'application de la Loi<sup>60</sup>. Par ailleurs, Katherine Lippel, professeure et experte dans l'analyse de la jurisprudence en matière d'indemnisation des personnes accidentées du travail au Québec, signale que dans la mesure où on peut démontrer que c'est le CPE qui engage la responsable et non les parents, l'exclusion de la « gardienne engagée par un particulier » ne s'applique pas. Dès lors, l'admissibilité des responsables se décidera dans le cadre de l'application de l'article 9.

Madame Lippel est en effet d'avis que l'instance d'appel – la Commission des lésions professionnelles – pourrait fort bien décider que les responsables (toujours à la condition qu'elles n'aient pas d'assistante) sont protégées par la Loi par le biais de l'article 9, et ce, à titre de travailleuses autonomes offrant un service de garde similaire ou connexe à celui offert par le CPE<sup>61</sup>. Étant donné le caractère inclusif des dispositions de l'article 9 de la Loi, force est de constater aujourd'hui le grand potentiel pour des litiges dans le dossier de la protection des responsables en cas d'accident du travail. Les premières causes sur le statut d'emploi des responsables au Québec soutiennent cette conclusion<sup>62</sup>.

La Loi permet aux domestiques, aux travailleuses et travailleurs autonomes et même aux employeurs de s'inscrire à la CSST. Dès lors, en acquittant les cotisations applicables à leur secteur de travail pour le montant de leur revenu qu'elles veulent assurer, ces personnes peuvent obtenir une protection personnelle en cas d'accident du travail comme si elles étaient des travailleuses au sens de la Loi. Les associations de domestiques et de travailleuses et travailleurs autonomes peuvent également inscrire leurs membres à la CSST<sup>63</sup>. Toutefois, la question du financement de la cotisation demeure entière. À titre d'exemple, en 2001, pour assurer une travailleuse dans le secteur des services de garde à l'enfance qui gagne 24 000 dollars par année, la cotisation est de 542,40 dollars par année. En cas d'accident du travail au sens de la loi, la Loi prévoit le versement de prestations équivalentes à 90 p. 100 du revenu *net* de la personne accidentée. Dans le cas d'une travailleuse autonome, ce montant correspond au revenu d'entreprise déclaré aux fins d'impôt, après impôts et cotisations. Rappelons cependant que cette protection personnelle optionnelle n'est pas disponible pour les personnes engagées comme gardienne, statut qui est actuellement attribué aux responsables par la CSST.

Finalement, en dépit du fait que les lois régissant la santé et la sécurité au travail et qui ont pour objectif de prévenir les risques ne sont pas visées par cette étude, on ne saurait passer sous silence le droit au retrait préventif dont bénéficient les éducatrices en garderie au Québec. En effet, aux termes de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, la travailleuse

enceinte qui fournit à l'employeur un certificat attestant que les conditions de son travail comportent des dangers physiques pour l'enfant à naître ou, à cause de son état de grossesse, pour elle-même, peut demander d'être affectée à des tâches ne comportant pas de tels dangers<sup>64</sup>. Si l'employeur ne peut procéder à sa réaffectation, comme si elle était devenue incapable d'exercer son emploi en raison d'un accident du travail, la travailleuse a droit à une indemnité de remplacement du revenu. Selon la jurisprudence, la travailleuse exposée aux jeunes enfants dans le cadre d'un service de garde a droit à la réaffectation (ou, si la réaffectation n'est pas possible, à une indemnité de remplacement du revenu) à cause du danger que représentent pour son enfant à naître les maladies infectieuses courantes.

Cependant, alors qu'on peut présumer que, dans certains cas, l'enfant à naître de la responsable est exposé à un danger semblable à celui auquel est exposé l'enfant à naître de l'éducatrice en garderie, en ce moment, à titre de travailleuse autonome, la responsable n'a pas le droit au retrait préventif de son travail<sup>65</sup>. Précisons enfin que le fait qu'une travailleuse autonome s'inscrive à la CSST et paye des cotisations pour obtenir une protection personnelle ne lui donne pas plus le droit de bénéficier du retrait préventif de la travailleuse enceinte.

Or, compte tenu de l'objectif de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, qui vise l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs, la création de deux classes de travailleuses dont l'une, en garderie, bénéficie d'une protection pour son enfant à naître et l'autre, en milieu familial, ne bénéficie pas de la même protection, est une réalité qui laisse songeur. Entre autres, cette absence de parité entre, d'une part, les éducatrices en garderie et d'autre part, les responsables de services de garde en milieu familial, semble aller directement à l'encontre des dispositions de la *Convention sur le travail à domicile* de l'Organisation internationale du travail. À partir d'une définition de la travailleuse à domicile qui comprend l'entrepreneure dépendante, cette Convention pose comme principe l'égalité de traitement entre les travailleuses à domicile et les autres travailleuses salariées en matière de santé et de sécurité au travail ainsi que dans d'autres domaines<sup>66</sup>.

### ***Discussion et analyse***

En Colombie-Britannique, à Terre-Neuve et Labrador, même si la loi était modifiée pour étendre la protection en cas d'accident du travail à l'ensemble des entrepreneurs dépendants, une telle modification n'aurait probablement pas d'impact sur les conditions de travail des responsables. Entre autres, dans le contexte actuel, le degré de dépendance économique des responsables envers les agences et les CRR Programs ne semble pas assez élevé pour que celles-ci se retrouvent à l'intérieur de la définition typique d'un entrepreneur dépendant. Au Québec, par le biais de son article 9, la Loi étend déjà une protection en cas d'accident du travail à bon nombre de travailleuses et travailleurs autonomes. Il n'est donc pas impossible, loin de là, que des responsables sans assistante soient déclarées admissibles à cette protection à l'intérieur du cadre juridique actuel. Par ailleurs, si les tribunaux décident que la Loi 8 retirant aux responsables le statut de personne salariée est constitutionnelle, peu importe cette disposition de la *Loi sur les accidents du travail*, les responsables n'auront pas droit à une protection en cas d'accident du travail. Bref, actuellement, dans aucune des provinces étudiées, l'élargissement des dispositions régissant l'accès à une protection en

cas d'accident du travail ne semble constituer une stratégie appropriée pour améliorer les conditions de travail des responsables.

La revendication d'une modification législative ou, selon le cas, l'adoption d'un règlement permettant qu'indépendamment de leur statut d'emploi, les responsables de service de garde en milieu familial réglementés soient explicitement protégées par la loi constitue une piste de solution intéressante. Des précédents existent en matière d'inclusion de catégories de travailleuses et travailleurs autonomes, comme les pêcheurs (Colombie-Britannique et Terre-Neuve et Labrador); les entrepreneurs indépendants dans l'industrie forestière (Terre-Neuve et Labrador) ou encore des personnes qui se livrent à une activité d'intérêt public (Colombie-Britannique). Au Québec, si jamais les tribunaux décident que le gouvernement a le pouvoir de retirer le droit aux protections et aux bénéfices découlant des lois du travail et de l'emploi aux responsables, l'iniquité criante de la situation de ces dernières par rapport aux autres groupes professionnels fournit un argument de plus en faveur de leur inclusion dans le champ d'application de la loi. Rappelons que c'est déjà le cas des personnes qui exécutent des travaux compensatoires dans le cadre d'une ordonnance de probation ou des personnes assistées sociales qui participent aux programmes d'employabilité.

Notons que le principe général veut que les acheteurs des produits fabriqués ou des services rendus par ces travailleuses et travailleurs autonomes soient redevables des cotisations nécessaires pour financer cette protection. Ainsi, en bout de ligne, le coût de l'indemnisation des personnes accidentées du travail est transféré aux consommateurs. Toutefois, en l'absence d'autre entité pouvant être désignée comme employeur « substitut » pour payer les cotisations qui financent la protection étendue, c'est le gouvernement qui est appelé à suppléer à ce manque<sup>67</sup>.

La voie de la protection personnelle optionnelle est une option qui existe actuellement dans chacune des provinces étudiées. L'achat de protection personnelle en cas d'accident du travail a l'avantage d'être immédiatement disponible. En même temps, cela représente un choix individuel pour chaque responsable qui permet néanmoins d'accéder aux bénéfices d'un important régime collectif (et ce, contrairement, à des régimes d'assurance à contribution *obligatoire*, où la rentabilité du régime passe par le fait que l'ensemble des responsables doivent cotiser pour distribuer le risque parmi le groupe le plus large possible). Le fait que cette protection soit nécessairement entièrement auto-financée est en partie compensée par le fait que les cotisations destinées à financer la protection en cas d'accident du travail sont par définition à la charge de l'employeur et constituent donc à ce titre une dépense d'affaires entièrement déductible du revenu imposable.

Par ailleurs, pour apprécier la valeur de cette protection, il faudrait procéder à une évaluation plus détaillée des coûts, des conditions de protection et des indemnités versées en cas d'accident et ce, pour chaque province et territoire. À titre d'exemple, à Terre-Neuve et Labrador, même lorsque le stress au travail est tel qu'il produit une incapacité d'accomplir ses fonctions, cette situation ne peut pas être considérée comme un accident du travail. Or, si on regarde le profil des accidents du travail des éducatrices en garderie, les blessures au dos et le syndrome d'épuisement professionnel associé au stress au travail constituent deux sources importantes de réclamations.

### Recommandation 3 :

- Attendu que lorsqu'un accident du travail se produit dans un service de garde en milieu familial, les conséquences peuvent être très graves pour la responsable;
- attendu que pour le moment, dans le cadre de la présente étude, il n'y a pas lieu de recommander un élargissement des dispositions régissant l'admissibilité à la protection des différentes lois provinciales en la matière;
- attendu, par ailleurs, qu'il existe de nombreux précédents où la protection en cas d'accident du travail est étendue à des groupes de travailleuses et travailleurs vulnérables ou qui se livrent à des activités d'intérêt public et ce, sans que ces derniers soient pour autant des personnes salariées;

### **Nous recommandons :**

**qu'à court terme, pour chaque province et territoire, il y ait une évaluation plus détaillée de la disponibilité, des coûts et des bénéfices de la protection personnelle en cas d'accident du travail pour une responsable de service de garde en milieu familial réglementé;**

**que les résultats de ces évaluations soient communiqués aux responsables, à leurs associations et à l'ensemble du secteur des services de garde en milieu familial pour que, le cas échéant, ceux-ci puissent mieux connaître la protection personnelle disponible en cas d'accident du travail et s'en prévaloir s'ils le jugent opportun;**

**qu'à moyen terme, tous les gouvernements provinciaux et territoriaux prennent des mesures pour étendre la protection en cas d'accident du travail aux responsables des services de garde en milieu familial réglementés et ce, en finançant cette protection à même les fonds publics.**

### **Les normes du travail**

En principe, en l'absence d'un syndicat, chaque employée ou employé doit négocier individuellement ses conditions de travail avec son employeur. Toutefois, reconnaissant que l'absence de pouvoir de négociation de plusieurs petits travailleurs et travailleuses puisse mener à des situations aberrantes, chaque juridiction du Canada s'est dotée d'une loi édictant des normes du travail. Puisque ces normes sont censées représenter un seuil *minimal* pour établir les conditions de travail, tout contrat qui prévoit des conditions moins avantageuses pour une employée ou employé est réputé nul et sans effet. Les normes du travail établissent, entre autres, le salaire minimum, les jours de repos hebdomadaire, le calcul et le taux de rémunération du temps supplémentaire, les jours fériés chômés et payés, les vacances annuelles, l'avis en cas de licenciement et, dans certains cas, le droit à une certaine sécurité d'emploi.

En théorie, ces normes s'appliquent à tous les employés et à toutes les employées. En pratique, il existe cependant certaines exclusions de la protection de la législation, notamment dans les secteurs du travail domestique et de l'agriculture. De plus, comme pour l'ensemble du droit du travail, seuls les travailleuses et travailleurs bénéficiant d'un statut de salarié sont visés par la législation en matière de normes du travail. Par ailleurs, notons que dans certaines juridictions comme le Québec, les travailleuses et travailleurs autonomes considérés comme étant des entrepreneurs dépendants sont assimilés à des salariés aux fins de l'application des normes du travail. À ce moment-là, leurs conditions de travail doivent aussi satisfaire les normes minimales du travail.

Pour qu'une responsable puisse bénéficier de l'application des normes du travail dans une juridiction donnée, il faut que deux conditions soient réunies :

- le secteur des services de garde en milieu familial doit être visé par la loi<sup>68</sup>;
- la responsable doit bénéficier d'un statut de salariée ou, le cas échéant, d'un statut d'entrepreneure dépendante assimilée à une employée aux fins de l'application de la loi en question.

### ***Les dispositions régissant l'admissibilité***

#### **Terre-Neuve et Labrador**

À Terre-Neuve et Labrador, la *Labour Standards Act* s'applique aux services de garde à la petite enfance ainsi qu'au travail salarié à domicile et ce, en dépit du fait que de nombreux domaines du travail en soient exclus<sup>69</sup>. On peut donc présumer que, le cas échéant, la Loi s'applique aux services de garde en milieu familial.

La définition charnière pour déterminer à qui s'applique la Loi est celle d'un contrat de louage des services (« *contract of service* »). Les éléments constitutifs d'un tel contrat comprennent une prestation de travail, une rémunération et des termes (explicites ou implicites) selon lesquels l'employeur se réserve le droit de contrôler et de diriger la manière et la méthode selon lesquelles l'employé exécute son travail<sup>70</sup>. Bref, la définition d'un contrat de louage des services renferme les éléments traditionnels de la définition de la relation d'emploi.

Compte tenu de la conclusion qui veut qu'aujourd'hui, le statut juridique des responsables de Terre-Neuve et du Labrador ressemble davantage à celui d'une véritable travailleuse autonome, dans le cadre juridique décrit ci-dessus, les agences chargées de superviser les responsables ne seront vraisemblablement pas considérées comme étant leurs employeurs aux fins de l'application des normes du travail.

#### **Colombie-Britannique**

En Colombie-Britannique, le champ d'application de l'*Employment Standards Act* est plus vaste que celui de Terre-Neuve et du Labrador. Cependant, la Loi exclut tout de même partiellement ou complètement de la protection des normes du travail plusieurs catégories de travailleuses et travailleurs oeuvrant dans le secteur des soins aux personnes ainsi que plusieurs personnes qui font du travail à domicile<sup>71</sup>. Toutefois, actuellement, le secteur des services de garde en milieu familial n'est visé par aucune de ces exclusions et tomberait donc à l'intérieur du champ d'application de la Loi.

Par ailleurs, ce champ d'application est également circonscrit par la notion d'« employé », laquelle ne s'étend pas aux entrepreneurs dépendants<sup>72</sup>. Par conséquent, il semble clair que l'*Employment Standards Act* ne s'applique pas aux responsables de la Colombie-Britannique car le statut de ces dernières correspond davantage à celui de travailleuse autonome ou, en d'autres termes, d'entrepreneure *indépendante*.

### Québec

Au Québec, dans la mesure où l'employeur poursuit des fins non lucratives, alors est exclue du champ d'application de la Loi la personne salariée : « dont la fonction exclusive est d'assumer la garde ou de prendre soin dans un logement d'un enfant, ... y compris le cas échéant, d'effectuer des travaux ménagers qui sont directement reliés aux besoins immédiats de cette personne »<sup>73</sup>. Cependant, il semblerait que cette exclusion ne vise pas le travail des responsables de services de garde en milieu familial et ce, entre autres parce qu'il ne s'agirait pas de garde « dans un logement » au sens de cette disposition de la Loi<sup>74</sup>. Le secteur des services de garde en milieu familial serait donc visé par la Loi.

Contrairement à la situation qui prévaut en Colombie-Britannique et à Terre-Neuve et Labrador, au Québec, la définition du mot « salarié » vise également certains entrepreneurs dépendants. En effet, la Loi stipule que :

- ...ce mot comprend en outre le travailleur partie à un contrat en vertu duquel :
- (i) il s'oblige envers une personne à exécuter un travail déterminé dans le cadre et selon les méthodes et les moyens que cette personne détermine;
  - (ii) il s'oblige à fournir, pour l'exécution du contrat, le matériel, l'équipement, les matières premières ou la marchandise choisis par cette personne, et à les utiliser de la façon qu'elle indique;
  - (iii) il conserve, à titre de rémunération, le montant qui lui reste de la somme reçue conformément au contrat, après déduction des frais d'exécution de ce contrat<sup>75</sup>.

En d'autres termes, comme c'est souvent le cas lorsque le législateur choisit d'assimiler certains entrepreneurs dépendants aux salariés, la propriété des outils et le fait de fournir du matériel n'ont plus pour effet d'exclure une personne du champ d'application de la loi. En même temps, l'importance des modalités de rémunération (par exemple, un montant forfaitaire plutôt qu'un taux horaire) et la forme du contrat liant les parties sont minimisées. Dans ce contexte, l'application de la notion de profits et de pertes dans l'accomplissement du contrat devient déterminante. En effet, si le risque financier est réel pour la travailleuse ou encore si cette dernière peut réaliser des profits, elle sera considérée comme étant une travailleuse autonome ou, en d'autres termes, une entrepreneure *indépendante* et, dès lors, elle sera exclue du champ d'application de la Loi<sup>76</sup>.

Par contre, indépendamment de la notion de profits et de pertes, du moment où la responsable engage une assistante sur une base autre que ponctuelle ou occasionnelle, elle devient elle-même employeur et dès lors, ne peut normalement être considérée comme étant une salariée au sens de la *Loi sur les normes du travail*<sup>77</sup>.

Notons que selon un avis obtenu de la Commission des normes du travail du Québec, même les responsables sans assistante ne seraient pas visées par la Loi à titre d'entrepreneures dépendantes assimilées à des salariées. Toutefois, cet avis est fondé sur la prémisse selon laquelle, malgré le fait que certaines places du service de garde puissent être subventionnées, règle générale, les responsables fixent les tarifs pour les enfants qu'elles reçoivent et donc, ont la possibilité de faire des profits<sup>78</sup>. Or, cette prémisse correspond peut-être au modèle théorique que l'on retrouve dans la *Loi sur les Centres de la petite enfance*, mais elle ne correspond pas à la situation réelle des responsables<sup>79</sup>. En effet, au Québec, l'expansion du réseau des services de garde à la petite enfance subventionnés et accessibles à tous promise par le gouvernement repose en grande partie sur le développement des places en milieu familial. Actuellement, aucune responsable reconnue n'a le droit d'offrir des places non subventionnées dans son service de garde.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà mentionné, au mois de mai 2003, dans l'affaire *CPE La Rose des vents*, le Tribunal du travail a décidé qu'aux fins d'une requête en accréditation syndicale déposée en vertu du *Code du travail* du Québec, un groupe de responsables étaient des salariées<sup>80</sup>. Il importe de souligner que la définition du terme « salarié » dans la *Loi sur les normes du travail* est également plus large que celle contenue dans le *Code du travail*<sup>81</sup>. Étant donné le peu de marge de manoeuvre des responsables dans la détermination de leurs conditions de travail, l'absence de contrôle sur la fixation des tarifs et, plus généralement, la tendance des tribunaux à donner une interprétation large à la notion de salarié dans le cadre de la *Loi sur les normes du travail*, il est permis de croire que les responsables pourraient être considérées comme étant des « salariées » aux fins de la *Loi sur les normes du travail*<sup>82</sup>.

### ***Discussion et analyse***

En Colombie-Britannique et à Terre-Neuve et Labrador, qu'advierait-il si la loi était modifiée pour étendre la protection des normes du travail à l'ensemble des entrepreneurs dépendants? Et bien, une telle modification n'aurait vraisemblablement pas d'impact sur les responsables. En effet, le pouvoir de fixer les tarifs dont disposent actuellement les responsables de ces deux provinces se traduit par une possibilité de profits et de pertes dans l'accomplissement de leur travail, ce qui les éloignent considérablement de la définition typique de l'entrepreneur dépendant.

Au Québec, la Loi s'applique déjà aux entrepreneurs dépendants dans la mesure où ceux-ci peuvent être assimilés à un salarié selon la définition large de cette notion adoptée par le législateur. Il n'est donc pas impossible que, même à l'intérieur du cadre juridique actuel, certaines responsables puissent éventuellement être considérées par la Commission des normes du travail comme ayant droit à la protection de la Loi. Par contre, si la Loi 8 déclarant que les responsables sont réputées ne pas être à l'emploi des CPE est maintenue par les tribunaux, indépendamment des dispositions de la *Loi sur les normes du travail*, les responsables n'auront pas droit aux protections minimales garanties par celle-ci.

À la lumière de ce bref portrait de l'admissibilité des responsables à la protection des normes du travail dans les provinces étudiées, pour des raisons qui varient d'une juridiction à l'autre, il semble que revendiquer l'élargissement des dispositions régissant l'accès à la

protection des normes du travail ne soit pas actuellement le meilleur choix stratégique pour améliorer les conditions de travail des responsables.

Par ailleurs, le régime des normes du travail a toujours été vu comme jouant un rôle complémentaire ou supplétif au régime de rapports collectifs du travail (Fudge, 1991). En effet, les deux régimes entendent s'en prendre à la question du déséquilibre du pouvoir qui se produit entre la travailleuse et son employeur au moment de la négociation individuelle des conditions de travail. En ce sens, à la lumière du statut de travailleuse autonome que revêt la très vaste majorité des responsables au Canada, l'identification de modèles de rechange à la négociation collective traditionnelle, élaborés spécifiquement pour permettre aux travailleuses et travailleurs à leur compte une forme de négociation collective de leurs conditions de travail, semble davantage une piste à explorer que l'élargissement des dispositions qui régissent l'accès à la protection des normes du travail.

