

Par courrier électronique

21 juillet 2025

Madame Catherine BLOUIN
Ministre de la Famille
Ministère de la Famille
425, rue Jacques-Parizeau, 4^e étage
Québec (Québec) G1R 4Z1
ministre.famille@mfa.gouv.qc.ca

Objet : Commentaires sur le *Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance et Règlement sur la contribution réduite*

Madame la Ministre,

Comme vous le savez, la *Charte des droits et libertés de la personne*¹ confie à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse le mandat de relever les dispositions des lois et des règlements du Québec qui lui seraient contraires et de faire au gouvernement les recommandations appropriées. La *Loi sur la protection de la jeunesse* lui confie également la responsabilité de faire des recommandations au gouvernement dans le but d'assurer la protection des enfants dont la sécurité ou le développement peuvent être compromis². C'est à ce titre que nous vous transmettons aujourd'hui nos commentaires sur le *Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance* (RASGEE) et *Règlement sur la contribution réduite* (RCR)³.

Pour les motifs exposés ci-dessous, la Commission des droits s'inquiète de l'effet discriminatoire que le projet de règlement pourrait avoir à l'endroit des femmes demandeuses d'asile, mais également à l'endroit des enfants dont les parents sont demandeurs d'asile.

¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c 12.

² *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c P-34, art 23 a) et e) et art 1.

³ *Projet de Règlement modifiant le Règlement sur l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance et le Règlement sur la contribution réduite*, GOQ 25, 23 juin 2026, 3417-3419 (Projet de règlement).





Le jugement *Kanyinda* de la Cour suprême et les modifications proposées

En mars 2026, la Cour suprême a jugé que l'article 3 du RCR était discriminatoire au sens de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁴. La Cour a jugé que cet article avait un effet disproportionné sur les femmes demandeuses d'asile et que cette distinction fondée sur le sexe venait perpétuer et accentuer les désavantages subis par ces femmes, désavantages intimement liés à « leurs identités et réalités intersectées »⁵. Elle a conclu que le RCR limitait leur capacité à participer au marché du travail et renforçait leur exclusion sociale et que les désavantages découlant de l'impossibilité d'accéder à des services de garde subventionnés étaient aggravés par leur statut précaire, à titre de personne immigrante et leur position sociale marginalisée⁶. Elle a ainsi ordonné que l'article 3 du RCR soit « interprété comme incluant, parmi les personnes admissibles à la contribution réduite aux services de garde subventionnés, les parents résidant au Québec qui sont des demandeurs d'asile »⁷.

Le projet de règlement se conforme au jugement en venant modifier l'article 3 du RCR en rendant les places subventionnées accessibles à toutes les personnes résidant au Québec. Toutefois, d'autres modifications réglementaires soulèvent les interrogations de la Commission des droits.

En effet, le RASGEE serait modifié en parallèle⁸ pour introduire des catégories de parents aux fins de créer un classement des enfants dans un processus d'attribution des places subventionnées. Ce règlement désignerait désormais, dans une « catégorie A », les parents qui étaient admissibles à la contribution réduite avant son élargissement par les tribunaux. De fait, à quelques différences de formulation près, la liste de cette catégorie A est identique à la liste de l'article 3 du RCR, pourtant jugée trop restrictive par la Cour suprême. Les demandeurs d'asile seraient quant à eux classés dans la « catégorie B » de parents, avec les travailleurs étrangers temporaires détenteurs d'un permis de travail ouvert et les étudiants étrangers non-détenteurs d'une bourse du gouvernement du Québec. Ces personnes n'auraient accès à une place subventionnée que de manière résiduelle, lorsque la liste de parents de « catégorie A » serait épuisée.

Le projet de règlement et son effet potentiellement discriminatoire sur les femmes demandeuses d'asile

En vertu du RASGEE modifié, les mères demandeuses d'asile n'auraient donc accès à une place à contribution réduite que si aucun parent de catégorie A ne souhaite obtenir cette place. Or, dans la mesure où il manque actuellement plusieurs dizaines de milliers de place en garderie — subventionnées ou non — on peut penser que la majorité des mères demandeuses d'asile seraient toujours, concrètement, dans l'impossibilité d'obtenir une place subventionnée⁹.