Les régimes (québécois et fédéral) applicables aux artistes constituent les exemples les plus fréquemment cités de régimes qui facilitent le regroupement sectoriel de travailleuses et travailleurs autonomes pour permettre à ceux-ci de négocier collectivement des conditions minimales de travail, tout en reconnaissant le droit des individus de conclure des ententes plus favorables<sup>83</sup>. En effet, une récente étude conclut qu'avec certains aménagements, le régime applicable aux artistes pourrait être avantageusement appliqué à d'autres secteurs. De plus, l'auteure de cette étude souligne que pour la catégorie de travailleuses et travailleurs atypiques composée de « petits entrepreneurs » – parfois désignés comme de « faux » entrepreneurs indépendants –, la reconnaissance du droit à la négociation collective constitue souvent une solution de rechange plus appropriée que l'élargissement général de la définition de l'admissibilité à la protection et aux bénéfices découlant des lois du travail<sup>84</sup>.

Au Québec, la Loi 8 statuant que les responsables sont réputées ne pas être les salariées des CPE crée une espèce de modèle alambiqué d'organisation sectorielle du milieu des services de garde en milieu familial. Elle prévoit que le gouvernement peut conclure une entente avec une ou plusieurs associations de responsables. Cette entente porte plus spécifiquement sur l'exercice de la garde en milieu familial, son financement, ainsi que la mise sur pied et le maintien de programmes et de services pour les responsables. Avant de conclure une telle entente, le ministre consulte toute autre association regroupant au moins 350 responsables ainsi que les associations regroupant au moins 150 CPE. Le ministre doit également soumettre tout projet d'entente au gouvernement pour approbation. Ensuite, l'entente lie toutes les responsables – qu'elles soient membres ou non de l'association qui a conclu l'entente – ainsi que tous les CPE. Les conditions de travail des responsables en tant que telles ne figurent pas parmi les sujets pouvant faire l'objet d'une entente. Aucun mécanisme de financement pour les associations de responsables n'est prévu non plus.

L'objectif premier de la Loi 8 est de nier aux responsables le droit de se prévaloir du recours à la représentation syndicale et à la négociation collective comme moyen de participer à la détermination de leurs conditions de travail. En réalité, le modèle qu'elle met de l'avant représente davantage un mode de détermination unilatéral des conditions de travail des responsables qu'un modèle de négociation sectorielle (Bernier *et al.*, 2003). Dans ce contexte, nous croyons utile de préciser qu'un modèle de négociation sectorielle doit viser

à fournir aux responsables des moyens collectifs de participer à la détermination de leurs conditions de travail à *titre de travailleuses autonomes*. Là où le statut de salariée existe dans les faits, les responsables devraient avoir droit à la représentation syndicale et à la négociation collective comme tous les autres travailleurs et travailleuses.

#### Recommandation 4 :

- Attendu que pour le moment, dans le cadre de la présente étude, il n’y a pas lieu de recommander un élargissement des dispositions régissant l’admissibilité à la protection des normes du travail;
- attendu, par ailleurs, que la collectivisation des voix des responsables améliorerait la capacité de celles-ci de se faire entendre sur toute question relative à leur rémunération, à leurs conditions de travail et à la réglementation en matière de services de garde en milieu familial;

#### **Nous recommandons :**

**que des recherches sur la possibilité pour les responsables d’adopter un modèle de négociation sectorielle à titre de travailleuses autonomes soient effectuées, ayant comme objectif d’inventorier les modèles innovateurs existants et d’identifier les enjeux et les conditions de réussite de ce genre de négociation;**

**que sur la base de cette recherche, une consultation du secteur des services de garde en milieu familial ait lieu pour connaître l’intérêt des responsables à explorer davantage un ou des modèles de négociation sectorielle.**

#### **L’équité salariale**

La notion de l’équité salariale réfère à la détermination plus systématique de la juste valeur d’un travail en comparant la rémunération des emplois à prédominance féminine à celle des emplois à prédominance masculine. Or, la garde d’enfants en milieu familial est un emploi à très forte prédominance féminine, car 99 p. 100 des responsables d’un service de garde en milieu familial réglementé sont des femmes<sup>85</sup>. Et cette concentration massive de femmes dans ce secteur est susceptible d’avoir un effet à la baisse sur la rémunération des responsables.

Plus particulièrement, la mise en oeuvre d’un programme d’équité salariale vise à cerner et à corriger les écarts salariaux dus à la discrimination systémique à l’égard des femmes. Dans le cas d’un service de garde en milieu familial, la notion de discrimination systémique réfère aux préjugés tenaces qui influencent la vision que l’on peut avoir de la valeur du travail de la responsable. De façon générale, le travail traditionnel des femmes a été sous-valorisé et sous-rémunéré. Comme le rapportent Ruth Rose et Elizabeth Ouellet :

La problématique des faibles salaires est commune à toutes les travailleuses qui effectuent, sur le marché, une forme de remplacement du travail non-rémunéré des femmes au foyer (Rose et Ouellet, 2000 : 13).

À titre d'illustration, dans le secteur des services à la personne, où les femmes détiennent une forte majorité des emplois, on a souvent tendance à voir les véritables compétences relationnelles et comportementales des travailleuses comme des qualités personnelles telles la gentillesse, le dévouement, la propreté ou la patience (CSF, 1995; Rose et Ouellet, 2000 : 15). Ces qualités sont certes recherchées, mais elles ne sont pas pour autant susceptibles, selon les normes actuelles, de mériter une rémunération ou une reconnaissance quelconque.

Le travail de la responsable du service de garde en milieu familial est au coeur de plusieurs problématiques qui tournent toutes autour de la non-reconnaissance du travail. En effet, à l'intérieur du secteur des services à la personne, le problème de la non-reconnaissance du travail des intervenantes dans les services de garde à l'enfance est particulièrement aigu (Beach *et al.*, 1998c : 8). À l'intérieur des services de garde à l'enfance, il faut rajouter le fait que le travail effectué par la responsable se fait à domicile, souvent de façon concomitante à un travail non rémunéré comme le fait de s'occuper de ses propres enfants. Et ce, alors qu'historiquement, le domicile a été conçu comme un lieu par définition dénué de « vrai » travail ou de travail rémunéré (Prügl, 1999 : 19).

À notre connaissance, c'est dans les années 1990 à Toronto que s'est produite l'unique évaluation du travail de la responsable d'un service de garde en milieu familial à la lumière des principes d'équité salariale. Rappelons qu'à la suite d'une évaluation préliminaire de l'emploi de responsable par un comité mis sur pied par la municipalité de Toronto (donc, à notre connaissance, sans représentation des responsables elles-mêmes), on a évalué le travail effectué par une responsable non formée comme étant comparable à des emplois dont le salaire annuel se situait, en 2001, entre 31 160 dollars et 35 911 dollars<sup>86</sup>. Ce salaire serait donc considérablement plus élevé que le revenu gagné par les responsables à titre de travailleuse autonome.

On soupçonne donc que l'examen du travail des responsables réalisé à la lumière des principes de l'équité salariale révélerait le caractère inéquitable de la rémunération actuelle relative à cet emploi si on le compare à la rémunération accordée pour les emplois équivalents à prédominance masculine.

Toutefois, deux remarques s'imposent concernant le potentiel de la notion d'équité salariale en ce qui a trait à l'amélioration du sort des responsables. Dans un premier temps, notons que les employeurs du secteur *public* ont l'obligation formelle de poursuivre un programme d'équité salariale dans seulement sept provinces (Colombie-Britannique, Île-du-Prince-Édouard, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario, Québec) (Bakan et Kobayashi, 2000). De plus, la législation s'applique à la plupart des entreprises du secteur *privé* seulement en Ontario, au Québec et dans le domaine du droit fédéral.

Dans un second temps, encore une fois là où ce droit existe, le droit de recevoir un salaire égal pour un travail équivalent ou, en d'autres termes, le droit à l'équité salariale, est réservé

aux salariées telles que définies dans chacune des lois sur l'équité salariale. En effet, dans un contexte d'affaires, le fait pour une entreprise, y compris une entreprise publique, d'accorder à une travailleuse autonome une rémunération qui ne reflète pas la vraie valeur de son travail est considéré comme une solide pratique d'affaire tout à fait légitime, et ce, même lorsque la sous-valorisation et la sous-rémunération de ce travail s'inscrit dans un historique de discrimination systémique à l'égard du travail des femmes.

### *Les dispositions régissant l'admissibilité*

#### **Terre-Neuve et Labrador**

À Terre-Neuve et Labrador, aucune législation n'oblige des employeurs des secteurs public et privé à poursuivre activement un programme d'équité salariale. Le *Human Rights Code* interdit simplement à un employeur de verser à une employée un salaire moindre pour un travail équivalent à celui effectué par un employé affecté dans le même établissement<sup>87</sup>.

Aux fins de la présente discussion, supposons que les responsables de Terre-Neuve et du Labrador puissent être considérées comme les employées des agences. Dans tous les cas, compte tenu de l'absence d'un emploi à prédominance masculine au sein de l'agence et aussi du champ d'application restreinte de l'interdiction qui est limitée à un même établissement (en fait, chaque résidence offrant un service de garde pourrait être considérée comme un établissement), le dépôt d'une plainte en vertu du *Human Rights Code* ne serait fort probablement pas très utile en tant que moyen permettant d'obtenir une rémunération plus équitable pour les responsables de Terre-Neuve et du Labrador.

#### **Colombie-Britannique**

En Colombie-Britannique, la politique cadre en matière d'équité salariale adoptée en vertu du *Public Service Employers Act* s'applique aux employeurs du secteur public<sup>88</sup>. Toutefois, les employeurs du secteur de la santé et du secteur des services sociaux et communautaires – dont les ministères responsables des services de garde – sont exclus de son application<sup>89</sup>.

Par ailleurs, au début des années 1990, les employés de ces secteurs ont bénéficié d'une politique gouvernementale de redressement salarial, sans toutefois être soumis à une évaluation formelle de leurs emplois<sup>90</sup>. Les éducatrices en garderie ont bénéficié de cette politique de redressement salarial, recevant des augmentations salariales qui ont fait progresser à la hausse des bas salaires – souvent le salaire minimum – pour atteindre en quelques années des taux horaires de 13 et 14 dollars. De plus, en 2000, les superviseuses des garderies ont également été l'objet d'ajustements salariaux dans le cadre des mesures d'équité salariale, ajustements qui se sont traduits par des augmentations de 345 dollars par mois<sup>91</sup>.

Dans le domaine de l'emploi, le *Human Rights Code* de la Colombie-Britannique a un champ d'application plutôt vaste, car il contient une définition extrêmement large de la relation d'emploi. Cette définition inclut même la relation entre une travailleuse ou un travailleur autonome et son client dans la mesure où une partie significative des services rendus par la travailleuse ou le travailleur se rapportent à ce client<sup>92</sup>. Par ailleurs, le *Code* impose aux employeurs une norme d'équité salariale moins élevée que celle qui consiste

en un salaire égal pour un travail d'une valeur équivalente. Il interdit simplement à un employeur de rémunérer un employé d'un sexe moins qu'un employé de l'autre sexe pour un travail qui est « semblable ou substantiellement semblable [traduction] »<sup>93</sup>.

À l'heure actuelle, en Colombie-Britannique, rien n'oblige un employeur à poursuivre un programme d'équité salariale. Seulement si une femme (ou un groupe de femmes) dépose une plainte peut-il y avoir une évaluation du caractère équitable de sa rémunération et ce, à la condition que son travail soit « semblable ou substantiellement semblable » à celui d'un homme à l'emploi du même employeur. En effet, en Colombie-Britannique, le fait que le droit à l'équité salariale soit conditionnel à la présence d'emplois à prédominance masculine chez le même employeur représente un obstacle important dans un secteur qui, comme celui des services de garde, est à ce point dominé par les femmes.

Finalement, étant donné le statut juridique des responsables à titre de travailleuse autonome, il semblerait que même le champ d'application très vaste du *Human Rights Code* ne saurait en faire un outil approprié pour aider les responsables à obtenir une rémunération plus équitable.

### Québec

Au Québec, à la suite d'une campagne de négociation collective menée par les syndicats représentant les éducatrices en garderie, le gouvernement a adopté en 1999 un programme national de redressement des salaires de l'ensemble des éducatrices en garderie et, en même temps, des revenus des responsables de services de garde en milieu familial. Dans le cadre de ce programme, dans le secteur du milieu familial, la contribution gouvernementale quotidienne par enfant qui était de 15 dollars en 1999-2000 (à laquelle s'ajoutait la contribution parentale de 5 dollars par jour) est passée à 17,20 dollars en 2001-2002, soit une augmentation de 15 p. 100 étalée sur une période de trois ans. À titre de comparaison, le salaire horaire moyen des éducatrices en garderie, qui était de 11 dollars de l'heure en 1999-2000, passera à 16 dollars de l'heure en 2002-2003, ce qui représente une augmentation de 45 p. 100 sur une période de quatre ans (Rodrique, 2001). Certes, ces augmentations représentent des gains importants mais, comme une intervenante le fait remarquer, elles ne permettent pas nécessairement d'affirmer que les intervenantes qui en ont bénéficié ont atteint l'équité salariale<sup>94</sup>.

Le 21 novembre 1997, la *Loi sur l'équité salariale* est entrée en vigueur au Québec. Cette loi oblige tous les employeurs comptant plus de 10 salariés à faire la démonstration qu'il n'y a pas de discrimination salariale au sein de leur entreprise et, le cas échéant, à corriger les écarts salariaux discriminatoires. Signalons que contrairement à la loi ontarienne, qui oblige les entreprises à verser des ajustements salariaux d'au plus 1 p. 100 de la masse salariale annuelle jusqu'à ce que l'équité salariale soit atteinte, la loi québécoise stipule que les ajustements salariaux peuvent être étalés sur une période maximale de quatre ans. Pour les entreprises où il existe des catégories d'emplois à prédominance féminine et à prédominance masculine, le 21 novembre 2001 était la date limite pour le dépôt d'un plan visant l'atteinte de l'équité salariale.

Contrairement à la situation observée en Colombie-Britannique, la loi québécoise ne nie pas le droit à l'équité salariale des employées qui oeuvrent au sein d'une entreprise qui ne compte pas de catégorie d'emplois à prédominance masculine. La loi québécoise oblige l'employeur à produire un plan d'équité salariale et à faire les ajustements salariaux, mais conditionnellement à l'adoption d'un règlement par la Commission de l'équité salariale qui détermine les emplois auxquels les emplois à prédominance féminine doivent être comparés. Pour le moment, la Commission n'a pas encore adopté de tels règlements et tout porte à croire qu'il faudra attendre longtemps avant qu'elle ne le fasse<sup>95</sup>. Le résultat net de cette attente, c'est que pour le moment le droit à l'équité salariale des employées qui travaillent au sein d'une entreprise qui ne compte pas de catégorie d'emplois à prédominance masculine – comme c'est le cas de l'ensemble du secteur des services de garde à la petite enfance – est relégué au second plan.

Toutefois, en dépit de ces limites, la *Loi sur l'équité salariale* revêt plusieurs caractéristiques qui méritent d'être soulignées. Entre autres, elle contient une définition du salarié qui englobe, selon certaines conditions, les travailleuses autonomes. En effet, même si la Loi ne s'applique qu'aux salariés, elle stipule néanmoins que :

Est considéré être un salarié à l'emploi d'une personne le travailleur autonome qui, dans le cours de ses affaires, exerce pour celle-ci des activités similaires ou connexes à celles de l'entreprise de cette personne, sauf :

1° s'il exerce ces activités :

- a) simultanément pour plusieurs personnes;
- b) dans le cadre d'un échange de services, rémunérés ou non, avec un autre travailleur autonome exerçant des activités semblables;
- c) pour plusieurs personnes à tour de rôle, qu'il fournit l'équipement requis et que les travaux pour chaque personne sont de courte durée; ou

2° s'il s'agit d'activités qui ne sont que sporadiquement requises par la personne qui retient ses services<sup>96</sup>.

Néanmoins, la définition d'un travailleur autonome n'inclut que les travailleuses et travailleurs autonomes qui n'ont pas de salarié à leur emploi. Des arguments crédibles peuvent donc être avancés pour soutenir la proposition qu'aux fins de l'équité salariale, à la condition qu'elles n'aient pas d'assistantes, les responsables exercent pour le CPE des activités similaires ou connexes à celles du CPE. Par conséquent, elles pourraient peut-être être considérées comme étant des salariées à l'emploi de leur CPE. Par contre, du moment où elles ont une assistante, elles sont exclues de la définition d'une travailleuse autonome qui peut être considérée comme une salariée. Au Québec, il y a donc un certain potentiel pour les responsables qui cherchent à obtenir une rémunération conforme aux principes de l'équité salariale de se prévaloir, pour y parvenir, des recours prévus par la *Loi sur l'équité salariale* et ce, sans remettre en question leur statut de travailleuse autonome aux fins du droit fiscal.

### ***Discussion et analyse***

Malgré les gains obtenus par certaines éducatrices au Canada, la sous-rémunération des intervenantes du secteur des services de garde à l'enfance, résultant de préjugés historiques à l'égard du travail des femmes, demeure une entrave importante au droit à l'égalité des quelque 333 000 femmes qui travaillent dans ce secteur. De plus, tout indique que la sous-rémunération des intervenantes risque d'être particulièrement marquée dans le secteur des services de garde en milieu familial. En d'autres termes, même s'il est difficile d'apprécier de façon exacte la juste valeur du travail des responsables sans procéder à une évaluation de la tâche dans chaque province et dans chaque territoire, tout porte à croire que dans le milieu familial, la rémunération actuelle ne reflète pas la valeur réelle du travail accompli.

En Colombie-Britannique et à Terre-Neuve et Labrador, il n'y a pas de loi pro-active sur l'équité salariale. Dans tous les cas, même dans l'hypothèse de l'intégration d'une définition large du mot « salarié » dans la législation anti-discrimination ou encore, dans une loi pro-active sur l'équité salariale, les responsables de ces provinces ne seront pas considérées comme des salariées puisque ce sont les parents qui négocient et versent leur rémunération, entièrement ou en grande partie. Or, l'une des prémisses sur laquelle repose cette étude, c'est que les parents ont une capacité limitée, souvent atteinte d'ailleurs, de payer les services de garde.

Au Québec, la situation est différente. La définition actuelle du mot « salarié » est déjà très large et le statut d'emploi des responsables se situe dans une zone beaucoup plus floue que dans le cas des responsables des autres provinces étudiées. Aux termes de la législation actuelle, les responsables qui n'ont pas d'assistante pourraient être considérées comme étant les salariées des CPE aux fins de la *Loi sur l'équité salariale*. Par ailleurs, si la Loi 8 qui prévoit que les responsables sont réputées ne pas être à l'emploi des CPE est maintenue par les tribunaux, aucune responsable n'aurait droit aux bénéfices de la *Loi sur l'équité salariale*.

Dans ce contexte, il semble que l'élargissement de la définition de l'admissibilité aux droits consentis par la législation sur l'équité salariale, là où elle existe, ne semble pas une stratégie appropriée pour améliorer les conditions de travail des responsables.

Par ailleurs, malgré la situation asymétrique décrite dans les trois provinces étudiées, tant au niveau juridique qu'au niveau du modèle des services de garde en milieu familial, nous croyons que pour l'ensemble des provinces et territoires, il serait utile de procéder à l'évaluation de l'emploi de responsable de service de garde en milieu familial réglementé. De façon générale, la description détaillée et méthodique de la tâche à effectuer et des compétences nécessaires pour la mener à bien s'inscrit dans un processus de professionnalisation de l'emploi de responsable. L'évaluation de l'emploi peut servir d'outil de sensibilisation pour améliorer la reconnaissance de ce travail tant auprès du public en général qu'auprès des acteurs rattachés au secteur des services de garde à l'enfance, où il existe encore parfois des perceptions voulant que la responsable fasse un travail d'une valeur moindre que celui effectué par une éducatrice en garderie, ce dernier emploi demeurant lui-même sous-valorisé.

Il convient de noter que lors de la négociation des conventions collectives qui a mené à l'adoption en 1999 du programme de redressement des salaires au Québec, les militantes avaient en main une étude sur l'évaluation de l'emploi d'éducatrice en garderie. Cette étude produite par le Conseil du statut de la femme en 1995 a contribué grandement à légitimer leurs revendications<sup>97</sup>. De la même façon, l'Association des aides familiales du Québec a récemment procédé à l'évaluation de l'emploi d'aide familiale. Entre autres, ce document sert d'appui à différentes revendications de l'Association qui visent à mettre fin aux exclusions des aides familiales des lois du travail (Rose et Ouellet, 2000).

#### Recommandation 5 :

- Attendu que, pour le moment, dans le cadre de la présente étude, il n'y a pas lieu de recommander un élargissement des dispositions régissant l'admissibilité au droit à l'équité salariale;
- attendu, par ailleurs, que la concentration massive de femmes dans le secteur des services de garde en milieu familial a sans doute un effet à la baisse sur les niveaux de rémunération dans ce secteur;
- attendu que l'évaluation d'un travail à la lumière des principes de l'équité salariale révèle la sous-valorisation de ce travail qui résulte de préjugés tenaces à l'égard des emplois de femmes.

#### **Nous recommandons :**

**que, dans chaque province et territoire, il y ait une évaluation de l'emploi de responsable de service de garde en milieu familial réglementé, évaluation qui permette de comparer cet emploi à d'autres emplois ayant certaines tâches en commun avec celui-ci, et ce, pour permettre d'informer les décideurs, le secteur des services de garde et la population sur le contenu et la valeur de ce travail.**

#### **Notes**

<sup>1</sup> *Ontario Public Service Employees Union c. Cradleship Creche of Metropolitan Toronto*, O.L.R.B. Rep. [1986] 3351-84-R. Voir aussi *Ontario Public Service Employees Union c. Ottawa Day Nursery inc. c.o.b. as Andrew Fleck Child Centre*, O.L.R.B. Rep. [1987] 0855-85-R.

<sup>2</sup> *Lapensée c. Ottawa Day Nursery*, [1986] O.J. No. 63 (QL) (Cour suprême de l'Ontario) et, cassant la décision du Pay Equity Hearings Tribunal, mais pour d'autres motifs, *Wellington (County) c. Butler*, [2001] O.J. No. 4219 (Ontario Superior Court of Justice) (QL).

<sup>3</sup> Workers' Compensation Appeals Tribunal Decision No. 152/95, 18 décembre 1996 (tribunal constitué de R.E Hartman, W.D. Jago et J. Anderson).

<sup>4</sup> *Re : MacAulay Child Development Centre*, 1993 CanRepOnt E.S.C. 3157 (Wacyk).

<sup>5</sup> Voir les affaires *Kuenzler c. Canada (Minister of National Revenue – M.N.R.)*, [1988] T.C.J. No. 131 (QL) et *Clark c. Canada (Minister of National Revenue – M.N.R.)*, [1993] T.C.J. No. 925 (QL).

<sup>6</sup> *Centre de la petite enfance La Rose des vents et al c. Alliance des intervenantes en milieu familial, Laval, Laurentides, Lanaudière (CSQ)*, T.T. 500-28-001293-026 et 500-28-001294-024, 1<sup>er</sup> mai 2003 [ci-après l'affaire *CPE La Rose des vents*]; *Centre de la petite enfance La Ribouldingue et al c. Syndicat des éducatrices et éducateurs en milieu familial de la région de Québec (CSN)*, T.T. 200-28-000016-029 et 200-28-000017-027, 1<sup>er</sup> mai 2003 [ci-après, l'affaire *CPE La Ribouldingue*]. Voir aussi *Alliance des intervenantes en milieu familial, Laval, Laurentides, Lanaudière (CSQ)* et *Centre de la petite enfance Marie Quat'Poches, Centre de la petite enfance La Rose des vents, Centre de la petite enfance l'Arche de Noé et Procureur général du Québec* (6 février 2002), dossiers n<sup>os</sup> CM-1010-3182, CM-1010-4121, CM-1010-5509 (Commissaire du travail Jacques Vignola).

<sup>7</sup> Au Québec, dans la décision au sujet du statut d'emploi des responsables du *CPE La Rose des Vents*, le Commissaire du travail a adopté un cadre d'analyse semblable à celui de la Cour canadienne de l'impôt, ce qui ne l'a toutefois pas empêché d'attribuer un statut de salariée aux responsables aux fins de l'application du *Code du travail*. Selon lui, dans sa façon de mettre en oeuvre la réglementation, le CPE a exercé un pouvoir discrétionnaire et un choix des moyens qui dépassait les activités strictement dictées par son mandat de surveillance. L'analyse du Commissaire du travail a été confirmée par le Tribunal du travail : voir l'affaire *CPE La Rose des vents*.

<sup>8</sup> Québec, ministère de la Famille et de l'Enfance (2001), *La situation des centres de la petite enfance et des garderies au Québec en l'an 2000*, p.12.

<sup>9</sup> Voir l'affaire *CPE LA Rose des vents* et l'affaire *CPE La Ribouldingue*.

<sup>10</sup> Étant donné la distribution des fonctions de soutien et de surveillance entre le gouvernement et le CRRR Program, l'autre option aurait été d'évaluer le statut d'emploi de la responsable vis-à-vis le Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services. D'ailleurs, à une époque où le Ministère versait directement aux responsables les montants correspondants aux subventions pour des enfants de famille à faible ou à moyen revenu, il semble qu'il y a eu certains litiges au sujet du statut d'emploi des responsables vis-à-vis le Ministère : S. Griffin, Canadian Child Care Federation, entrevue personnelle, 26 janvier 2002.

<sup>11</sup> L. Dunster, Family Child Care Training Project, entrevue personnelle, 28 juin 2001; K. Norman, Child Care Resource and Referral Program, Surrey (Colombie-Britannique), entrevue téléphonique, 7 septembre 2001; N. Murphy, Churchill Park Family Care Society, Calgary, entrevue téléphonique, 5 octobre 2001.

<sup>12</sup> De façon générale, il est important de signaler que même si ce rapport s'intéresse uniquement à la question de l'admissibilité aux prestations de maternité et aux prestations parentales, la question ne s'arrête pas là. Pour apprécier pleinement la valeur d'une

couverture par la *Loi sur l'assurance-emploi*, il faut également tenir compte de la question du montant des prestations que la responsable aura le droit de toucher. Voir, entre autres, Bernstein *et al.* (2001), *Les femmes et le travail à domicile*.

<sup>13</sup> Paragraphe 5(1), alinéa a, *Loi sur l'assurance-emploi*, L.R.C., chap. E-5.6.

<sup>14</sup> [1986] 3 C.F. 553.

<sup>15</sup> [1986] 3 C.F. 553, p.556.

<sup>16</sup> [1986] 3 C.F. 553, p. 564.

<sup>17</sup> Dans un contexte d'attribution du statut d'emploi à une responsable, l'évaluation du caractère probant du droit de refuser de garder un enfant – droit consenti à toutes les responsables des trois provinces étudiées – est problématique. À première vue, ce droit semble être un indice de l'autonomie de la responsable dans son travail. Toutefois, quand une personne travaille pour un employeur à sa résidence privée, le droit à la vie privée intervient d'une manière particulière dans le droit du travail salarié et peut, en ce qui concerne certaines questions, mitiger la subordination classique de la personne salariée. Voir Cox *et al.* (2001). En d'autres termes, même si une responsable devient une salariée, on peut s'attendre à ce qu'elle conserve ce droit de refuser de garder un enfant.

<sup>18</sup> *Clark c. Ministre du Revenu national*, [1993] T.C. J. n<sup>o</sup>. 925 et *Kuenzler c. Ministre du Revenu national*, [1988] T.C. J. n<sup>o</sup>. 131.

<sup>19</sup> *Loi sur l'assurance-emploi*, L.R.C., chap. E-5.6, par. 5(4).

<sup>20</sup> Les travailleuses et travailleurs se livrant à la pêche et les chauffeurs constituent des emplois à forte prédominance masculine. Il serait intéressant de faire une analyse différenciée selon le sexe pour vérifier le nombre de femmes qui bénéficient de l'exercice de ce pouvoir réglementaire de la part du gouvernement.

<sup>21</sup> La possibilité d'obtenir l'adoption d'un règlement visant uniquement l'accès à des prestations de maternité, aux prestations parentales et aux prestations en cas de maladie, et non aux prestations d'assurance-emploi ordinaires, a été mise de l'avant par une personne-ressource (Gilbert Nadon, avocat, Ouellet Nadon; [firme spécialisée dans les litiges en matière d'assurance-emploi], Montréal, entrevue personnelle du 21 novembre 2001). Toutefois, pour une autre personne-ressource, telle situation serait sans précédent et elle trouve plus réaliste de viser l'accès à l'ensemble des prestations offertes sous l'égide de la Loi (Tony Wohlfarth, Commissaire (Travailleurs), Commission d'assurance emploi du Canada, Développement des ressources humaines du Canada, entrevue téléphonique du 17 décembre 2001). Cette question devrait faire l'objet de recherches plus approfondies.

<sup>22</sup> La *Loi sur l'assurance-emploi* permet au gouvernement fédéral de réduire les cotisations des employeurs et des employés d'une province lorsqu'une loi provinciale prévoit le versement de prestations au moins équivalentes aux prestations fédérales (par. 69(2)).

<sup>23</sup> Plus spécifiquement, en cas d'adoption, les parents auront le choix de recevoir 12 semaines de prestations parentales calculées à 70 p. 100 du salaire, plus 25 semaines de prestations parentales calculées à 55 p. 100 du salaire ou encore, 28 semaines de prestations parentales calculées à 75 p. 100 du salaire.

<sup>24</sup> Cependant, un pourcentage de ces prestations sera soustrait du montant du Supplément de revenu garanti.

<sup>25</sup> Notons, toutefois, qu'il y a quelques différences entre le RRQ et le RPC concernant les rentes de conjoint et d'enfants survivants. De plus, les règles concernant le partage des rentes dans le cas d'une rupture d'une union de fait sont tributaires des lois provinciales sur la famille. Comme le Québec est régi par le *Code civil*, les résultats peuvent être différents à cet égard des autres provinces du Canada.

<sup>26</sup> Townson (2000 : vi à vii). Ce document est beaucoup plus exhaustif et détaillé que la présente étude. Nous nous y référons tout au long de cette section.

<sup>27</sup> En effet, aujourd'hui, les REÉR ne représentent que 13 p. 100 du revenu des femmes âgées, alors que 60 p. 100 de leur revenu provient de la Sécurité de la vieillesse, de la Sécurité du revenu garanti ainsi que du RPC/RRQ : Townson (2000 : 52, 39 à 48). Voir aussi Beach *et al.* (1998b : 83).

<sup>28</sup> De surcroît, contrairement aux régimes de pension privés, le RPC/RRQ contient plusieurs mécanismes bien adaptés au cheminement professionnel et familial typique des femmes. Entre autres, par le biais de mécanismes comme les clauses d'exclusion pour élever les enfants et des clauses d'exclusion pour des périodes où les gains cotisables sont moins élevés, le RPC/RRQ tient compte de la possibilité de passages entre le travail rémunéré et le travail non rémunéré occasionnés par les responsabilités familiales. Mentionnons également le partage des droits à la pension en cas de divorce et la prévision de différents âges de retraite. Pour une description détaillée des avantages du RPC pour les femmes, voir Townson (2000 : 64-66).

<sup>29</sup> D'ailleurs, le Régime de pensions interdit l'utilisation d'un financement gouvernemental pour payer les prestations dues en vertu du Régime : Townson (1995 : 3).

<sup>30</sup> *Régime des pensions du Canada*, L.R.C., Ch. C-8, Annexe : Taux de cotisation; *Loi sur le régime des rentes du Québec*, L.R.Q., c. R-9, article 44.1.

<sup>31</sup> *Régime des pensions du Canada*, L.R.C., Ch. C-8, paragraphe 21(2); voir également la *Loi sur le régime des rentes du Québec*, L.R.Q., c. R-9, article 60.

<sup>32</sup> *Régime des pensions du Canada*, L.R.C., Ch. C-8, Annexe : Taux de cotisation; *Loi sur le régime des rentes du Québec*, L.R.Q., c. R-9, article 44.1.

<sup>33</sup> *Règlement sur le travail visé*, R.R.Q., 1981, c. R-9, r.8.

<sup>34</sup> *Loi sur le régime des rentes du Québec*, L.R.Q., c. R-9, article 1, alinéa g.

<sup>35</sup> Dans la mesure où le critère de la subordination n'est pas concluant, il est également possible de tenir compte d'autres facteurs tels la possibilité de profits et le risque de pertes, les modalités de rémunération, la propriété des outils, le degré d'intégration à l'entreprise de l'employeur, l'exigence d'un résultat spécifique ou le fait que les services du travailleur sont simplement mis au service de l'employeur, et finalement, de façon résiduaire, l'attitude des parties quant à leurs relations. Pour une discussion détaillée de l'interprétation de la définition du mot « salarié », voir Québec, ministère du Revenu (1998).

<sup>36</sup> Signalons que lors d'une première ébauche de la *Loi sur l'assurance parentale* du Québec, les prestations étaient calculées sur la base du revenu net et n'étaient pas imposables. Compte tenu que, comme le RPC/RRQ, cette loi vise à la fois des personnes salariées et des travailleuses et travailleurs autonomes, par la suite, cette façon de calculer les prestations qui est peu adaptée à la réalité du travail autonome a été modifiée. Aujourd'hui, la Loi prévoit que les prestations doivent être calculées sur la base du revenu brut et que, par ailleurs, ces prestations sont imposables.

<sup>37</sup> *Règlement sur le Régime de pensions du Canada*, C.R.C., ch. 385, paragraphe 7(1), alinéa c.

<sup>38</sup> *Règlement sur le Régime de pensions du Canada*, C.R.C., ch. 385, paragraphe 7(1), alinéa d.

<sup>39</sup> Comme dans le domaine du droit fédéral, le RRQ reconnaît au gouvernement québécois le pouvoir réglementaire de déclarer qu'un travail semblable à celui accompli par des salariés ou encore, un travail analogue à un travail salarié, est réputé être visé par la Loi à titre de travail exécuté en vertu d'un contrat de travail. Toutefois, à l'instar du gouvernement fédéral, en dehors d'un contexte de clarification de la situation des emplois transfrontaliers, le gouvernement québécois n'a jamais utilisé ce pouvoir.

<sup>40</sup> La ministre a évoqué cette possibilité lors de la Commission parlementaire au sujet de la *Loi sur l'assurance-parentale*. La Loi ne fixe pas de taux de cotisation pour les travailleuses et travailleurs autonomes. Ce taux sera plutôt déterminé par règlement du Conseil de gestion de l'assurance-parentale : *Loi sur l'assurance parentale*, L.R.Q., c. A-29.001.

<sup>41</sup> *Régime de pensions du Canada*, L.R.C., Ch. C-8, article 114.

<sup>42</sup> Une personne doit verser des cotisations pour le montant annuel de ses gains compris entre le montant *minimum* et un montant *maximum* déterminé. Aucune cotisation n'est requise pour les premiers 3 500 dollars de gains annuels, soit l'exemption annuelle de base fixée par la Loi. Aucune cotisation n'est également requise au-delà du maximum déterminé, fixé pour 2001 à 38 300 dollars. Alors, pour 2001, la responsable qui gagne un salaire annuel net de 14 000 dollars doit verser une cotisation de  $(8,6 \% \times 10\,500 \$) = 903$  dollars. Cependant, si les gains cotisables de la responsable correspondaient plutôt à un revenu d'entreprise brut de 26 000 dollars, la cotisation serait donc de  $(8,6 \% \times 22\,500 \$) = 1\,935$  dollars.

<sup>43</sup> Voir Townson (2000), pour une discussion approfondie de ces mesures.

<sup>44</sup> RSN 1990, Ch. W-11. Toutefois, la Loi stipule que le gouvernement peut adopter des règlements pour soustraire certains secteurs de l'application de la Loi. Notamment, aux termes de l'alinéa b) de l'article 4 du *Workplace Health, Safety and Compensation Regulation*, « l'emploi par une personne relatif à une fonction dans la résidence privée de cette personne [traduction] » est exclu du champ d'application de la Loi : *Workplace Health, Safety and Compensation Regulation*, C.N.R 1025/96, article 4, alinéa b).

<sup>45</sup> *Workplace Health, Safety and Compensation Act*, art. 2, al. z).

<sup>46</sup> *Workplace Health, Safety and Compensation Act*, art. 40, al. d).

<sup>47</sup> En 2001, pour le secteur des « *Day Care Centres* » and « *Nursery Schools* » portant le Code 608, le taux de cotisation/100 dollars de revenu assuré était de 0,41 dollar. Notons toutefois que ce taux est appelé à augmenter de façon dramatique dans les prochaines années. Paul Newman, Rates Analyst, *Workplace Health, Safety and Compensation Commission*, Terre-Neuve et Labrador, entrevue téléphonique, 8 novembre 2001. Par ailleurs, il n'est pas évident qu'une responsable qui voudrait s'inscrire à la Commission en tant que travailleuse autonome soit couverte par le même taux de cotisation que les travailleuses et travailleurs en garderie. Selon Keith Hutchings, Manager of Assessments, *Workplace Health, Safety and Compensation Commission*, Terre-Neuve et Labrador, Avis en date du 14 mars 2002, elle sera considérée appartenir au secteur « *Other Personal Household Services* », qui inclut entre autres les gardiennes et gardiens. En 2002, le taux de cotisation/100 dollars de revenu assuré de ce secteur était de 1,57 dollar. À titre d'exemple, en 2002, pour assurer une travailleuse dans le secteur des services de garde à l'enfance qui gagne 24 000 dollars par année, la cotisation annuelle est de 352,80 dollars.

<sup>48</sup> Keith Hutchings, Manager of Assessments, *Workplace Health, Safety and Compensation Commission*, Terre-Neuve et Labrador, Avis en date du 14 mars 2002. Par ailleurs, notons qu'en cas d'accident du travail, la travailleuse ou le travailleur assuré par son employeur a droit au versement de prestations équivalentes à 80 p. 100 de son revenu *net*.

<sup>49</sup> *Workers' Compensation Act*, RSBC 1996, Ch. 492. Le Règlement exclut uniquement la personne employée dans une résidence par une autre personne pour voir aux besoins personnels de cette personne ou de sa famille, et qui travaille moins de 8 heures par semaine ou moins de 15 heures par semaine, si la personne employée assume les soins des enfants dans la période immédiatement précédant ou suivant l'école. Voir le Assessment Operating Policy, Policy 20:10:20 (novembre 1994).

<sup>50</sup> Art. 4(1), *Workers' Compensation Act; Fishing Industry Regulations*, B.C. Reg. 674/76. Ce sont les acheteurs et les entreprises de transformation du poisson qui acquittent les cotisations de l'employeur.

<sup>51</sup> Article 3(5), *Workers' Compensation Act*: « Lorsqu'une personne ou un groupe de personnes mène une entreprise que le conseil considère comme étant dans l'intérêt public, le conseil peut, selon les conditions qu'il édicte, a) déclarer que la personne ou le groupe de

personnes, peu importe si l'une ou l'autre est payé pour leurs services, sont des travailleurs aux fins de la présente Loi; b) avec l'approbation du gouverneur en conseil, déclarer que la personne ou le groupe de personnes sont des travailleurs de la Couronne en droit de la province [traduction] ». À titre d'exemple, la Commission s'est servie de ce pouvoir pour étendre une protection à des services de pompiers volontaires dans des régions éloignées : Workers' Compensation Board, *Assessment Operating Policy*, policy 20 :10 :40.

<sup>52</sup> Selon l'*Assessment Policy Manual*, policy 20:30:20, part 3, de la *Workers' Compensation Board*, des *labour contractors* sont des « ... personnes ou partenaires non constitués en société : a) qui emploient des travailleurs et fournissent de la main-d'oeuvre à une firme à la fois... b) qui ne sont pas définis comme des travailleurs, qui n'emploient pas de travailleurs ou qui ne fournissent pas de matériaux d'envergure ou d'équipements d'envergure servant à générer des recettes, mais qui fournissent à contrat un service à au moins deux firmes sur une base continue et simultanée (p. ex. un contrat de services de conciergerie); c) qui peuvent ou non employer des travailleurs, mais qui fournissent à contrat un service qui vise au moins une pièce d'équipement d'envergure servant à générer des recettes à une firme ou à un particulier (p. ex. un entrepreneur qui fournit une pelle rétrocaveuse...) [traduction] ».

<sup>53</sup> Susan Furlong, analyste des politiques, Policy and Regulation Development Bureau, Workers' Compensation Board de la Colombie-Britannique, entrevue téléphonique, 23 novembre 2001.

<sup>54</sup> Le sous-par. 2 de l'article 2 de la Loi réfère implicitement à la notion de protection personnelle optionnelle et se lit comme suit : « Le conseil peut déclarer que cette partie [indemnisation des travailleurs et personnes à charge] s'applique selon les termes précisés dans la directive du conseil à: a) un entrepreneur indépendant qui n'est ni un employeur, ni un travailleur, comme si l'entrepreneur indépendant était un travailleur [traduction] ».

<sup>55</sup> En 2001, pour le secteur des *Day Care Centres* portant le Code 764013 (comme pour le secteur des *Child Caregivers-In-home* portant le Code 764029), le taux de cotisation/ 1 000 dollars de revenu assuré était de 0,72 dollar. Susan Furlong, analyste des politiques, Policy and Regulation Development Bureau, Workers' Compensation Board de la Colombie-Britannique, entrevue téléphonique, 23 novembre 2001.

<sup>56</sup> Voir la définition de « travailleur » à l'art. 2 de la *LATMP*.

<sup>57</sup> À titre d'illustration de l'application de l'article 9 de la Loi, dans l'affaire *Confection Loudapier Inc. c. CSST*, la Commission d'appel a jugé que des couturières à domicile étaient des travailleuses autonomes assimilées à des travailleuses aux fins de l'application de la Loi : [1994] C.A.L.P. 11. Leurs activités d'assemblage ont été considérées comme étant similaires ou connexes à celles exercées dans l'usine par des employées qui n'exécutaient que les tâches de finition. Dans le contexte de l'application de l'article 9, le fait que les travailleuses à domicile fournissent leur machine à coudre, les aiguilles et d'autres équipements et matériaux nécessaires pour exécuter leur tâche n'a rien changé à la conclusion de la Commission d'appel.

<sup>58</sup> Voir la définition de « travailleur autonome » à l'art. 2 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*. Encore une fois, pour une discussion plus approfondie de cette définition, voir Cliche et Gravel (1997 : 60 et ss).

<sup>59</sup> Art. 11, *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*.

<sup>60</sup> Commission de la santé et de la sécurité au travail du Québec (2002).

<sup>61</sup> Katherine Lippel, professeure au Département des sciences juridiques, UQAM, entrevue personnelle, 18 octobre 2001.

<sup>62</sup> En effet, dans les récentes affaires *CPE La Rose des Vents* et *CPE La Ribouldingue*, nonobstant une définition d'admissibilité beaucoup plus étroite que celle de l'article 9 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, le Tribunal du travail a reconnu aux responsables des CPE en question un statut de salariée.

<sup>63</sup> Voir les articles 19 et suivants de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*.