⁴ *Québec (Procureur général) c Kanyinda*, 2026 CSC 7.

⁵ *Ibid* au para 39.

⁶ *Ibid*. Voir notamment les paras 72, 82, 83 et 90.

⁷ *Ibid* au para 14.

⁸ Projet de règlement, *supra* note 3 à l'art 4.

⁹ Au 31 mai 2026, 30 688 enfants étaient en attente d'une place immédiatement dans un service de garde éducatif à l'enfance (SGEE) au Québec, en ligne : <https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/plan-action-reseau-services-garde/statistiques>



La Commission des droits s'inquiète de l'effet discriminatoire que cette modification au RASGEE pourrait avoir, en contravention des articles 10 et 12 de la *Charte québécoise*.

Rappelons que toutes les personnes présentes au Québec bénéficient de la protection de la Charte, peu importe leur statut migratoire¹⁰. En vertu de l'article 10, toute personne a notamment droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondées sur l'un ou plusieurs des 14 motifs prohibés de discrimination.

Toutes les distinctions ou différences de traitement ne portent pas atteinte au droit à l'égalité. Toutefois, il est reconnu que lorsque l'État accorde un avantage, en créant par exemple un programme social, il doit veiller à ce que cet avantage soit accordé sans discrimination¹¹.

La Commission des droits s'interroge sur l'effet d'exclusion qui pourrait découler de la modification proposée au RASGEE pour un grand nombre de femmes demandeuses d'asile. On peut se demander si une distinction discriminatoire pourrait être établie sur la base du motif « sexe », en raison des responsabilités disproportionnées qu'elles assument relativement à la garde et aux soins des enfants, et/ou sur la base du motif « condition sociale », compte tenu des circonstances propres aux personnes demandeuses d'asile, dont « le statut socioéconomique inférieur, la pauvreté, l'exclusion sociale et la stigmatisation »¹² qu'elles subissent. Les femmes demandeuses d'asile, par ailleurs souvent racisées, font en effet face à des « défis uniques en raison de leurs identités et réalités intersectées »¹³.

Le fait que certaines femmes demandeuses d'asile puissent avoir accès à une place subventionnée, dans certaines régions où la demande serait plus faible, par exemple, n'aurait pas pour effet d'empêcher un éventuel constat de discrimination. En effet, les tribunaux ont établi que pour arriver à un constat de discrimination indirecte ou par effet préjudiciable, toutes les personnes membres d'un groupe n'ont pas à être « également maltraité[e]s »¹⁴.

Par ailleurs, le fait de prioriser l'accès aux places subventionnées pour certaines catégories de personnes parce qu'on estime qu'elles étaient « historiquement » avantagées¹⁵ par le système invalidé par les tribunaux ne constitue pas une forme de justification qui permettrait la restriction de droits de la personne au sens de l'article 9.1 de la Charte. Corriger une situation de discrimination n'est pas une atteinte aux droits des autres personnes.

¹⁰ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire sur le projet de loi n° 83, Loi concernant principalement l'admissibilité au régime d'assurance maladie et au régime général d'assurance médicaments dont les parents ont un statut migratoire précaire*, 2021, à la p 27.

¹¹ *Ibid* aux pp 28 et 29.

¹² *Kanyinda*, *supra* note 4 au para 90.

¹³ *Ibid* au para 39.

¹⁴ *Fraser c Canada (Procureur général)*, 2020 CSC 28, au para 75.

¹⁵ Gouvernement du Québec, *Mémoire au conseil des ministres relatif au Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance et le Règlement sur la contribution réduite*, 29 mai 2026, à la p 3, en ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/26-27/2026-0143_memoire.pdf.