<sup>64</sup> Article 40, *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q. c. S-2.1. Le même droit existe pour la travailleuse qui allaite et dont les conditions de travail comportent un danger pour l'enfant allaité : voir l'article 46 de la même Loi.

<sup>65</sup> En effet, aux fins du retrait préventif, la notion de « travailleur » au sens de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* est une notion large qui comprend même la gestionnaire et l'administratrice. Toutefois, contrairement à la définition du « travailleur » dans la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, cette notion ne s'étend pas aux travailleuses autonomes. Voir la définition d'un « travailleur » à l'article 1 et aussi à l'article 11, *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q. c. S-2.1. Par ailleurs, la notion de « travailleur » a parfois été interprétée de manière à inclure certains entrepreneurs dépendants. Voir à ce sujet Cliche, *et al.* (1993 : 104)

<sup>66</sup> *Convention sur le travail à domicile* (1996) (n°177), Organisation internationale du travail, Genève. Voir les articles 1 et 4. Comme le soulignent Bernstein *et al.* (2001), même si le Canada n'a pas encore ratifié la Convention, ce texte juridique comporte néanmoins des balises qui peuvent influencer nos politiques nationales et provinciales.

<sup>67</sup> C'est le cas notamment des personnes qui se livrent à une activité d'intérêt public en Colombie-Britannique et aussi des personnes qui, au Québec, exécutent des travaux compensatoires ou des heures de service communautaire dans le cadre d'une ordonnance de probation ou qui sont des personnes assistées sociales participant aux programmes d'employabilité.

<sup>68</sup> Signalons que dans certaines provinces comme la Colombie-Britannique et l'Ontario, les lois sur les normes du travail contiennent des dispositions spécifiques sur le travail *industriel* à domicile. Compte tenu du fait que ces dispositions ne s'appliquent pas aux services de

garde en milieu familial, ces dispositions ne sont pas abordées de façon détaillée dans le présent texte. Pour plus d'information sur les normes spécifiques au travail industriel à domicile, voir Bernstein *et al.* (2001 : 51 et ss).

<sup>69</sup> Ces secteurs comprennent, entre autres, la comptabilité, l'architecture, le droit, la médecine, la pharmacie, l'ingénierie professionnelle, l'arpentage, l'enseignement, la science vétérinaire. Voir l'article 2(b), *Labour Standards Act*, R.S.N. 1990, Ch. L-2, tel qu'amendé.

<sup>70</sup> L'article 2(b), *Labour Standards Act*, R.S.N. 1990, Ch. L-2, tel qu'amendé : Un « contrat de louage de service est un contrat, écrit ou non, en vertu duquel un employeur, explicitement ou implicitement, en retour du paiement d'un salaire à un employé, se réserve le droit de contrôler et de diriger la manière et la méthode selon lesquelles l'employé exerce les fonctions qui sont exigées en vertu du contrat, mais exclut un contrat en vertu duquel s'engage un employé qualifié ou suivant une formation menant à une qualification qui travaille pour un employeur dans la pratique de i) la comptabilité, l'architecture, le droit, la médecine, la pharmacie, le génie professionnel, l'arpentage, l'enseignement, les sciences vétérinaires et ii) autres professions et métiers qui peuvent être précisés [traduction] ».

<sup>71</sup> À titre d'illustration, les gardiennes d'enfants (*sitters*) sont complètement exclues de la protection des normes du travail. Les préposées et préposés aux soins qui résident au domicile de la personne soignée (*live-in support workers*) ont droit à un salaire minimum inférieur à celui des autres salariés. Les travailleuses et travailleurs des foyers d'accueil (*residential care workers*) disposent de périodes de repos minimales qui leur sont spécifiques. Quant aux éducatrices et éducateurs employé-e-s par des organismes charitables pour participer à un programme thérapeutique visant des enfants handicapés (*childcare worker employed by a charity to assist in a program of therapy*), ils et elles sont exclus des normes portant sur les heures de travail et sur le temps supplémentaire. Voir les articles 1 et 32(1) (c), les articles 1, 16(1) et 34 (1), al. (q), les articles 1, 22 et 34 (1), al. (x) ainsi que les articles 1 et 34 (1), al. (r), *Employment Standards Regulation*, B.C. Reg. 396/95, tel qu'amendés.

<sup>72</sup> Un récent rapport sur le *Employment Standards Act* de la Colombie-Britannique recommande l'inclusion des entrepreneurs dépendants dans le champ d'application de la loi. Toutefois, cette recommandation n'a pas été suivie : Thompson (1994). Pour une description plus détaillée des directives de la *Employment Standards Commission* de la Colombie-Britannique sur la détermination du statut d'emploi d'une personne, voir le *Guidelines Manual, Employment Standards Commission*, disponible en direct : [http://www.labour.gov.bc.ca/esb/igm/igm\\_toc.htm](http://www.labour.gov.bc.ca/esb/igm/igm_toc.htm), consulté le 20 novembre 2001.

<sup>73</sup> *Loi sur les normes du travail*, L.R.Q. c. N 1.1, article 3 (d).

<sup>74</sup> Commission des normes du travail du Québec (2001), *Avis juridique sur les responsables de service de garde en milieu familial*.

<sup>75</sup> *Loi sur les normes du travail*, L.R.Q. c. N 1.1, article 1 (10).

<sup>76</sup> Commission des normes du travail du Québec, *Guide d'interprétation*. Disponible en direct : <http://www.cnt.gouv.qc.ca/fr/normes/index.asp>, consulté le 22 novembre 2001.

<sup>77</sup> Signalons que le *Code civil du Québec*, qui joue un rôle supplétif dans l'interprétation de la *Loi sur les normes du travail*, prévoit que l'une des caractéristiques du contrat d'entreprise est la possibilité de s'adjoindre un tiers pour exécuter le contrat (article 2101, *C. c. Q.*).

<sup>78</sup> Commission des normes du travail du Québec (2001), *Avis juridique sur les responsables de service de garde en milieu familial*.

<sup>79</sup> Il est vrai que l'article 38 de la *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*, L.R.Q., c. C-8.2 stipule que : « ... la personne responsable d'un service de garde en milieu familial fixe le montant de la contribution qu'[elle] exige pour les enfants qu'[elle] reçoit ». Toutefois, l'article 39 de la même Loi stipule que : « Le gouvernement peut, par règlement, pour certains services qui y sont déterminés, fixer une contribution autre que celle exigée en vertu de l'article 38... ». Le gouvernement a exercé ce pouvoir pour l'ensemble des places dans les services de garde en milieu familial réglementé.

<sup>80</sup> Voir les affaires *CPE La Rose des Vents* et *CPE La Ribouldingue*.

<sup>81</sup> Voir, entre autres, à cet effet, *Lajoie c. Multi-Markes Inc.*, D.T.E, 87T-160 (Tribunal d'arbitrage), *Choquette c. Commission de la santé et de la sécurité au travail du Québec*, D.T.E. 95T-51 (Commissaire du travail), *Lamarche c. Services d'interprétation visuelle et tactile*, (1998) R.J.D.T. 722 (Commissaire du travail) et *Visionic Inc. c. Michaud*, D.T.E. 82T-30 (Cour supérieure), appel rejeté : C.A.Q. n° 200-09-000873-817, le 3 mars 1982).

<sup>82</sup> En effet, selon une avocate spécialisée en droit du travail, les responsables seraient des entrepreneures dépendantes selon la définition à l'art. 1(10) de la *Loi sur les normes du travail* et il existerait un contrat de travail au sens du *Code civil* entre la responsable et le CPE. Stephanie Bernstein, avocate, Ouellet Nadon/Université du Québec à Montréal, entrevue personnelle, 21 novembre 2001.

<sup>83</sup> Au Québec, deux lois établissent le régime applicable aux artistes : la *Loi sur le statut professionnel et les conditions d'engagement des artistes de la scène, du disque et du cinéma*, L.R.Q., c. S-32.1 et la *Loi sur le statut professionnel des artistes des arts visuels, des métiers d'art et de la littérature et sur leurs contrats avec les diffuseurs*, L.R.Q., c. S-32.01. En droit fédéral, il y a la *Loi sur le statut de l'artiste*, 1992, ch. 33, tel qu'amendée.

<sup>84</sup> MacPherson (1999). Voir aussi au sujet du régime applicable aux artistes Morin et Brière (1998 : 646-655), Vallée (1999 : 307), Bernstein *et al.* (2001 : 157-158) et Blanchette (1999).

<sup>85</sup> FCSGE (1998b : 5). En milieu familial non réglementé, les femmes représentent 98 p. 100 des effectifs (FCSGE, 1998a : 6).

<sup>86</sup> Brenda Patterson, Children's Services Division, Metropolitan Toronto, entrevue téléphonique, 18 septembre 2001.

<sup>87</sup> *Human Rights Code*, RSN 1990, c. H-14, article 11. Voir aussi la définition d'un établissement (*establishment*) à l'alinéa (e) de l'article 2. Notons que le *Code* ne contient pas de définition d'un employé (*employee*).

<sup>88</sup> Voir Colombie-Britannique, *Public Sector Employers' Council Pay Equity Framework*, disponible en direct : <http://www.psec.gov.bc.ca/old/pay%5Fequity%5Ff.htm>, consulté le 5 décembre 2001.

<sup>89</sup> John Blakely, Executive Director of Labour Relations Planning, Public Sector Employers' Council, Colombie-Britannique, entrevue téléphonique, 5 décembre 2001.

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> British Columbia Government and Service Employees' Union (2001).

<sup>92</sup> *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, c. 210, section 1 : « ...“emploi” inclut la relation entre maître et serviteur, maître et apprenti et partie principale et agent, si une partie importante des services de l'agent est liée aux affaires d'une partie principale et “employer” a une signification correspondante... » [traduction].

<sup>93</sup> *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, c. 210, section 12 (1) : « Un employeur ne doit pas discriminer parmi les employés en employant un employé d'un sexe à un taux de rémunération inférieur à celui versé à un employé de l'autre sexe employé par cet employeur pour effectuer un travail semblable ou substantiellement semblable [traduction] ». Au printemps 2001, le gouvernement nouveau-démocrate a adopté des modifications au *Human Rights Code* qui renforçaient les dispositions du Code portant sur l'équité salariale, interdisant plutôt la rémunération moindre pour un travail « d'une valeur égale [traduction] » (*Human Rights Code Amendment Act*, 2001, S.B.C. 2001, c. 15). Toutefois, la même année, le gouvernement libéral nouvellement élu a abrogé ces modifications, préférant confier à un groupe de travail dirigé par l'avocate Nitya Iyer le mandat d'examiner la question de l'équité salariale dans le secteur privé (Section 11, *Miscellaneous Statutes Amendment Act*, 2001, S.B.C. 2001, c. 32). Voir aussi le communiqué de presse du Procureur général de la Colombie-Britannique du 8 août 2001 intitulé *Photo radar, pay equity commitments honoured*, disponible en direct : <http://os8150.pb.gov.bc.ca/4dcgi/nritem?4829>, consulté le 5 décembre 2001.

<sup>94</sup> Raymonde Leblanc, conseillère syndicale, Services de recherche, CSN, entrevue téléphonique, 14 février 2002.

<sup>95</sup> Claudyne Bienvenu, avocate, Tribunal des droits de la personne du Québec, entrevue téléphonique, 4 octobre 2001.

<sup>96</sup> *Loi sur l'équité salariale*, L.R.Q., c E-12.001, article 9.

<sup>97</sup> Conseil du statut de la femme (1995), *Le salaire des éducatrices en garderie*.

## CONCLUSION

Tel qu'illustré par le cas des trois provinces à l'étude ainsi que par l'examen des décisions sur le statut d'emploi des responsables en Ontario et en Alberta, le modèle de services de garde en milieu familial varie beaucoup d'une province à l'autre. Dans les provinces où le modèle des agences est bien implanté depuis plusieurs années (Alberta, Ontario, Québec), le statut d'emploi des responsables a été à l'origine de litiges importants. Par ailleurs, rien n'indique que le modèle des agences doit être mis de côté en ce qui a trait aux services de garde en milieu familial réglementés. Au contraire, ce modèle a le potentiel d'offrir un bon soutien, des possibilités intéressantes de formation sur mesure et même certains services de répit aux responsables (Belleau, 2002). De plus, les coûts d'une supervision équivalente des services de garde dans le cadre d'un modèle d'accréditation individuelle semblent être plus élevés que ceux qui relèvent d'un modèle des agences<sup>1</sup>.

En Ontario et en Alberta, pour éluder la question du statut d'emploi des responsables, les services de garde en milieu familial ont été organisés de façon à éviter que les agences établissent une relation d'emploi avec les responsables. Des considérations relatives au développement de services de garde de la meilleure qualité possible – par exemple la formation obligatoire, l'évaluation de la responsable, le prêt d'équipements, les visites régulières au service de garde – ont été reléguées au second plan. Des considérations relatives aux conditions de travail des responsables ont aussi été abandonnées, notamment en termes de la stabilisation de leur revenu par le biais d'une garantie de la perception des frais de garde, des plans d'avantages sociaux et du soutien personnel accru pour les responsables.

Au Québec, le gouvernement a adopté une toute autre approche en ce qui a trait au statut d'emploi des responsables reconnues par un CPE. Même quand le travail des responsables se fait véritablement sous le contrôle et la direction d'un CPE, il retire à celles-ci les bénéfices et les protections du droit du travail et de l'emploi. On soutient déjà que le faible revenu et l'absence de bénéfices et de protections des responsables subventionnent en quelques sortes les services de garde en milieu familial (Beach *et al.*, 1998c : 5-6). Le fait d'imposer davantage d'exigences et de contrôles aux responsables, alors même qu'on leur retire toute possibilité d'accéder à la protection offerte par le droit du travail, représente un recul important dans la lutte pour obtenir une juste reconnaissance de leur travail.

En effet, les responsables qui, au plan professionnel et économique, disposent réellement d'un pouvoir inégal vis-à-vis de l'agence à laquelle elles sont affiliées ont autant besoin de certaines protections contre le risque d'exploitation que n'importe quelle autre personne ayant un statut de salariée. Si l'on considère le travail de responsable d'un service de garde en milieu familial comme un véritable travail plutôt que comme le prolongement « naturel » du rôle maternel des femmes, c'est la seule conclusion qui s'impose. En l'absence de préjugés envers le travail des femmes, le refus de considérer la possibilité que les règles du droit du travail et de l'emploi puissent s'appliquer aux services de garde en milieu familial semble principalement lié à la question des coûts.

Au Québec, il est vrai que le gouvernement n'a pas fait de compromis dans l'application de sa politique familiale pour éviter que les CPE établissent une relation d'emploi avec les responsables. Cependant, en tentant de maintenir le cap sur sa politique familiale, le gouvernement est tombé dans un autre piège, soit celui d'alimenter la croyance que les règles élaborées en droit du travail et de l'emploi ne peuvent ou ne doivent jamais avoir d'application à la garde en milieu familial. Il fait fausse route. L'existence de modèles en Suède et aux États-Unis, notamment à New York, démontre que la viabilité d'un modèle de services de garde en milieu familial dans lequel on reconnaît aux responsables un statut de salariée est davantage une question de financement que de faisabilité en tant que telle.

Dans tous les cas, peu importe le modèle utilisé pour organiser les services de garde en milieu familial, la question du financement public des services de garde est incontournable dans toute stratégie visant, à long terme, une véritable amélioration des conditions de travail des responsables. Le fait de commencer dès maintenant à revendiquer certaines mesures de protection sociale pour celles-ci ne peut que soutenir une mobilisation en ce sens. Pour le moment donc, les mesures d'exception qui permettent aux travailleuses et travailleurs autonomes d'accéder à une certaine protection sociale sont d'un intérêt singulier pour améliorer, à court et à moyen terme, les conditions de travail des responsables. En effet, de telles innovations permettraient à celles-ci, indépendamment de leur statut d'emploi et de leur province de résidence, d'accéder à une meilleure protection sociale.

Plus particulièrement, dans le domaine de l'assurance-emploi, la définition d'un emploi assurable est tellement étroite qu'elle exclut la très vaste majorité sinon l'ensemble des responsables du Québec et du Canada. Tenter d'obtenir l'élargissement de cette définition n'est pas la meilleure stratégie pour que l'ensemble des responsables réglementées puisse accéder à des prestations de maternité et aux prestations parentales ainsi que, le cas échéant, aux prestations ordinaires d'assurance-emploi et aux prestations de maladie disponibles en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Par contre, l'adoption d'un règlement visant à les inclure dans le champ d'application de la Loi constitue clairement une avenue à explorer.

Dans le domaine des pensions ou des rentes publiques, la définition d'un employé ou d'un salarié est également étroite. Toutefois, l'exclusion de ces définitions n'emporte pas l'exclusion des bénéfices de la Loi, mais plutôt l'imposition d'un mécanisme d'auto-financement. Entre autres, étant donné la relation étroite qui existe entre le statut d'une personne aux fins de ces lois et son statut aux fins fiscales, en ce moment, il n'est actuellement pas opportun de revendiquer l'élargissement de ces définitions.

D'une part, au Québec, dans trois des domaines de droit étudiés, soit l'indemnisation en cas d'accident du travail, les normes du travail et l'équité salariale, la définition actuelle d'admissibilité fait en sorte que plusieurs entrepreneurs dépendants bénéficient déjà de la protection de la loi. D'un côté, il est donc possible qu'en temps normal, certaines responsables puissent accéder aux bénéfices de ces lois et ce, à l'intérieur du cadre juridique actuel. D'un autre côté, si la Loi 8 est maintenue par les tribunaux, dans tous les cas, les responsables n'auront pas droit aux protections et aux bénéfices découlant de ces lois. Par conséquent, il est prématuré, à ce stade-ci, de revendiquer des modifications à la définition d'admissibilité, déjà très large, telle que formulée dans ces lois.

D'autre part, en Colombie-Britannique et à Terre-Neuve et Labrador, du point de vue des responsables, il importe peu que les lois en matière d'accidents du travail, de normes du travail et d'équité salariale visent des entrepreneurs dépendants ou non. Leur statut juridique étant davantage celui de travailleuse autonome ou, en d'autres termes, d'entrepreneure *indépendante*, dans tous les cas, les responsables seront probablement exclues du champ d'application de ces lois.

Par contre, en matière d'accident du travail, tant au Québec qu'en Colombie-Britannique et Terre-Neuve et Labrador, la protection personnelle constitue une option déjà disponible. De plus, qu'il existe plusieurs précédents où la protection en cas d'accident du travail est étendue à des groupes de travailleuses et travailleurs vulnérables ou qui se livrent à des activités d'intérêt public et ce, sans que ces derniers soient pour autant des personnes salariées. C'est pourquoi nous recommandons que tous les gouvernements provinciaux et territoriaux prennent des mesures pour étendre la protection en cas d'accident du travail aux responsables des services de garde en milieu familial réglementés et ce, en finançant cette protection à même les fonds publics.

En conclusion, nous réitérons que les logiques respectives du droit du travail *et* des préoccupations relatives à la qualité, à l'accessibilité et à l'imputabilité des services de garde régissent ensemble les conditions de travail des responsables. Des politiques qui font abstraction du droit du travail et de l'emploi, comme celle du gouvernement du Québec, ne sauraient être justes ou efficaces. De la même manière, des solutions élaborées uniquement à partir des considérations du droit du travail et de l'emploi, sans tenir compte des besoins des responsables et de l'impact sur la qualité des services de garde, comme celles adoptées par les gouvernements de l'Alberta et de l'Ontario, ne seront pas nécessairement non plus les meilleures solutions.

Le souci d'éviter un accroissement des coûts des services de garde en milieu familial complique la reconnaissance du travail de responsable à sa juste valeur, qu'il s'agisse d'un modèle d'accréditation individuelle ou d'un modèle des agences. Les stéréotypes à l'égard du travail des femmes légitiment des approches qui soutiennent, à date, l'évitement de l'accroissement des coûts de ces services. Nous croyons qu'il est temps de reconnaître le travail de responsable de service de garde en milieu familial pour ce qu'il est : un véritable emploi. Nous espérons que nos recommandations fourniront des outils concrets permettant de commencer, dès maintenant, à accorder à ce travail toute la reconnaissance qu'il mérite.

## Note

<sup>1</sup> Voir *supra*, chapitre 1, note 12.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

### **Recommandation 1 :**

#### **Ouvrir l'accès aux prestations d'assurance-emploi (maternité, parentales, maladie)**

Nous recommandons qu'une étude de faisabilité soit effectuée pour préciser quels sont les mécanismes nécessaires pour rendre admissibles aux prestations d'assurance-emploi, et plus particulièrement, aux prestations de maternité et aux prestations parentales ainsi qu'aux prestations de maladie, les responsables des services de garde en milieu familial réglementés, et ce, par le biais de l'adoption d'un règlement visant à les inclure dans le champ d'application de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

### **Recommandation 2 :**

#### **Développer des outils pour mieux défendre les droits des responsables en matière de revenu de retraite**

Nous recommandons que d'autres recherches soient effectuées pour mieux outiller les représentantes et représentants du secteur des services de garde au sujet de la problématique du revenu à la retraite des responsables de services de garde en milieu familial.

Nous recommandons également que dès maintenant, lors de débats publics sur la réforme des politiques en matière de revenu de retraite, les représentantes et représentants du secteur des services de garde fassent des représentations concernant le sort des responsables de services de garde en milieu familial :

- à titre de travailleuses autonomes à faible revenu ou, selon le cas,
- à titre de salariées à faible revenu,

ainsi que sur la nécessité de réformer le système actuel pour améliorer le sort de celles-ci en matière de revenu de retraite.

### **Recommandation 3 :**

#### **Dès maintenant, faire connaître la protection personnelle déjà disponible en matière d'accident du travail; ensuite, prendre des mesures pour étendre la protection en cas d'accident du travail à l'ensemble des responsables réglementés**

Nous recommandons qu'à court terme, pour chaque province et territoire, il y ait une évaluation plus détaillée de la disponibilité, des coûts et des bénéfices de la protection personnelle en cas d'accident du travail pour une responsable de service de garde en milieu familial réglementé.

Nous recommandons que les résultats de ces évaluations soient communiqués aux responsables, à leurs associations et à l'ensemble du secteur des services de garde en milieu

familial pour que, le cas échéant, ceux-ci puissent mieux connaître la protection personnelle disponible en cas d'accident du travail et s'en prévaloir s'ils le jugent opportun.

Nous recommandons également qu'à moyen terme, tous les gouvernements provinciaux et territoriaux prennent des mesures pour étendre la protection en cas d'accident du travail à l'ensemble des responsables des services de garde en milieu familial réglementé et ce, en finançant cette protection à même les fonds publics.

**Recommandation 4 :**

**Explorer les conditions de réussite de la négociation sectorielle**

Nous recommandons que des recherches sur la possibilité pour les responsables d'adopter un modèle de négociation sectorielle à titre de travailleuses autonomes soient effectuées, ayant comme objectif d'inventorier les modèles innovateurs existants et d'identifier les enjeux et les conditions de réussite de ce genre de négociation.

De plus, nous recommandons que sur la base de cette recherche, une consultation du secteur des services de garde en milieu familial ait lieu pour connaître l'intérêt des responsables à explorer davantage un ou des modèles de négociation sectorielle.

**Recommandation 5 :**

**Procéder à une évaluation de l'emploi de responsable pour faire ressortir la valeur de ce travail**

Nous recommandons que, dans chaque province et territoire, il y ait une évaluation de l'emploi de responsable de service de garde en milieu familial réglementé, évaluation qui permette de comparer cet emploi à d'autres emplois ayant certaines tâches en commun avec celui-ci, et ce, pour permettre d'informer les décideurs, le secteur des services de garde et la population sur le contenu et la valeur de ce travail.

**ANNEXE A : CHRONOLOGIE DES DÉCISIONS AU SUJET DU STATUT  
D'EMPLOI DES RESPONSABLES AFFILIÉES À UNE AGENCE OU À UN  
CENTRE DE LA PETITE ENFANCE**

- 1986      *Lapensée v. Ottawa Day Nursery*, [1986] O.J. No. 63 (QL) (Cour suprême de l'Ontario).
- Ontario Public Service Employees Union v. Cradleship Creche of Metropolitan Toronto*, O.L.R.B. Rep. [1986] 3351-84-R.
- 1987      *Ontario Public Service Employees Union v. Ottawa Day Nursery c.o.b. as Andew Fleck Child Centre*, O.L.R.B. Rep. [1987] 0855-85-R.
- 1988      *Kuenzler v. Canada (Minister of National Revenue – M.N.R.)*, [1988] T.C.J. No. 131 (QL).
- 1993      *Re: MacAulay Child Development Centre*, 1993 CanRepOnt 1202, E.S.C. 3157 (Wacyk).
- Clark v. Canada (Minister of National Revenue – M.N.R.)*, [1993] T.C.J. No. 925 (QL).
- 1996      Workers' Compensation Appeals Tribunal Decision No. 152/95, 18 décembre 1996 (tribunal constitué de R.E Hartman, W.D. Jago et J. Anderson).
- 1999      *Wellington (County) v. Butler*, [1999] O.P.E.D. No. 9 (Ontario Pay Equity Hearings Tribunal) (QL).
- 2001      *Wellington (County) v. Butler*, [2001] O.J. No. 4219 (Ontario Superior Court of Justice) (QL).
- 2002      *Alliance des intervenantes en milieu familial, Laval, Laurentides, Lanaudière (CSQ) et Centre de la petite enfance Marie Quat'Poches, Centre de la petite enfance La Rose des vents, Centre de la petite enfance l'Arche de Noé et Procureur général du Québec* (6 février 2002), Dossiers nos CM-1010-3182, CM-1010-4121, CM-1010-5509 (Commissaire du travail Jacques Vignola).
- Syndicat des éducatrices et éducateurs en milieu familial de la région de Québec (CSN) et Centre de la petite enfance La Ribouldingue et Procureur général du Québec* (5 mars 2002), Dossier no CQ-1010-3667 (Commissaire du travail Louis Garant).

2003

*Centre de la petite enfance La Rose des vents et al c. Alliance des intervenantes en milieu familial, Laval, Laurentides, Lanaudière (CSQ), T.T. 500-28-001293-026 et 500-28-001294-024, 1<sup>er</sup> mai 2003.*

*Centre de la petite enfance La Ribouldingue et al c. Syndicat des éducatrices et éducateurs en milieu familial de la région de Québec (CSN), T.T. 200-28-000016-029 et 200-28-000017-027, 1<sup>er</sup> mai 2003.*

*Centre de la petite enfance Marie Quat'Poches, Centre de la petite enfance l'Arche de Noé et Procureur général du Québec c. Centre de la petite enfance La Rose des vents et al c. Alliance des intervenantes en milieu familial, Laval, Laurentides, Lanaudière (CSQ), T.T. 500-28-001293-026 et 500-28-001294-024, 6 mai 2003.*

## **ANNEXE B : DESCRIPTION DES CONDITIONS DE TRAVAIL DES RESPONSABLES À LA LUMIÈRE DES CRITÈRES D'ATTRIBUTION D'UN STATUT D'EMPLOI**

Les critères suivants sont pertinents dans l'attribution d'un statut d'emploi (pour plus de détails, voir la section intitulée « Le cadre général » de cette étude) :

### 1. Contrôle ou subordination

- 1.1 Sélection de la responsable
- 1.2 Rémunération
- 1.3 Moyens et méthodes de travail
- 1.4 Placement des enfants
- 1.5 Nombre d'enfants gardés
- 1.6 Heures de travail et congés
- 1.7 Formation
- 1.8 Programme d'activités
- 1.9 Respect des normes réglementaires
- 1.10 Visites à domicile
- 1.11 Évaluation
- 1.12 Discipline
- 1.13 Caractère personnel (*intuitu personae*) des obligations de la responsable
- 1.14 Assurance-responsabilité

### 2. Degré d'intégration des activités des deux parties

### 3. Risque de perte et possibilité de profits

## **LA RESPONSABLE À TERRE-NEUVE ET LABRADOR**

### **1. Contrôle ou subordination**

#### **1.1 Sélection de la responsable**

L'agence de service de garde en milieu familial évalue la personne qui veut devenir affiliée à l'agence à titre de responsable et décide d'accepter ou non sa demande d'affiliation. Du moment où une responsable devient affiliée à l'agence, on anticipe une relation à long terme où la responsable s'occupera d'une série d'enfants sur une période prolongée. Ce pouvoir s'apparente à un pouvoir de sélection du personnel.

#### **1.2 Rémunération**

Les responsables fixent les tarifs des services de garde pour l'ensemble des enfants qu'elles gardent. Étant donné qu'à l'heure actuelle, aucune subvention n'est disponible pour les parents à moyen et à faible revenu qui font garder leurs enfants en milieu familial, la question des tarifs fixés par le gouvernement n'entre point dans le calcul de leur rémunération. L'agence n'a donc aucun contrôle sur la rémunération des responsables, ce qui constitue un indice fort, sinon déterminant, de l'absence d'une relation d'emploi.

### 1.3 Moyens et méthodes de travail

L'examen de l'élément de contrôle sur les moyens et les méthodes de travail nous amène à demander si le travail d'une responsable affiliée à une agence est exécuté sous le contrôle administratif et la direction professionnelle de l'agence. Le permis de l'agence est octroyé à la condition que l'agence « supervise » les responsables qui lui sont affiliées et nomme une *home visitor* chargée entre autres de « surveiller » les services de garde en milieu familial. Actuellement, le degré véritable de supervision est influencé de façon significative par le fait que la mise en vigueur de la réglementation des services de garde en milieu familial est toujours à une étape embryonnaire. Les services de garde en milieu familial réglementés risquent fort d'évoluer de façon dynamique au fil des années à venir. Toutefois, dans le contexte actuel, même avec le peu de données dont nous disposons, il serait difficile de prétendre que les agences contrôlent les moyens et les méthodes de travail des responsables qui leur sont affiliées.

### 1.4 Placement des enfants

Dans le contexte d'un service de garde en milieu familial, l'élément traditionnel du test de contrôle du potentiel employeur sur la tâche à effectuer revient beaucoup à la question de savoir qui décide quels enfants seront gardés par la responsable. Si l'agence offre aux parents un véritable service de placement, elle exerce un contrôle considérable sur la tâche de la responsable. Si, par contre, l'agence offre davantage un simple service d'aiguillage aux parents et leur fournit une liste de quelques responsables qui correspondent aux principaux critères objectifs (emplacement, âge des enfants à garder) des parents, elle possède moins de contrôle sur le travail de la responsable. À Terre-Neuve et Labrador, l'agence ne place pas les enfants chez une responsable. Elle offre un simple service d'aiguillage.

### 1.5 Nombre d'enfants gardés

La Loi fixe un nombre maximal de six enfants par responsable. L'agence ne peut pas décider de confier à une responsable un nombre d'enfants inférieur au maximum prévu à la Loi. Par ailleurs, la responsable, elle, peut décider en tout temps de recevoir un nombre d'enfants inférieur au maximum permis par la Loi. Cette situation est typique d'un contexte d'affaires et non d'un contexte où la responsable est subordonnée à l'agence.

### 1.6 Heures de travail et congés

La responsable décide seule des heures d'ouverture de son service de garde. Toutefois, le règlement exige que *l'agence* tienne un registre quotidien dans lequel la responsable indique l'heure d'arrivée et l'heure du départ de chaque enfant. Cet aspect du modèle des agences de Terre-Neuve présente une analogie avec le modèle des agences en Ontario où, aux termes de la loi, l'agence est redevable pour les actes des responsables et il y a confusion entre les responsabilités des agences et celles des responsables.

Si la responsable désire prendre congé, elle peut faire appel à son substitut. Cette personne doit être approuvée préalablement par l'agence, avoir complété un cours de premiers soins, avoir un certificat de bonne conduite de la Gendarmerie royale du Canada et fournir une preuve d'immunisation. Si la responsable fait appel à son substitut, elle doit en informer l'agence, de préférence à l'avance, sinon dans les 24 heures du remplacement.

La responsable décide du moment et de la durée de ses vacances. Elle peut faire appel à son substitut ou fermer le service de garde. La responsable arrête sa propre politique sur les congés fériés et il lui revient d'inclure cette politique dans l'entente de garde qu'elle conclut avec les parents. Cette situation s'apparente davantage à un contexte d'entreprise qu'à une relation d'emploi.

### **1.7 Formation**

Comme la responsable qui détient un permis individuel, la responsable affiliée à une agence doit posséder une certification d'entrée (*entry level certification*) dans le domaine des services de garde en milieu familial. Cette certification consiste en un *Family Child Care Orientation Course*. Pour maintenir sa certification, la responsable doit suivre au moins 30 heures de formation professionnelle tous les trois ans.

Comme au Québec, l'agence est chargée de vérifier le respect des exigences en matière de formation par les responsables qui lui sont affiliées et elle s'attend à ce que ces dernières respectent les principes généraux de la formation de base au sein de leur service de garde.

### **1.8 Programme d'activités**

Quand l'agence présente une demande d'accréditation, elle doit décrire au directeur de la Régie régionale les politiques et le programme qu'elle propose pour les services de garde en milieu familial qu'elle supervise. La responsable, elle, doit offrir un programme d'activités en conformité avec les politiques et les programmes approuvés lors de la demande d'accréditation de l'agence qui la supervise.

Toutefois, au mois d'août 2001, la ministre n'avait pas encore établi les politiques et directives auxquelles le programme des agences devait se conformer. Les agences n'ont donc pas encore de programmes et l'obligation des responsables de se conformer à un tel programme est en suspens. L'agence demande simplement aux responsables de lui fournir une liste des activités quotidiennes au service de garde, mais n'impose aucune activité en particulier ni aucune façon particulière de structurer l'environnement physique du service de garde.

Pour le moment, il revient à la responsable de déterminer son programme d'activités et l'agence n'exerce pas de contrôle sur elle en ce sens. En d'autres termes, la responsable fournit un service, mais conserve le libre choix des moyens de le faire. Par conséquent, à la lumière du test de contrôle sur son programme d'activités, elle sera considérée comme une entrepreneure.

### **1.9 Respect des normes réglementaires**

La *home visitor* vérifie la conformité du service de garde aux nombreuses normes réglementaires. Également, une fois par année, le *Child Care Services Consultant* de la Régie régionale de la santé et des services communautaires inspecte 10 p. 100 ou cinq services de garde en milieu familial supervisés par une agence. Rappelons que, comme au Québec et en Ontario, la ministre peut suspendre, révoquer ou refuser de renouveler le permis de l'agence si la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants dans un service de garde en milieu familial est menacé.

De plus, une fois par année, un inspecteur des Services gouvernementaux vérifie la conformité de la résidence au *Code du bâtiment* et autres normes visant l'environnement physique du service de garde.

### **1.10 Visites à domicile**

Chaque agence emploie des *home visitors* dont le rôle est de surveiller et de conseiller les responsables sous la supervision de l'agence. Au moins une fois par mois, les *home visitors* rendent visite au service de garde en milieu familial pour offrir du soutien, des ressources et des services de formation professionnelle. Les visites sont parfois annoncées, parfois elles se font à l'improviste.

Compte tenu que les agences tentent de promouvoir l'acceptation de la nouvelle réglementation auprès des responsables, il semblerait qu'actuellement, les *home visitors* mettent davantage l'accent sur leur rôle de soutien. Par ailleurs, le rôle *formel* de ces dernières présente indéniablement une analogie étroite avec celui des *home visitors* en Ontario, à la fois en termes de la fréquence des visites et du double rôle de soutien et de contrôle.

### **1.11 Évaluation**

Même si, éventuellement, les agences seront appelées à élaborer une procédure d'évaluation des responsables, l'agence ne fait actuellement pas d'évaluation. Il n'y a donc aucun indice d'un contexte d'emploi en ce sens.

### **1.12 Discipline**

En principe, l'agence a le pouvoir de mettre fin à l'affiliation de la responsable. Cependant, encore une fois, la relative jeunesse de la réglementation à Terre-Neuve et Labrador rend difficile l'appréciation du pouvoir de l'agence de « congédier » une responsable.

Par ailleurs, s'il advenait qu'une agence mette fin à l'affiliation d'une responsable, les parents pourraient continuer à faire garder leurs enfants par la responsable, en autant que le ratio pour un service de garde en milieu familial non régi (maximum de quatre enfants plutôt que six) soit respecté et que les motifs du retrait de l'affiliation n'impliquent pas une question reliée à la protection de la jeunesse. Le pouvoir de l'agence de mettre fin à l'affiliation d'une responsable est donc tempéré par le fait que le principal impact d'un tel geste est de réduire à quatre enfants (plutôt que six) le nombre maximal d'enfants que celle-ci peut recevoir à son service de garde.

### **1.13 Caractère personnel (*intuitu personae*) des obligations de la responsable**

Même si le service de garde ne peut pas être transféré au complet à une autre personne, à la condition d'avertir l'agence, la responsable peut se faire remplacer occasionnellement par son substitut. Elle peut également faire appel aux services de ce dernier pour une période de plusieurs semaines quand elle prend des vacances. Elle dispose donc de considérablement plus de marge de manoeuvre que la responsable au Québec. Par contre, elle n'a pas la possibilité de faire appel aux services d'une assistante.

Bref, contrairement à la situation au Québec, le critère du caractère personnel de l'arrangement entre l'agence et la responsable ne milite pas clairement pour un statut d'emploi.

### **1.14 Assurance-responsabilité**

Aux termes de la réglementation provinciale, c'est l'agence plutôt que les responsables qui doit souscrire à une police d'assurance responsabilité commerciale. Cette situation est typique d'un contexte d'emploi où l'employeur anticipe être tenu responsable de la faute de ses préposés.

## **2. Degré d'intégration des activités des deux parties**

Aux termes de la loi, les résidences des responsables sont considérées comme étant les lieux où l'agence offre un service de garde. Quand le *Regulation* réfère aux bureaux de l'agence, on emploie plutôt l'expression « *offices of that agency* ». De plus, le législateur tient l'agence garante de certaines obligations, comme la tenue du registre quotidien, qui doivent, dans les faits, être exécutées par les responsables. Ces deux éléments témoignent d'un degré important d'intégration des activités de l'agence avec celles de la responsable.

## **3. Risque de perte et possibilité de profits**

Comme en Colombie-Britannique et au Québec, à Terre-Neuve et Labrador, la responsable fournit non seulement sa résidence, mais aussi la nourriture. Même si l'agence fournit un service gratuit de prêt de jouets et d'équipements, dans une grande mesure, elle fournit également les jouets, le matériel et les équipements au service de garde. Son pouvoir de négocier et de fixer librement ses tarifs constitue un indice majeur de son indépendance économique et de sa capacité de réaliser un profit. Le fait qu'elle seule est responsable de percevoir les montants dus des parents représente un risque de perte. L'autonomie de la responsable sur toute question reliée à la rémunération constitue un indice probant de son statut d'entrepreneure indépendante ou, en d'autres termes, de travailleuse autonome.

## **Conclusion**

À Terre-Neuve et Labrador, en principe, le volet de la politique en matière de services de garde en milieu familial qui fait appel au modèle des agences laisse potentiellement beaucoup de place aux agences en termes du contrôle de ces dernières sur le travail des responsables. Toutefois, actuellement, il est clair que les responsables affiliées à une agence ne sauraient être considérées comme étant des employées de l'agence, et ce, entre autres en raison de l'absence totale de contrôle de l'agence sur toute question reliée à leur rémunération.

## **LA RESPONSABLE AU QUÉBEC**

### **1. Contrôle ou subordination**

#### **1.1 Sélection de la responsable**

Le Centre de la petite enfance (CPE) a le pouvoir de reconnaître ou de refuser de reconnaître une responsable, lui permettant ainsi d'offrir ou non les places à 7 dollars (places à contribution réduite) dans son service de garde. Ce pouvoir s'apparente à un pouvoir de sélection du personnel, d'autant plus que la reconnaissance est pour une durée indéterminée.

## 1.2 Rémunération

Les responsables n'ont aucun pouvoir de fixer les tarifs quotidiens pour le service de garde de base. Leur rémunération provient de deux sources : la contribution parentale fixée par règlement (initialement 5 dollars/jour/enfant, augmenté à 7 dollars/jour/enfant à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004) et la contribution gouvernementale établie par le ministère de l'Emploi, de la Solidarité et de la Famille (MESF).

Les tarifs fixés par le gouvernement s'appliquent au service de garde de base. Le service de base représente un service assez complet, soit, pour les enfants d'âge pré-scolaire, 10 heures de garde par jour, 52 semaines par année, un repas plus deux collations par jour, plus tout le matériel servant à l'application du programme éducatif.

Le fait pour les responsables de ne pas pouvoir fixer leurs tarifs quotidiens pour le service de base est un indice de leur subordination au niveau de la rémunération, soit un aspect fondamental de leurs conditions de travail, indiquant ainsi une relation d'emploi.

## 1.3 Moyens et méthodes de travail

Sur un territoire donné, le CPE « coordonne, surveille et contrôle » les services de garde en milieu familial, offrant à cette fin un soutien technique et professionnel aux responsables et leur appliquant des « mesures de contrôle et surveillance ». Pour sa part, la responsable « doit s'engager à fournir aux enfants des services de garde éducatifs favorisant leur développement physique, intellectuel, affectif, social et moral conformément au programme prévu par règlement et doit se soumettre au contrôle et à la surveillance du titulaire du permis de centre de la petite enfance qui l'a reconnue » (voir l'article 8, al. 3, *Loi sur les CPE.*) En soi, ce langage autoritaire appartient clairement au monde du travail subordonné, et donc, salarié.

Cependant, encore une fois, peu importe les termes que les parties utilisent pour qualifier leurs rapports, quand vient le moment d'attribuer un statut d'emploi, c'est la réalité des rapports qui compte plutôt que le libellé de la Loi. Le véritable rôle joué par le CPE sera déterminant.

## 1.4 Placement des enfants

Selon les données dont nous disposons, il semblerait que les pratiques en matière de placement des enfants varient considérablement d'un CPE à un autre. Par ailleurs, étant donné la forte demande pour des places à contribution réduite, combler les places au sein d'un service de garde réglementé pose rarement problème. Dans tous les cas, la responsable a le droit d'accepter ou de refuser un enfant (art. 2, *Loi sur les CPE*) et donc, de recruter elle-même les enfants qu'elle garde. Jusqu'à quel point elle exerce ce droit est un autre indice important du contrôle qu'elle conserve ou, alternativement, qu'elle a cédé au CPE, sur son service de garde.

## 1.5 Nombre d'enfants gardés

La Loi fixe un nombre maximal d'enfants (six, avec des restrictions supplémentaires selon l'âge des enfants) par responsable. Quand la responsable présente une demande

de reconnaissance au CPE, elle spécifie, à l'intérieur de cette limite, le nombre d'enfants qu'elle entend recevoir. Elle est donc libre de spécifier un nombre d'enfants inférieur au maximum prévu à la Loi, ce qui indique une certaine autonomie de sa part.

Par ailleurs, le permis du CPE indique le nombre maximum d'enfants qui peuvent être reçus par l'ensemble des responsables reconnues par le CPE. Donc, le CPE ne pourra permettre à une responsable de garder un plus grand nombre d'enfants que les places disponibles à son permis. Qui plus est, lorsque, en raison des places qui restent au permis du CPE, une responsable est reconnue pour un nombre de places moindre que celui qu'elle voudrait offrir, elle ne peut offrir des places qui ne sont pas à contribution réduite pour combler le ratio d'enfants que la Loi lui permet de garder.

Le nombre de places pour lequel une responsable est reconnue dépend aussi des besoins de la communauté tel que déterminés par le CPE ainsi que de la capacité physique de la résidence de la responsable. Le CPE détient donc un contrôle important sur le nombre d'enfants gardés par la responsable.

### **1.6 Heures de travail et congés**

Pour obtenir une reconnaissance, la responsable doit être en mesure d'être présente au service de garde durant toutes les heures d'ouverture du service. Par ailleurs, pour offrir le service de base compris dans les places à contribution réduite (et par le fait même, pour être éligible à la subvention gouvernementale), le service de garde doit être ouvert au moins 10 heures/jour pendant un minimum de 20 jours/4 semaines et de 52 semaines/année. Sinon, c'est la responsable qui décide des heures d'ouverture de son service de garde.

En principe, la responsable décide seule du moment où elle prend ses vacances. Pendant ses vacances, elle ne peut recevoir la contribution gouvernementale pour les enfants inscrits à son service de garde.

La responsable qui s'absente de son service n'a pas l'obligation formelle d'en aviser le CPE. Toutefois, la responsable « doit pouvoir expliquer, en tout temps, les motifs et les circonstances de ses absences. De plus, si cela s'avère nécessaire, [elle] doit être en mesure de prouver le motif de ses absences » (Québec, ministère de la Famille et de l'Enfance, 2001b, section 2.6.2).

Bref, la responsable a une certaine autonomie quant au moment où elle choisit de prendre ses vacances. Sinon, l'autonomie de la responsable en termes de ses heures et de ses journées de travail est sujette à des contraintes non négligeables.

### **1.7 Formation**

La responsable doit, dans les six mois de sa reconnaissance, être titulaire d'un certificat attestant qu'elle a récemment réussi soit un cours de secourisme général, soit un cours d'appoint d'un tel cours. Dans les deux ans de sa reconnaissance, la responsable doit suivre un programme de formation d'une durée d'au moins 45 heures portant sur le rôle de la responsable, le développement de l'enfant, la santé et l'alimentation et le programme éducatif prévu par la loi et les règlements. Au moins 30 heures de cette formation devront

avoir été suivies sur le développement de l'enfant et le programme éducatif. De plus, la responsable doit suivre annuellement six heures de perfectionnement.

Même si ses exigences proviennent du *Règlement*, le CPE les communique aux responsables et vérifie leur respect par les responsables. De plus, il fait partie du mandat du CPE de « promouvoir la mise sur pied de cours de formation et de perfectionnement des personnes responsables d'un service de garde en milieu familial » (art. 9, *Loi sur les CPE*). Par ailleurs, même si le non-respect des dispositions réglementaires portant sur la formation ne constitue pas l'un des motifs pouvant entraîner la suspension ou la révocation de la reconnaissance d'une responsable, un tribunal a déjà confirmé la décision d'un CPE de révoquer la reconnaissance d'une responsable qui a fait défaut de se soumettre aux heures de formation requises (*Gagné c. CPE Do-mi-si-la-do-ré*, C.S. 760-05-002731-998, l'honorable juge Anne-Marie Trahan, décision du 28 juillet 1999). Cette affaire illustre la discrétion exercée par le CPE en matière de formation.

Cette situation ressemble davantage à un contexte d'emploi qu'à un contexte d'entreprise ou de travail autonome. Par contre, le cas échéant, la responsable doit payer les frais de formation elle-même et elle n'est pas rémunérée pendant qu'elle suit la formation requise, deux facteurs plutôt associés à un contexte de travail autonome.

### **1.8 Programme d'activités**

La personne qui s'engage envers une autre à fournir un service, mais qui conserve le libre choix des moyens de le faire, est généralement considérée comme une entrepreneure. Au Québec, le gouvernement a adopté un Programme éducatif obligatoire commun aux services de garde en milieu familial et aux services de garde en installation. Élaboré dans un document de 36 pages, le Programme éducatif établit cinq principes pédagogiques de base. Ensuite, 25 applications sont dégagées de ces principes quant à la structuration des lieux, la structuration des activités et le mode d'intervention auprès des enfants.

L'imposition d'un Programme éducatif commun soulève la question de savoir si le libre choix des responsables sur le type de service de garde qu'elles offrent est toujours intact. Le Tribunal appelé à trancher la question du statut d'emploi d'une responsable aura à soupeser le fait que celle-ci décide des activités offertes à son service de garde, mais à l'intérieur des contraintes imposées par le Programme éducatif telles qu'interprétées par le CPE en question. Encore une fois, en dehors d'un contexte factuel précis, il est difficile d'apprécier le véritable impact du Programme éducatif sur le rapport entre le CPE et la responsable.

### **1.9 Respect des normes réglementaires**

Le *Règlement* prévoit une multitude de consignes spécifiques concernant l'environnement physique du service de garde en milieu familial, la personne sur qui la responsable doit pouvoir compter pour la remplacer en cas d'urgence, les procédures d'évacuation, l'utilisation d'un parc pour enfants en dehors des heures de sommeil, l'obligation d'une responsable d'informer les parents du contenu des repas et collations qu'elle dispense ainsi que sur l'utilisation et le lavage de la literie des enfants.

Le *Règlement* prévoit également une série de consignes communes aux CPE et aux services de garde en milieu familial concernant entre autres le protocole en cas de maladie ou d'accident grave, l'installation sécuritaire des structures d'escalade, de balançoire ou de glissoire, la désinfection et le rangement des pataugeoires, l'utilisation d'un téléviseur, le caractère sain des repas et des collations et l'administration d'un médicament. De plus, aux services de garde en milieu familial comme aux CPE, le *Règlement* impose l'obligation, chaque jour, à moins de temps inclément, de sortir les enfants.

Or, aux termes de la Loi, le CPE est responsable de vérifier le respect de l'ensemble de ces normes. D'ailleurs, le ministre peut suspendre, révoquer ou refuser de renouveler le permis du CPE si la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants dans un service de garde en milieu familial est menacé.

### **1.10 Visites à domicile**

Chaque année, la responsable reçoit au moins une visite de réévaluation de la conseillère pédagogique (la personne responsable de la reconnaissance des responsables) ainsi qu'un minimum de trois visites de contrôle effectuées à l'improviste. Le but d'une visite de contrôle est vérifier la conformité du service de garde à la Loi et au Règlement. La visite doit durer au moins 30 minutes, mais elle peut durer jusqu'à une heure ou plus, selon le cas.

Le droit du CPE d'inspecter n'importe quand et sans s'annoncer le service de garde en milieu familial – rappelons que la responsable s'engage formellement à « se soumettre au contrôle et à la surveillance » du CPE – constitue une façon de contrôler le travail de la responsable.

### **1.11 Évaluation**

Une fois par année, le CPE réévalue formellement la responsable ainsi que la résidence privée où elle fournit le service de garde en milieu familial. À cette fin, le CPE fait une entrevue avec la responsable, avec chaque personne âgée de plus de 14 ans qui réside dans la résidence privée où elle fournit le service de garde et, le cas échéant, avec la personne adulte qui l'assiste. Il doit également effectuer une visite à l'improviste de la résidence de la responsable. Un tel processus d'évaluation de la responsable suppose un certain degré de contrôle par le CPE. De plus, il s'inscrit dans le cadre d'une relation à durée indéterminée, indiquant par conséquent un contrat d'emploi.

De plus, aux termes du Règlement, si un parent n'est pas satisfait du service de garde, il peut déposer une plainte au CPE. Ce dernier est tenu de mettre sur pied une procédure de traitement des plaintes provenant de parents qui utilisent un service de garde en milieu familial supervisé par le CPE. Vis-à-vis le public qui utilise les services, la responsabilité ultime de la qualité du service de garde en milieu familial repose donc, aux termes de la Loi, avec le CPE.

### **1.12 Discipline**

Le CPE peut suspendre ou révoquer la reconnaissance d'une responsable. Selon le Ministère, la distinction entre la suspension et la révocation « permet une gradation des moyens » (Québec, ministère de la Famille et de l'Enfance, 2001b, section 4.1). La notion

de la gradation des sanctions est importée directement du monde du droit du travail salarié. La responsable dispose d'un recours pour contester la suspension ou la révocation de sa reconnaissance devant le Tribunal administratif du Québec.

Si la reconnaissance d'une responsable est retirée, la responsable peut continuer à garder le même nombre d'enfants. Les parents peuvent continuer à faire garder leurs enfants par la responsable, sauf qu'ils ne bénéficieront plus des places à contribution réduite. Ce pouvoir de retirer la subvention gouvernementale en révoquant la reconnaissance de la responsable équivaut à un véritable pouvoir de congédiement. Il constitue un indice d'un degré élevé de subordination des responsables au CPE.

### **1.13 Caractère personnel (*intuitu personae*) des obligations de la responsable**

L'obligation d'exécuter personnellement le travail – en d'autres termes, le caractère *intuitu personae* du contrat – indique nettement un contrat d'emploi. Au Québec, la responsable a l'obligation d'être présente personnellement sur les lieux du travail. Elle ne peut se faire remplacer que pour des motifs très précis et restreint. En ce même sens, en cas de maternité, la responsable n'a la possibilité de s'absenter que pendant une période de six mois. De plus, elle n'a pas la possibilité de sous-contracter elle-même le service de garde à une personne compétente ou reconnue, ce qui est peu compatible avec le statut d'entrepreneur.

De plus, selon la politique du ministère, la relation entre le CPE et la responsable revêt un caractère exclusif. Une responsable ne peut être reconnue ou associée à plus d'un CPE. Qui plus est, en raison des places qui restent au permis du CPE, si une responsable est reconnue pour un nombre de places moindre que celui qu'elle voudrait offrir, elle ne peut offrir des places qui ne sont pas à contribution réduite pour combler le ratio d'enfants que la Loi lui permet de garder. Les aspects de la politique familiale québécoise qui consacrent le caractère personnel (« *intuitu personae* ») de la relation entre le CPE et la responsable constituent des indices importants d'une relation d'emploi.

Par contre, le fait pour la responsable de pouvoir engager une assistante pour faire le travail avec elle est davantage un indice d'un contexte d'affaires que d'un contexte d'emploi, et ce, même si le choix de l'assistante doit être préalablement approuvé par le CPE. Notons, toutefois, que la présence de l'assistante ne permet pas non plus à la responsable de s'absenter du service de garde et ce, même si le ratio (six enfants : une adulte) est respecté.

### **1.14 Assurance-responsabilité**

Avant de reconnaître une responsable, le CPE exige une preuve de la couverture d'assurance responsabilité civile. Le fait que ce soit la responsable qui détient l'assurance responsabilité civile semble indiquer que la responsable, et non le CPE, est responsable des dommages encourus par la faute de cette dernière.

## **2. Degré d'intégration des activités des deux parties**

Le service de garde en milieu familial fait partie intégrante de la mission du CPE, qui consiste à offrir les services de garde *éducatifs* aux enfants de la naissance jusqu'à la

maternelle. La définition même d'un CPE réfère au rôle de ce dernier dans la coordination, la surveillance et le contrôle des services de garde éducatifs en milieu familial.

Il est donc clair que le service de garde en milieu familial offert par la responsable et celui offert par le CPE en installation font tous deux partie intégrante de la politique familiale québécoise de mettre sur pied des services éducatifs accessibles à toutes les familles ayant de jeunes enfants.

### **3. Risque de perte et possibilité de profits**

L'absence du pouvoir de négocier et de fixer librement ses tarifs constitue un indice majeur de la dépendance économique de la responsable et constitue une limite certaine à sa capacité de réaliser un profit.

La responsable fournit non seulement sa résidence, mais aussi les jouets, le matériel et l'équipement au service de garde. De plus, elle doit fournir la nourriture nécessaire pour le repas et les deux collations compris dans le service de base offert dans le cadre des places à 7 dollars. Il arrive également que, moyennant un prix, la responsable s'entende avec le CPE pour que celui-ci lui fournisse un service de prêt de jouets, des trousseaux pédagogiques, de l'équipement et ainsi de suite. Il n'en demeure pas moins que, d'une manière ou d'une autre, c'est la responsable qui doit prendre des arrangements pour fournir ces « outils de travail ».

La responsable doit percevoir elle-même la contribution parentale et donc, en théorie, court un certain risque de perte. Toutefois, étant donné que le défaut des parents de verser leur contribution peut entraîner l'exclusion de l'enfant du service de garde, dans le contexte actuel de pénurie de places à contribution réduite, ce risque semble minime.

La seule façon pour une responsable de tirer profit d'une gestion efficace de son service de garde est de contrôler ses dépenses. La possibilité de tirer profit d'un service de garde en milieu familial est donc tout à fait relative.

### **Conclusion**

Certains éléments de la politique officielle québécoise en matière de service de garde en milieu familial indiquent le potentiel d'une relation d'emploi entre la responsable et le CPE avec laquelle celle-ci est affiliée. D'autres éléments annoncent plutôt une relation d'affaires entre les parties. Le statut d'emploi qu'un tribunal attribuerait à une responsable dépendra en grande partie de la façon dont la politique est appliquée dans les faits. En dehors d'un contexte factuel précis, il est donc très difficile d'apprécier le poids relatif des conditions de travail des responsables relevant d'une relation d'emploi comparé à celles qui indiquent une relation d'affaires.

Dans le cadre d'une définition étroite de la personne salariée, les chances que les responsables se voient attribuer un statut de salariée sont moindres que lorsque la loi en question assimile certains entrepreneurs dépendants à des personnes salariées. Dans un contexte où les entrepreneurs dépendants sont assujettis à la loi, il est n'est pas du tout

impossible qu'une responsable se voit attribuer un statut de salariée, comme en témoigne les récentes décisions du Tribunal du travail dans les affaires *CPE La Rose des vents* et *CPE La Ribouldingue* (voir l'annexe A).

## LA RESPONSABLE EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

### 1. Contrôle ou subordination

#### 1.1 Sélection de la responsable

Le Child Care Resource and Referral (CCRR) Program recrute et conseille les personnes qui veulent devenir des responsables accréditées tout au long du processus d'accréditation. Toutefois, c'est le Health Board Community Care Facilities Licensing Officer qui décide ou non d'accorder un permis à une responsable. Le CCRR Program n'a donc aucun pouvoir comparable à un pouvoir de sélection du personnel.

#### 1.2 Rémunération

En Colombie-Britannique, les responsables fixent elles-mêmes leurs tarifs et doivent percevoir les frais de garde auprès des parents. Si elles reçoivent des enfants subventionnés, les responsables s'occupent elles-mêmes de remplir les formulaires de demandes de subvention et de les faire parvenir au gouvernement. Le CCRR Program ne joue aucun rôle dans la rémunération des responsables.

#### 1.3 Moyens et méthodes de travail

La mission des CCRR Programs est de recruter, de former et de fournir des services de soutien aux responsables. Cette mission ne comprend pas le fait d'accréditer ces dernières, ni de surveiller la conformité de leur service de garde aux loi et règlement. Bref, dans ce contexte, des aspects primordiaux d'un travail exécuté sous le contrôle administratif et la direction professionnelle d'une autre partie sont absents des conditions de travail des responsables.

#### 1.4 Placement des enfants

À partir d'un logiciel spécialisé (*CareFinder*), le CCRR Program produit pour des parents qui cherchent un service de garde une liste de responsables contenant le prénom de la responsable, son numéro de téléphone ainsi que l'intersection des principales rues proches de sa résidence. Il s'agit de références et non de recommandations. Ensuite, les parents poursuivent seuls leur démarche pour trouver un service de garde. Donc, le CCRR Program ne possède aucun contrôle en tant que tel sur la détermination de quels enfants seront gardés par la responsable.

#### 1.5 Nombre d'enfants gardés

La Loi fixe un nombre maximal d'enfants par responsable (7 enfants; de ce nombre, pas plus de 5 enfants peuvent être d'âge préscolaire, pas plus de 3 enfants peuvent avoir moins de 3 ans et pas plus d'un enfant peut avoir moins d'un an). Pour des raisons liées au service de référence, la responsable accréditée informe le CCRR Program du nombre de places disponibles dans son service de garde (et non pas du nom des enfants qu'elle reçoit). Elle peut décider en tout temps de recevoir un nombre d'enfants moindre que le maximum

permis par la Loi. Bref, le CCRR Program ne détermine aucunement le nombre d'enfants gardés par la responsable.

### **1.6 Heures de travail et congés**

La responsable décide seule des heures d'ouverture de son service de garde. Le règlement exige que la responsable tienne à jour, à sa résidence, un dossier pour chaque enfant contenant entre autres le suivi de l'assiduité quotidienne des enfants. Les parents signent le registre quotidien, mais le CCRR Program, lui, ne voit pas les dossiers d'enfant. La responsable décide du moment et de la durée de ses vacances. La responsable arrête sa propre politique pour les congés fériés et il lui revient d'inclure cette politique dans l'entente de garde qu'elle conclut avec les parents.

Si elle veut prendre congé, la responsable peut se faire remplacer, soit par un substitut qui elle aussi est accréditée ou inscrite au CCRR Program, ou les deux (certains CCRR Programs offrent une liste de substituts disponibles), soit par la personne qu'elle a identifiée comme étant sa remplaçante auprès du *Licensing Officer*. Cette personne doit avoir plus de 19 ans, avoir subi une vérification de son casier judiciaire et détenir un certificat de premiers soins. Si la responsable ne peut pas offrir le service de garde, elle n'est pas obligée d'en informer le CCRR Program. Le CCRR Program n'a donc aucun contrôle sur les heures de travail et les congés des responsables. En ce sens, la situation de ces dernières contraste grandement avec celle des responsables au Québec où, par exemple, les fiches d'assiduité des enfants sont traitées régulièrement par les CPE pour déterminer la rémunération à verser aux responsables.

### **1.7 Formation**

La responsable doit détenir un certificat de premiers soins avant de pouvoir un service de garde en milieu familial. Toutefois, il appartient au *Licensing Officer* et non au CCRR Program de vérifier si la responsable satisfait cette condition. Par la suite, l'une des conditions de devenir membre du CCRR Program est un engagement à suivre 20 heures de formation professionnelle initiale plus deux heures de formation professionnelle annuellement. Le CCRR Program offre des cours de premiers soins et participe activement à la formation professionnelle initiale et à la formation professionnelle continue des responsables.

La responsable n'est pas rémunérée par le CCRR Program pendant qu'elle suit une formation. Le cas échéant, c'est la responsable qui paie les frais de formation.

Si la responsable ne respecte pas son engagement à suivre une formation, éventuellement, en théorie, le CCRR Program peut entreprendre une démarche de dés-inscription de la responsable. Par ailleurs, la dés-inscription de la responsable du CCRR Program n'implique pas que celle-ci perde son accréditation, car la formation est une condition de l'inscription au CCRR Program et non de l'accréditation.

Le CCRR Program joue un rôle important dans la formation professionnelle des responsables mais son rôle en est un de promotion plutôt que de surveillance. Il n'y a donc aucun indice d'une relation d'emploi entre le CCRR Program et la responsable.

### **1.8 Programme d'activités**

La responsable doit offrir aux enfants qu'elle reçoit un programme d'activité compréhensif et structuré ayant comme objectif le développement, les soins et la protection des enfants. Ce programme doit être adapté à l'âge et au stade de développement des enfants de chaque groupe dans le service de garde. Un tel programme doit satisfaire les exigences édictées à l'annexe D du *Règlement* qui établit certains objectifs très généraux pour le développement physique, intellectuel, langagier, émotif et social des enfants. Toutefois, en tant qu'exigence réglementaire, il appartient au *Licensing Officer* de vérifier la conformité du programme d'activité, et non au CCRP Program.

### **1.9 Respect des normes réglementaires**

Le CCRP Program ne joue aucun rôle formel dans la vérification du respect des normes réglementaires. Il revient au *Licensing Officer* de vérifier la conformité du service de garde à la réglementation provinciale. À cette fin, il inspecte, lorsqu'il le considère nécessaire, les services de garde en milieu familial de sa région. Normalement, un service de garde en milieu familial reçoit la visite du *Licensing Officer* une fois par année.

### **1.10 Visites à domicile**

Normalement, le CCRP Program fait une visite « de soutien » par année aux responsables accréditées. La date de la visite est annoncée. Normalement, une visite du CCRP Program dure 15 à 20 minutes. La fréquence peu élevée des visites du CCRP Program au service de garde en milieu familial et le fait que ces rares visites soient toujours annoncées indiquent que celui-ci ne supervise pas vraiment le travail de la responsable.

### **1.11 Évaluation**

Le CCRP Program n'évalue pas le travail de la responsable.

### **1.12 Discipline**

En cas de non-respect des conditions d'inscription au CCRP Program, ce dernier a simplement le pouvoir d'entamer un processus de dés-inscription de la responsable. Même là, dans la mesure où cette dernière possède toujours un permis du ministère, le CCRP Program doit continuer à référer des parents à cette responsable. C'est le *Licensing Officer* qui, le cas échéant, enclenche le processus de suspension ou de révocation de l'accréditation de la responsable.

De plus, le gouvernement de la Colombie-Britannique subventionne la garde d'enfants de familles à faible et à moyen revenu, et ce, indépendamment de si le service de garde est réglementé ou non. Donc, même si une responsable est dés-inscrite *et* voit son accréditation révoquée, elle peut continuer à recevoir des enfants subventionnés. L'impact de la révocation du permis d'une responsable est donc de réduire le nombre d'enfants qu'elle peut garder à deux, sans compter ses propres enfants.

Bref, le CCRP Program ne possède donc aucun pouvoir assimilable à un pouvoir de congédier ou de suspendre les responsables.

### **1.13 Caractère personnel (*intuitu personae*) des obligations de la responsable**

Contrairement à la situation au Québec, en Colombie-Britannique, la responsable accréditée n'a pas l'obligation d'être présente personnellement sur les lieux du travail en tout temps et elle peut se faire remplacer occasionnellement par un substitut ou la remplaçante qu'elle a désignée auprès du *Licensing Officer*. Par ailleurs, même si elle dispose de plus de latitude que sa collègue québécoise, il est clair qu'elle ne peut sous-traiter son service de garde en milieu familial à quelqu'un d'autre. En ce sens, elle est personnellement liée par les conditions de son permis.

La relation entre le CCRR Program et la responsable ne revêt pas un caractère exclusif. Une responsable est libre de s'inscrire au service de référence de plus d'un CCRR Program.

Le fait pour la responsable de pouvoir engager une assistante constitue un certain indice d'un contexte d'entreprise, sauf que, contrairement à la situation au Québec, la présence de cette personne ne lui permet pas de garder davantage d'enfants.

### **1.14 Assurance-responsabilité**

L'une des conditions d'inscription au CCRR Program est de fournir une preuve de couverture d'assurance-responsabilité. D'ailleurs, le mandat du CCRR Program stipule que ce dernier doit rendre disponible aux responsables une police d'assurance-responsabilité de groupe au coût d'achat. Le fait que ce soit la responsable qui détient l'assurance responsabilité civile indique l'absence de responsabilité du CCRR Program pour les dommages encourus par la faute de cette dernière. D'ailleurs, le CCRR Program fait parvenir aux familles référées un avis d'exonération de responsabilité à cet effet.

## **2. Degré d'intégration des activités des deux parties**

La référence et le soutien aux services de garde en milieu familial constituent la raison d'être des CCRR Programs. Toutefois, dans un contexte où le recours aux services d'un CCRR Program est facultatif, le degré d'intégration des activités des deux parties n'est plus un critère pertinent.

## **3. Risque de perte et possibilité de profits**

La responsable fournit non seulement sa résidence, mais aussi la nourriture, et dans une grande mesure, les jouets, le matériel et l'équipement au service de garde. Son pouvoir de négocier et de fixer librement ses tarifs constitue un indice majeur de son indépendance économique et de sa capacité de réaliser un profit. Le fait qu'elle seule est responsable de percevoir les montants dus auprès des parents représente un risque de perte. Son revenu est donc fonction du nombre d'enfants qu'elle garde, mais aussi des tarifs et des conditions qu'elle négocie dans les ententes avec les parents et du nombre d'enfants subventionnés qu'elle accepte de recevoir à son service de garde. En effet, les tarifs subventionnés sont généralement inférieurs au prix du marché pour les services de garde en milieu familial.

**Conclusion**

Dans un contexte où la rémunération de la responsable se négocie avec les parents et le pouvoir d'octroyer et de révoquer le permis appartient au *Licensing Officer* du *Ministry of Health*, on ne saurait parler d'une relation d'emploi entre le CCRR Program et la responsable. En Colombie-Britannique, au plan juridique, la responsable est une entrepreneure indépendante au service des parents des enfants gardés ou, en d'autres termes, une travailleuse autonome.

## **ANNEXE C : LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES**

### **Alberta**

Noreen Murphy, Churchill Park Family Care Society, Calgary.  
Irene Savage, Calgary Rocky View Child and Family Services, Ministry of Family and Social Services.

### **Colombie-Britannique**

John Blakely, directeur général, Labour Relations Planning, Public Sector Employers' Council.  
Susan Furlong, analyste des politiques, Policy and Regulation Development Bureau, Workers' Compensation Board.  
Ken Elchuk, conseiller en politiques, Employment Standards Branch, Ministry of Labour.

### **Ontario**

Mary-Anne Bédard, Ontario Coalition for Better Child Care, Toronto.  
Jan Borowy, Syndicat des employé-e-s de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO), Toronto.  
Maria de Wit, Family Day Care Services, Toronto.  
Lee Dunster, Family Child Care Training Project, Ottawa.  
Sharon Filger, MacAulay Child Development Centre, Toronto.  
Marni Flaherty, Today's Family, Hamilton.  
Judy Fudge, professeure, Université York.  
Sandra Griffin, Canadian Child Care Federation, Ottawa.  
Gayle Lebens, Syndicat des employé-e-s de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO), Toronto.  
Kerry McCuaig, Child Care Education Foundation, Toronto.  
Brenda Patterson, Children's Services Division, Metropolitan Toronto.  
Tony Wohlfarth, Commission d'assurance-emploi du Canada, Développement des ressources humaines du Canada.

### **Québec**

Stephanie Bernstein, avocate, Ouellet Nadon/Université du Québec à Montréal.  
Claudyne Bienvenu, avocate, Tribunal des droits de la personne du Québec.  
Raymonde Leblanc, CSN, Montréal.  
Francine Lessard, Fédération des centres de la petite enfance du Québec, Québec.  
Katherine Lippel, professeure, Université du Québec à Montréal.  
Gilbert Nadon, avocat, Ouellet Nadon (firme spécialisée dans les litiges en matière d'assurance-emploi), Montréal.  
Françoise Tremblay, ministère de la Famille et de l'Enfance, Montréal.

**Terre-Neuve et Labrador**

Ron Croucher, Labour Standards Branch, Ministry of Labour.

Gerald Dwyer, conseiller auprès des travailleurs, Workplace Health, Safety and Compensation, Newfoundland Federation of Labour.

Keith Hutchings, responsable des évaluations, Workplace Health, Safety and Compensation Board.

Paul Newman, analyste des taux, Workplace Health, Safety and Compensation Commission.

## ANNEXE D : LISTE DES LOIS ET RÈGLEMENTS

### Colombie-Britannique

Lois :

*Community Care Facility Act*, RSBC 1996, c. 60  
*Employment Standards Act*, RSBC 1996, c. 113  
*Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, c. 210  
*Human Rights Code Amendment Act*, 2001, S.B.C. 2001, c. 15  
*Miscellaneous Statutes Amendment Act*, 2001, S.B.C. 2001, c. 32  
*Workers' Compensation Act*, RSBC 1996, c. 492

Règlements :

*Child Care Licensing Regulation*, B.C. Reg. 319/89  
*Employment Standards Regulation*, B.C. Reg. 396/95  
*Fishing Industry Regulations*, B.C. Reg. 674/76

### Québec

Lois :

*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12  
*Code civil du Québec*  
*Code du travail*, L.R.Q., c. C-27  
*Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*, L.Q. 2003, c. 13 (Projet de loi 8).  
*Loi sur l'assurance parentale*, L.R.Q., c. A-29.001  
*Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., c. S-2.1  
*Loi sur l'équité salariale*, L.R.Q., c. E-12.001  
*Loi sur le régime des rentes du Québec*, L.R.Q., c. R-9  
*Loi sur le statut professionnel des artistes des arts visuels, des métiers d'art et de la littérature et sur leurs contrats avec les diffuseurs*, L.R.Q., c. S-32.01  
*Loi sur le statut professionnel et les conditions d'engagement des artistes de la scène, du disque et du cinéma*, L.R.Q., c. S-32.1  
*Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., c. A-3.001  
*Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*, L.R.Q., c. C-8.2  
*Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., c. N-1.1

Règlements :

*Règlement sur les normes du travail*, L.R.Q., c. N-1.1, r. 3  
*Règlement sur les centres de la petite enfance*, L.R.Q., c. C-8.2, r.2  
*Règlement sur le travail visé, Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q., c. R-9, r.8

**Terre-Neuve et Labrador**

Lois :

*Child Care Services Act*, SN 1998, c. C-11.1, telle qu'amendée

*Human Rights Code*, RSN 1990, c. H-14

*Labour Standards Act*, R.S.N. 1990, c. L-2, telle qu'amendée

*Workplace Health, Safety and Compensation Act*, RSN 1990, c. W-11

Règlements :

*Child Care Services Regulation*, N.R. 37/99, telle qu'amendée

*Workplace Health, Safety and Compensation Regulation*, C.N.R 1025/96

**Gouvernement fédéral**

Lois :

*Loi sur l'assurance-emploi*, L.R.C., ch. E-5.6

*Loi sur le statut de l'artiste*, 1992, ch. 33, telle qu'amendée.

*Régime des pensions du Canada*, L.R.C., ch. C-8

Règlements :

*Règlement modifiant le Règlement sur l'assurance-emploi*, DORS/98-551

*Règlement sur l'assurance-emploi*, DORS/96-332

*Règlement sur l'assurance-emploi (pêches)*, DORS/96-445

*Règlement sur le Régime de pensions du Canada*, C.R.C., ch. 385

**Textes juridiques de l'Organisation internationale du travail**

*Convention sur le travail à domicile* (1996) (n° 177), Organisation internationale du travail, Genève

*Recommandation sur le travail à domicile*, 1996 (n° 184), Organisation internationale du travail, Genève

## BIBLIOGRAPHIE

- ADAMS, George. *Canadian Labour Law*, deuxième édition, feuilles mobiles, Aurora (Ont.), Canada Law Books Inc., mise à jour permanente, mai 1999.
- ALBERTA, ALBERTA SOCIAL SERVICES. *Report on the Self-Employed Status of Family Day Home Providers* (rédigé par Mary I. Mills Consulting Services), texte non publié, 1989.
- ALLIANCE QUÉBÉCOISE DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES AUTONOMES. « Les travailleurs autonomes : où en sommes-nous? », texte préparé par l'étude Melançon, Marceau, Grenier et Sciortino.  
<<http://www.aqta.qc.ca/html/chroni1.htm>>, consulté le 19 février 2002.
- ASLAKSEN, Iulie, Charlotte KOREN et Marianne STOKSTAD. « The Effect of Child Care Subsidies : A Critique of the Rosen Model », *Feminist Economics*, vol. 6, n° 1 (mars 2000), p. 95-103.
- AU BAS DE L'ÉCHELLE. *Une réforme en profondeur : c'est l'heure! Avis sur la Loi sur les normes du travail*, Montréal, Au bas de l'échelle, 2000.
- BAKAN, Abigail B. et Audrey KOBAYASHI. *Politique d'équité en matière d'emploi au Canada : une comparaison interprovinciale*, Ottawa, Condition féminine Canada, Gouvernement du Canada, 2000.
- BAKKER, Isabella. *Travail non rémunéré et macro-économie : nouveaux débats, nouveaux outils d'intervention*, Ottawa, Condition féminine Canada, Gouvernement du Canada, 1998.
- BEACH, Jane. « Les ressources humaines du secteur des services de garde à l'enfance : Mise au point sur les politiques, tendances et activités » (rapport préparé pour la Table ronde pour le développement des ressources humaines du secteur des services de garde à l'enfance), Ottawa, Table ronde pour le développement des ressources humaines du secteur des services de garde à l'enfance, texte non publié, 2000.
- BEACH, Jane et Jane BERTRAND. *Le secteur de la garde à l'enfance : de la reconnaissance à la rémunération : une étude sur les ressources humaines en garde à l'enfance au Canada : Au-delà de l'amour des enfants. Programmes de formation innovateurs en éducation de la petite enfance : sélection d'études de cas*, Ottawa, Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, 1998a.
- BEACH, Jane, Jane BERTRAND et Gordon CLEVELAND. *Le secteur de la garde à l'enfance : de la reconnaissance à la rémunération : une étude sur les ressources humaines en garde à l'enfance au Canada : Au-delà de l'amour des enfants (Rapport*

*principal*), Ottawa, Comité de direction en matière de ressources humaines du secteur de la garde à l'enfance, 1998b.

—. *Le secteur de la garde à l'enfance : de la reconnaissance à la rémunération : une étude sur les ressources humaines en garde à l'enfance au Canada : Au-delà de l'amour des enfants (Résumé)*, Ottawa, Comité de direction en matière de ressources humaines du secteur de la garde à l'enfance, 1998c.

BELL, Pat. « *Workers providing day care in their homes apply to join union* », *The Ottawa Citizen*, septembre 1985.

BELLAVANCE, Joël-Denis. « Des millions échappent aux très petits salariés », *La Presse* [de Montréal], page A10, 13 février 2002.

BELLEAU, Josée. « Un travail en quête de conditions équitables, des stratégies politiques pour améliorer les conditions de travail des responsables de services de garde en milieu familial », Ottawa, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, texte non publié, 2002.

BERGMANN, Barbara R. « Subsidizing Child Care by Mothers At Home », *Feminist Economics*, vol. 6, n° 1, (mars 2000), p. 77-88.

BERNIER, Jean, Stéphanie BERNSTEIN, Marie-France BICH, Jean CHAREST, Michel COUTU, Jean-Jacques GISLAIN, Carol JOBIN, Paul-André LAPOINTE, Katherine LIPPEL, Sylvie MOREL, Renaud PAQUET, Gilles TRUDEAU, Guylaine VALLÉE et Pierre VERGE. « La garde en milieu familial - un dangereux précédent », *Le Devoir* [de Montréal], 22 octobre 2003. <<http://www.ledevoir.com/2003/10/22/38781.html>>, consulté le 23 octobre 2003.

BERNSTEIN, Stephanie, Katherine LIPPEL et Lucie LAMARCHE. *Les femmes et le travail à domicile : le cadre législatif canadien*, Ottawa, Condition féminine Canada, Gouvernement du Canada, 2001.

BERTRAND, Jane, Jane BEACH et Gyda CHUD. *Le secteur de la garde à l'enfance : de la reconnaissance à la rémunération : une étude sur les ressources humaines en garde à l'enfance au Canada : Au-delà de l'amour des enfants. Formation professionnelle et perfectionnement : une analyse bibliographique*, Ottawa, Fédération canadienne des services de garde à l'enfance., 1998.

BLANCHETTE, Sylvie. « La négociation collective chez des pigistes : l'expérience de l'union des artistes », dans *Élargir le Code du travail. Textes présentés par Jacques Desmarais. Actes de la 10<sup>e</sup> journée de droit social et du travail (14 mai 1999)*, Montréal, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal, 1999.

BLANPAIN, Roger. *The Legal and Contractual Situation of Teleworkers in the European Union: The Law Aspects Including Self-Employed. Consolidated Report*, document de

- travail n° WP/97/28/EN, Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1997.
- BORIS, Eileen. *Home to Work: Motherhood and the politics of industrial homework in the United States*, New York, Cambridge University Press, 1994.
- BORIS, Eileen et Cynthia R. DANIELS. *Homework: Historical and Contemporary. Perspectives on Paid Labor in the Home*, Chicago, University of Illinois Press, 1989.
- BORIS, Eileen et Elisabeth PRÜGL (dir.). *Homeworkers in Global Perspective: Invisible No More*, New York, Routledge, 1996.
- BRAULT, Serge. « Chapitre 4, Réflexion collective sur le milieu du travail en évolution », dans *Réflexion collective sur le milieu de travail en évolution : rapport du Comité consultatif sur le milieu de travail en évolution*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997.
- BRETON, Pascale. « Québec ferme la porte à la syndicalisation des éducatrices en milieu familial ». *La Presse* [de Montréal], page A4, 18 juin 2003.
- BRIÈRE, Jean-Yves. « Le Big Bang de l'emploi ou la confrontation de la Loi sur les normes du travail et des emplois atypiques », dans *Emploi précaire et non-emploi : droits recherchés*, sous la direction de Lucie Lamarche, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1994.
- BÜHL, Michel et Angélo CASTELLETTA. *Accident du travail Maladie professionnelle*, 1<sup>re</sup> édition, Paris, Encyclopédie Delmas, 2000.
- CANADA, AGENCE DES DOUANES ET DU REVENU. « Vous avez une garderie à la maison? P134 (f) Rév. 00» (brochure), 2000. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.ccra-adrc.gc.ca/F/pub/tg/p134fq/p134fq.html>, consulté le 5 décembre 2001.
- . « Guide T4044 Dépenses d'emploi », <<http://www.ccra-adrc.gc.ca/taxindividuals/topics/employment/menu-f.html>>. Consulté le 27 février 2002.
- CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES. *Au-delà du projet de Loi C-2 : examen d'autres propositions de réforme de l'assurance-emploi*, rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, Peter Adams, député, président, 2001.
- CANADA, COMITÉ CONSULTATIF SUR LE MILIEU DE TRAVAIL EN ÉVOLUTION. *Réflexion collective sur le milieu de travail en évolution : rapport du Comité consultatif sur le milieu de travail en évolution*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997.
- CANADA, MINISTÈRE DU REVENU CANADA. Annulation de la décision en date du 29 décembre 1998 au sujet des cotisations pour l'assurance-emploi et le RPC dues par

*Briar Hill Children's Programs* (12 juillet 1999), n<sup>os</sup> 94-98-3135/3136/3857/3858/3859/3860/3862/3863/3864, non publiée.

—. Décision au sujet des cotisations pour l'assurance-emploi et le RPC dues par *Briar Hill Children's Programs* (29 décembre 1998), n<sup>os</sup> 94-98-3135/3136/3857/3858/3859/3860/3862/3863/3864, non publiée.

CARRASCO, Cristina et Arantxa RODRIGUEZ. « Women, Families, and Work in Spain : Structural Changes and New Demands », *Feminist Economics*, vol. 6, n<sup>o</sup> 1 (mars 2000), p. 45-57.

CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayad, 1995.

CRRU (CHILDCARE RESOURCE AND RESEARCH UNIT). *Early Childhood Care and Education in Canada, Provinces and Territories, 1998*, Toronto, Childcare Resource & Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 2000.

CLEVELAND, G. et M. KRASHINSKY. *The Benefits and Costs of Good Child Care: The Economic Rationale for Public Investment in Young Children*, Toronto, Childcare Resource & Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1998.

CLICHE, Bernard et Michel GRAVEL. *Les accidents du travail et les maladies professionnelles : indemnisation et financement*, Cowansville (Qc), Éditions Yvon Blais, 1997.

CLICHE, Bernard, Serge LAFONTAINE et Richard MAILHOT. *Traité de droit de la santé et de la sécurité au travail*, Cowansville (Qc), Éditions Yvon Blais, 1993.

COBBLE, Dorothy Sue. *The Prospects for Unionism in a Service Society*, Civic Practices Network, 1995, <[http://www.cpn.org/cpn/sections/topics/work/civic\\_perspectives/unionism\\_service1.html](http://www.cpn.org/cpn/sections/topics/work/civic_perspectives/unionism_service1.html)>. Consulté le 9 janvier 2002.

COLOMBIE-BRITANNIQUE, *Public Sector Employers' Council Pay Equity Framework*. <<http://www.psec.gov.bc.ca/section1%5Fpayequity.html#intro>>. Consulté le 5 décembre 2001.

COLOMBIE-BRITANNIQUE, BRITISH COLUMBIA GOVERNMENT AND SERVICE EMPLOYEES' UNION (BCGSEU). *Worth More Than We Earn: Arguments for Pay Equity, BCGEU Submission on Proposed Amendments to the Human Rights Code*, 2001. <[http://www.bcgeu.bc.ca/briefs\\_background\\_010322.html](http://www.bcgeu.bc.ca/briefs_background_010322.html)>, consulté le 5 décembre 2001.

COLOMBIE-BRITANNIQUE, EMPLOYMENT STANDARDS COMMISSION.

*Guidelines Manual, Employment Standards Commission,*

<[http://www.labour.gov.bc.ca/esb/igm/igm\\_toc.htm](http://www.labour.gov.bc.ca/esb/igm/igm_toc.htm)>, consulté le 21 novembre 2001.

COLOMBIE-BRITANNIQUE, MINISTRY OF COMMUNITY, ABORIGINAL & WOMEN'S SERVICES. *Provincial Child Care Survey Preliminary Report*, Victoria, Ministry of Community, Aboriginal & Women's Services, septembre 2001.

COLOMBIE-BRITANNIQUE, MINISTRY OF LABOUR, EMPLOYMENT STANDARDS BRANCH. *Interpretation Guidelines Manual*, <<http://www.labour.gov.bc.ca/esb/igm2/igmp03.htm#sect16>>, consulté le 21 novembre 2001.

COLOMBIE-BRITANNIQUE, MINISTRY OF SOCIAL DEVELOPMENT AND ECONOMIC SECURITY. *Child Care Resource & Referral Program*, Victoria : Ministry of Social Development and Economic Security, juin 2000.

— . *Child Care Subsidy and Rates*, Victoria, Ministry of Social Development and Economic Security, novembre 2000.

— . *Infant Toddler Incentive Grant for Licensed Family Child Care Providers*, Victoria, Ministry of Social Development and Economic Security, avril 2001.

— . *Child Care Resource and Referral Program Standards Manual*. <<http://www.sdes.gov.bc.ca/PUBLICAT/ccrr/toc.htm>>, consulté le 28 août 2001.

COLOMBIE-BRITANNIQUE, PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE. « Photo radar, pay equity commitments honoured », Communiqué de presse, 8 août 2001, <<http://os8150.pb.gov.bc.ca/4dcgi/nritem?4829>>, consulté le 5 décembre 2001.

COLOMBIE-BRITANNIQUE, WORKERS' COMPENSATION BOARD. *Assessment Operating Policy*, disponible au site Web du *Workers' Compensation Board* <<http://www.wcb.bc.ca>>, consulté le 23 novembre 2001.

— . *Rehabilitation Services and Claims Manual*, disponible au site Web du *Workers' Compensation Board* <<http://www.wcb.bc.ca>>, consulté le 23 novembre 2001.

COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL DU QUÉBEC. « Avis juridique sur le statut des responsables de service de garde en milieu familial », rédigé à l'intention de l'auteure à la demande de Madame Marie-France Plouffe, Direction régionale de Montréal, secteur 3, Québec, Commission de la santé et de la sécurité au travail, 10 janvier 2002.

COMMISSION DES NORMES DU TRAVAIL DU QUÉBEC. « Avis juridique sur le statut des responsables de service de garde en milieu familial », rédigé à l'intention de

l'auteure par M<sup>e</sup> Myriam Bédard, Québec, Commission des normes du travail du Québec, 14 décembre 2001.

— *Interprétation et jurisprudence : Loi sur les normes du travail, règlements, Loi sur la Fête nationale*, 9<sup>e</sup> édition, Québec, Commission des normes du travail, 1998.

CSF (CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME). *Emploi atypique cherche normes équitables : Avis du Conseil du statut de la femme*, Québec, Conseil du statut de la femme, Gouvernement du Québec, 2000.

— *Le salaire des éducatrices en garderie au Québec : Avis du Conseil du statut de la femme*, Québec, Conseil du statut de la femme, Gouvernement du Québec, 1995.

— *Travailler autrement : pour le meilleur ou pour le pire? Les femmes et le travail atypique*, Québec, Conseil du statut de la femme, Gouvernement du Québec, 2000.

COX, Rachel, Jacques DESMARAIS et Katherine LIPPEL. *Les enjeux juridiques du télétravail au Québec*, rapport produit pour le Centre d'études francophones sur l'informatisation des organismes (CEFRIO), 2001, <[http://www.cefrio.qc.ca/projets/proj\\_06.cfm](http://www.cefrio.qc.ca/projets/proj_06.cfm)>, consulté le 9 janvier 2002.

CSN (CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX). « L'emploi autonome, une réalité incontournable dans nos rangs, dans la société », document présenté au Conseil confédéral à sa réunion du 18 au 20 mars 1998.

— « La CSN porte plainte au Bureau international du travail relativement aux lois 7 et 8 », communiqué de presse, 19 décembre 2003, <<http://www.csn.qc.ca/Communiques/CommDec03/Comm19-12-03.html>>, consulté le 19 décembre 2003.

DAGENAIS, Lucie France (textes présentés par). *Nouvelles formes de travail : les droits ont-ils un avenir?*, Montréal, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 1998.

— *Travail éclaté : protection sociale et égalité*, Cowansville (Qc), Éditions Yvon Blais, 1998.

DAGG, Alexandra. « Chapitre 5 – La représentation et la protection des travailleurs dans la “nouvelle économie” », dans *Réflexion collective sur le milieu de travail en évolution. Le rapport du Comité consultatif sur le milieu de travail en évolution*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997.

DE WOLFF, Alice. *Breaking the Myth of Flexible Work: Contingent Work in Toronto*, Toronto, Contingent Workers Project, 2000.

DESMARAIS, Jacques (textes présentés par). *Élargir le Code du travail. Actes de la 10<sup>e</sup> journée de droit social et du travail (14 mai 1999)*, Montréal, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal, 1999.

DESROCHERS, Lucie. *Travailler autrement : pour le meilleur ou pour le pire? – Les femmes et le travail atypique*, Québec, Conseil du Statut de la femme, Gouvernement du Québec, 2000.

DOHERTY, Gillian, Martha FRIENDLY et Mab OLOMAN. *Le soutien aux femmes, le travail des femmes et la garde d'enfants à l'ère de la réduction du déficit, du transfert des responsabilités, de la réduction de la taille de l'État et de la déréglementation*, Ottawa, Condition féminine Canada, Gouvernement du Canada, 1998.

DOHERTY, Gillian, Donna S. LERO, Hillel GOELMAN, Annette LAGRANGE et Jocelyne TOUGAS. *Oui, Ça me touche! : Étude n° 1, Une étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie*, Guelph, University of Guelph, Centre for Families, Work and Well-Being, 2000a.

DOHERTY, Gillian, Donna S. LERO, Hillel GOELMAN, Jocelyne TOUGAS et Annette LAGRANGE. *Oui, Ça me touche! : Étude n° 3, Des milieux accueillants où l'on apprend : La qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada*, Guelph, University of Guelph, Centre for Families, Work and Well-Being, 2000b.

DOHERTY, Gillian, Donna S. LERO, Jocelyne TOUGAS, Annette LAGRANGE et Hillel GOELMAN. *You Bet I Care!: Study n° 4, Policies and Practices in Canadian Family Child Care Agencies*, Guelph, University of Guelph, Centre for Families, Work and Well-Being, 2001.

DONATH, Susan. « The Other Economy: A Suggestion for a Distinctively Feminist Economics », *Feminist Economics*, vol.6, n° 1 (mars 2000), p. 115-123.

DUNSTER, Lee. *Supporting Family Day Care Providers*, Ottawa, Child Care Providers Association, 1992.

—. *Caregiver to Caregiver : A Handbook on Developing Family Day Care Provider Groups*, Ottawa, Child Care Providers Association, 1993.

—. *Un guide pour la responsable de garde en milieu familial*, Ottawa, Child Care Providers Association, 1994.

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA. *Good Jobs, Bad Jobs: Employment in the Service Economy*, Ottawa, Ministry of Supply and Services, 1990.

FCSGE (FÉDÉRATION CANADIENNE DES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE). *Gagner sa vie comme responsable d'un service de garde, Une enquête sur les personnes*

*responsables d'un service de garde en milieu familial non réglementé*, Ottawa, Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, 1998a.

— *Gagner sa vie comme responsable d'un service de garde, Une enquête sur les personnes responsables d'un service de garde en milieu familial réglementé*, Ottawa, Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, 1998b.

— *Gagner sa vie comme responsable d'un service de garde : Enquête sur les personnes responsables d'un service de garde en milieu familial non réglementé offert au domicile de l'enfant*, Ottawa, Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, 1998c.

FREILER, Christa, Felicite STAIRS et Brigitte KITCHEN avec Judy CERNY. *Les mères en tant que soutiens économiques et dispensatrices de soins : la responsabilité à l'égard des enfants, la politique sociale et le régime fiscal*, Ottawa : Condition féminine Canada, Gouvernement du Canada, 2001.

FUDGE, Judy. *Labour Law's Little Sister: The Employment Standards Act and the Feminization of Labour*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 1991.

— « New Wine Into Old Bottles?: Updating Legal Forms to Reflect Changing Employment Norms », *U.B.C. Law Review*, vol. 33, n°1(1999), p. 130-151.

FUDGE, Judy et Leah F. VOSKO. « Gender, Segmentation and the Standard Employment Relationship in Canadian Labour Law, Legislation and Policy », *Economic and Industrial Democracy*, n° 22 (2001a), p. 271-310.

— « By Whose Standards? Reregulating the Canadian Labour Market », *Economic and Industrial Democracy*, n° 22 (2001b), p. 327-356.

GAGNON, Katia. « Un monstre nécessaire », *La Presse* [de Montréal], p. A12, 3 décembre 2001.

GAGNON, Robert P. *Le droit du travail du Québec*, 4<sup>e</sup> édition. Cowansville (Qc), Éditions Yvon Blais, 1999.

GOELMAN, Hillel, Gillian DOHERTY, Donna S. LERO, Annette LAGRANGE et Jocelyne TOUGAS. *Oui, ça me touche! : Étude n° 2, Des milieux accueillants où l'on apprend : La qualité dans les garderies au Canada*, Guelph, University of Guelph, Centre for Families, Work and Well-Being, 2000.

GOYETTE, Renée. « À la recherche du véritable statut: salarié ou travailleur autonome », dans *Développements récents en droit du travail, 1998*, Barreau du Québec, Cowansville (Qc), Éditions Yvon Blais, 1998.

- HANSEN, Karen. « Employee versus Independent Contractor », avis en date du 12 janvier 1999 produit à l'intention du Family Day Home Association of Alberta, Calgary, Shea, Nerland, Calnan, non publié, 1999.
- HEDIAN, H. Victoria. « Independent Contractors: The Good, The Bad, And The Phony », texte produit à l'occasion du *LCC Conference* tenue du 15 au 17 mai 2001 à San Francisco, Californie. Baltimore (Maryland), Abato, Rubenstein and Abato, Public Attorneys, non publié, 2001.
- HUGHES, Colin et Kerry MCCUAIG. *When Mom Must Work: Family Day Care as a Welfare-to-Work Option*, Toronto, Ontario Coalition for Better Child Care, 2000.
- HUGHES, Karen D. *Gender and Self-employment in Canada: Assessing Trends and Policy Implications*, CPRN Study No. w/04, Changing Employment Relationship Series, Ottawa, Canadian Policy Research Networks, 1999, <<http://www.cprn.ca/cprn.html>>, consulté le 10 janvier 2002.
- ILGWU (INTERNATIONAL LADIES' GARMENT WORKERS' UNION) et INTERCEDE. *Meeting the Needs of Vulnerable Workers: Proposals for Improved Employment Legislation and Access to Collective Bargaining for Domestic Workers and Industrial Homeworkers*, rapport présenté au Toronto Organization for Domestic Workers' Rights, 1993.
- JENSON, Jane, Rionne MAHON et Susan D. PHILLIPS. « No Minor Matter: The Political Economy of Childcare in Canada » dans *Changing Canada: Political Economy as Transformation*, Wallace Clement et Leah Vosko (dir.), Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003.
- KYLE, Irene. « Carework, Perspectives of Home Child Care Providers », *Linking Research to Practice, A Canadian Forum*, Ottawa, Canadian Child Care Federation, 1999, p. 55-60.
- . *Quality in Home Child Care Settings: A Critical Review of Current Theory and Research*, Toronto, Family Day Care Services, 2000.
- LAMARCHE, Lucie (dir.). *Emploi précaire et non-emploi: droits recherchés*, Cowansville (Qc), Éditions Yvon Blais, 1994.
- LANGILLE, Brian A. et Guy DAVIDOV. « Beyond Employees and Independent Contractors : A View From Canada », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 21, n°1 (1999), p. 7-45.
- LINDER, Marc. « What Is an Employee? Why It does, but Should Not Matter », dans *The Employment Relationship in Anglo-American Law*, New York, Greenwood Press, 1989.

- . « Dependent and Independent Contractors in Recent U.S. Labor Law: An Ambiguous Dichotomy Rooted in Simulated Statutory Purposelessness », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 21 (1999), p. 187-230.
- LIPPEL, Katherine, Stephanie BERNSTEIN et Marie-Claude BERGERON. *Le retrait préventif de la travailleuse enceinte : réflexions sur le droit et la médecine*, Cowansville (Qc), Éditions Yvon Blais, 1996.
- LIPPEL, Katherine, Lucie LAMARCHE et Stephanie BERNSTEIN. *Les femmes et le travail à domicile : le cadre législatif canadien*, Ottawa, Condition féminine Canada, Gouvernement du Canada, 2001.
- LOCHHEAD, Clarence et Catherine SCOTT. *La dynamique de la pauvreté chez les femmes au Canada*, Ottawa, Condition féminine Canada, Gouvernement du Canada, 2000.
- LOWE, Graham S. et Grant SCHELLENBERG. *What's a Good Job? The Importance of Employment Relationships*, CPRN Study No. W|05, Ottawa, Canadian Policy Research Networks, 2001.
- MACPHERSON, Elizabeth. « Collective Bargaining for Independent Contractors: Is the Status of the Artist Act a Model for Other Industrial Sectors? », *Canadian Labour and Employment Law Journal*, n° 7 (1999), p. 355-389.
- MORIN, Fernand et Jean-Yves BRIÈRE. « L'emploi atypique et le droit à l'emploi, Titre VI » dans *Le droit à l'emploi au Québec*, Montréal, Éditions Wilson et Lafleur Ltée, 1998.
- NELSON, Julie A. « Of Markets and Martyrs : Is it OK to Pay Well for Care? », *Feminist Economics*, vol. 5, n° 3 (1999), p. 43-59.
- NYBERG, Anita. 2000. « From Foster Mothers to Child Care Centers : A History of Working Mothers and Child Care in Sweden », *Feminist Economics*, vol. 6, n° 1 (mars 2000), p. 5-20.
- ONTARIO COALITION FOR BETTER CHILD CARE. *Pay Equity Kit*, Toronto, Ontario Coalition for Better Child Care, 1993.
- OSLER HARKIN & HARCOURT. « Employee versus Independent Contractor », avis produit à l'intention de certaines agences appartenant à la *Home Child Care Association of Ontario* et connues sous le nom de « *Elora Group* », non publié, c. 1999.
- PÉLOQUIN, Tristan. « Les éducatrices en milieu familial pourront se syndiquer », *La Presse* [de Montréal], page A3, 8 mai 2003.
- . « Nouveaux obstacles à la syndicalisation des éducatrices en milieu familial », *La Presse* [de Montréal], page A4, 9 mai 2003.

- PERRONS, Diane. « Care, Paid Work, and Leisure: Rounding the Triangle », *Feminist Economics*, vol. 6, n° 1 (mars 2000), p. 105-114.
- PRÜGL, Elisabeth. « Biases in Labor Law: A Critique from the Standpoint of Home-Based Workers », dans *Homeworkers in Global Perspective: Invisible No More*, Eileen Boris et d'Elisabeth Prügl (dir.), New York, Routledge, 1996.
- . *The Global Construction of Gender, Home-based Work in the Political Economy of the 20<sup>th</sup> Century*, New York, Columbia University Press, 1999.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE. *Programme éducatif des centres de la petite enfance*, Sainte-Foy (Qc), Les Publications du Québec, 1997.
- . *Redressement des salaires et des revenus*, Document de travail, Québec, Direction des relations avec les partenaires, ministère de la Famille et de l'Enfance, 1999.
- . *Centres de la petite enfance. Règles budgétaires pour l'année 2000/2001*, Québec, Gouvernement du Québec, 2000.
- . *Développement de nouvelles places en services de garde. Places disponibles dans les services de garde*, document de travail, Québec, Direction des relations avec les partenaires, ministère de la Famille et de l'Enfance, 2001a.
- . *Document d'information en matière de garde en milieu familial*, Québec, ministère de la Famille et de l'Enfance, 2001b.
- . *Places au permis au 31 mars 2001. Base de données du MFE : Suivi des places en développement*, document de travail, Québec, Direction des relations avec les partenaires, ministère de la Famille et de l'Enfance, 2001c.
- . *Rapport d'enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde éducatifs*, Québec, Gouvernement du Québec, 2001d.
- . *Situation des Centres de la Petite Enfance et des garderies au Québec en l'an 2000. Analyse des rapports d'activités 1999-2000 soumis par les services de garde*, Québec, ministère de la Famille et de l'Enfance, 2001e.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES. *Bulletin d'information, Ajustements à la politique fiscale applicable aux particuliers et aux sociétés, 6 octobre 2000*, Québec, ministère des Finances, 2000.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DU REVENU. *Bulletin d'information RRQ. 1-1/R2, Statut d'un travailleur, 30 octobre 1998*, Québec, ministère du Revenu du Québec, 1998.
- . *Formulaire TP-64.3 Conditions générales d'emploi*, <[http://revenu.gouv.qc.ca/fr/formulaires/tp/tp-64\\_3.asp](http://revenu.gouv.qc.ca/fr/formulaires/tp/tp-64_3.asp)>, consulté le 5 décembre 2001.

- . *Les dépenses reliées à l'emploi (IN-118) (brochure)*, <<http://revenu.gouv.qc.ca/fr/publications/in/in-118.asp>>, consulté le 5 décembre 2001.
- QUÉBEC, VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL. *Rapport annuel du Vérificateur général du Québec 1998-1999*, <<http://www.vgq.gouv.qc.ca/rappann/index.htm>>, consulté le 15 janvier 2002.
- RODGERS, Gerry et Janine RODGERS. « Precarious work in Western Europe: The state of the debate », dans *Precarious Jobs in Labour Market Regulation: The Growth of Atypical Employment in Western Europe*, Gerry Rodgers et Janine Rodgers (dir.), Genève, International Institute of Labour, 1989.
- RODRIQUE, Sébastien. « Garderies en milieu familial, des millions en rattrapage salarial », *La Presse* [de Montréal], page A3, 8 août 2001.
- ROSE, Rose et Elizabeth OUELLET. *Une évaluation de l'emploi d'aide familiale*, Montréal, Association des aides familiales du Québec, Relais-Femmes et Services aux collectivités de l'UQAM, 2000.
- RUCKELSHAUS, Catherine K. et Bruce GOLDSTEIN. *The Legal Landscape for Contingent Workers in the United States*, National Employment Law Project et Farmworker Justice Fund, texte non publié, c.2000.
- SAINT-ANDRÉ, Yves. « Les décrets de convention collective : récents développements, bilan et perspectives », dans *Développements récents en droit du travail*, Barreau du Québec, Cowansville (Qc), Éditions Yvon Blais, 1995.
- SCHETAGNE, Sylvain. « Maternity leave, parental leave, and self employed workers : Time for action ! », *Perception*, vol. 24, n° 4 (mars 2000), d Disponible au site Web du Conseil canadien de développement social <[www.ccsd.ca](http://www.ccsd.ca)>, consulté le 1<sup>er</sup> juin 2001.
- SCHNEIDER DE VILLEGAS, Gisèle. « Le travail à domicile : une protection sociale est indispensable », *Revue internationale du Travail*, vol. 129, n° 4 (1990), p. 463.
- SHOULDICE, Lee. « Independent Contractors: How to Structure and Maintain the Independent Relationship », Toronto, Blake Cassels & Graydon, texte non publié, c.1999.
- SIRIANNI, Carmen et Cynthia NEGREY. « Working Time as Gendered Time », *Feminist Economics*, vol. 6, n° 1, (mars 2000), p. 59-76.
- SPALTER-ROTH, Roberta et Heidi HARTMANN. « Gauging the Consequences for Gender Relations, Pay Equity, and the Public Purse », dans *Contingent Work: American Employment Relations in Transition*, Ithaca (New York), Cornell University Press, 1998.

STEAD, Hilary. « Child-care workers fuming, Approximately 500 women stand to lose with settlement », *Guelph Mercury*, p. A1, 8 février 2002.

TERRE-NEUVE ET LABRADOR, LABOUR STANDARDS BOARD. *New Employment Standards for Newfoundland and Labrador, Report of The Labour Standards Board*, rapport présenté par James C. Oakley, Janet Kelly et Greg Pretty, 2000, <<http://www.gov.nf.ca/labour/Labour/LabStnd/REPORT.PDF>>, consulté le 7 décembre 2001.

THOMPSON, Mark. *Rights and Responsibilities in a Changing Workplace*, Victoria, Ministry of Skills, Training and Labour, Colombie-Britannique, 1994.

TOWNSON, Monica. « Reforming the Canada Pension Plan: The Implications for Women », rapport non publié produit pour Condition féminine Canada, Gouvernement du Canada, 1995.

—. *Réduire la pauvreté parmi les femmes âgées : le potentiel des politiques en matière de revenu de retraite*, Ottawa, Condition féminine Canada, Gouvernement du Canada, 2000.

TRZCINSKI, Eileen. « Family Policy in Germany: A Feminist Dilemma? », *Feminist Economics*, vol. 6, n° 1 (mars 2000), p. 21-44.

VALLÉE, Guylaine. « Pluralité des statuts de travail et protection des droits de la personne : quel rôle pour le droit du travail? », dans L. F. Dagenais (textes présentés par), *Nouvelles formes de travail : Les droits ont-ils un avenir?*, Montréal, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, p. 45-84, 1998.

—. « Pluralité des statuts de travail et protection des droits de la personne, Quel rôle pour le droit du travail? », *Relations industrielles*, vol. 54, n° 2 (1999), p. 277-312.

VERGE, Pierre et Guylaine VALLÉE. *Un droit du travail? Essai sur la spécificité du droit du travail*, Cowansville (Qc), Éditions Yvon Blais, 1997.

VOSKO, Leah F. « Legitimizing the Triangular Employment Relationship: Emerging International Labor Standards from a Comparative Perspective », *Comparative Labor Law Journal*, n° 19 (1997), p. 43-77.

—. *Temporary Work: The Gendered Rise of a Precarious Employment Relationship*, Toronto, University of Toronto Press, 2000.

**Projets financés en vertu du Fonds de recherche en matière de politiques  
de Condition féminine Canada**  
**Appel de propositions L'accès des femmes à des emplois viables offrant des avantages  
adéquats : Solutions sous forme de politiques gouvernementales**

*Les modifications apportées en 1997 au Régime de pensions du Canada : leurs  
répercussions sur les femmes et les hommes*

Adil Sayeed

*Le maintien des avantages non pécuniaires liés aux prestations de travail : une mesure de  
soutien aux mères seules et aux femmes handicapées*

Tanis Doe, Doris Rajan, Claire Abbott

*Les femmes occupant des emplois atypiques – le défi de la politique gouvernementale*

Monica Townson

*Vivre dans l'insécurité complète : répercussions des tendances du travail atypique sur les  
mères chefs de famille monoparentale*

Marylee Stephenson et Ruth Emery

*La santé au travail des femmes occupant des emplois atypiques*

Isik Urla Zeytinoglu, Josefina Moruz, M. Bianca Seaton et Waheeda Lillevik

*Les femmes et l'emploi : éliminer les obstacles fiscaux à la participation des femmes au  
marché du travail*

Kathleen Lahey

***Pour en faire un véritable emploi : des stratégies pour améliorer les conditions de travail  
des responsables de services de garde en milieu familial***

**Rachel Cox**

*Les travailleuses autonomes à leur compte : perspective politique*

Judy Bates

*Le travail autonome des femmes: options stratégiques qui favorisent l'égalité et les  
possibilités économiques*

Jennifer Rooney, Donna Lero, Karen Korabik et Denise L. Whitehead