Plus encore, on peut se demander comment une telle restriction dans l'accès aux places subventionnées pourrait se justifier alors que même que l'article 9.1 a récemment été modifié pour y inclure, dans les considérations qui doivent guider l'interprétation de l'exercice des droits et libertés de la personne, le « modèle d'intégration à la nation québécoise ». En vertu de ce modèle, l'État québécois a notamment le devoir de « [prendre] des mesures pour accueillir les personnes immigrantes et pour contribuer à leur épanouissement et à leur intégration notamment sur le marché du travail »¹⁶ et de « [prendre] des mesures pour promouvoir, défendre et faire respecter l'égalité entre les femmes et les hommes [...] »¹⁷. La récente politique sur l'intégration note aussi l'importance d'agir sur l'intégration en emploi des personnes immigrantes et plus particulièrement des femmes immigrantes et s'identifiant à des minorités culturelles¹⁸.

Rappelons finalement que près de 80 % des demandes d'asile entendues ont été acceptées en 2023¹⁹. Ce taux est historiquement haut, mais il reste qu'entre 2016 et 2021, il a oscillé entre 55 et 62 %²⁰. Bien qu'un certain nombre des demandeurs d'asile résidant au Québec puissent changer de province une fois reconnus comme réfugiés, il reste qu'une part non négligeable d'entre eux demeureront au Québec de manière permanente. Dans les circonstances, favoriser l'accès de leur enfant à un service de garde éducatif est une condition essentielle pour permettre leur intégration en emploi et, plus largement, leur participation active à la société québécoise.

Le projet de règlement et son effet potentiellement discriminatoire sur les enfants de parents demandeurs d'asile

Limiter les possibilités d'intégration au marché du travail pour les mères demandeuses d'asile risque de porter préjudice aux enfants. La Commission des droits l'a souligné à de nombreuses reprises : la précarité socioéconomique des familles a des effets négatifs importants sur le développement des enfants. Or, les familles racisées et immigrantes sont surreprésentées parmi les ménages à faible revenu²¹. Les familles à statut migratoire précaire sont aussi particulièrement exposées à des facteurs de stress chronique pouvant nuire au développement et à la sécurité des enfants²².

Les catégories établies par le projet de règlement seraient par ailleurs déterminantes dans l'octroi d'une place dans une installation subventionnée qui souhaiterait réserver jusqu'à 50 % de leurs

¹⁶ *Loi sur l'intégration à la nation québécoise*, RLRQ, c I-14.02, art 6 (°1).

¹⁷ *Ibid* à l'art 6 (°6).

¹⁸ Gouvernement du Québec, *Politique sur l'intégration nationale*, juin 2026, à la p 45, en ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/langue-francaise/fr/politiques/politique_integration_nationale.pdf

¹⁹ Suzanne Colpron, « Une terre promise », *La Presse*, 5 janvier 2025, en ligne : <https://www.lapresse.ca/actualites/national/toujours-plus-de-demandeurs-d-asile/le-canada-est-il-pret/2025-01-05/une-terre-promise.php>

²⁰ Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, *Statistiques de la Section de la protection des réfugiés*, en ligne : <https://www.irb-cisr.gc.ca/fr/transparence/cartable-ccp-nov-2020/Pages/pac10.aspx>

²¹ Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, *Pauvreté et exclusion sociale au Québec – État de situation*, 2024, à la p 13, en ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-sol/bidarite-sociale/cepe/publications/RA_etat_situation_CEPE_2024.pdf

²² Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*, 2020, au chapitre 4 (Mémoire à la Commission Laurent).



places aux enfants répondant aux priorités d'admission désormais encadrées par la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*²³.

Or, comme expliqué dans le mémoire au conseil des ministres, la modification proposée au projet de règlement vise à ce que « seulement l'enfant d'un parent du groupe A puisse être référé pour l'ensemble des priorités d'admission au Portail. Cette proposition permet d'éviter qu'un parent du groupe B répondant à une priorité d'admission puisse obtenir une place devant un parent du groupe A n'y répondant pas »²⁴.

Le règlement aurait donc pour effet d'empêcher la mise en œuvre du mécanisme de priorisation des places prévue par la loi pour les enfants dont l'un des parents est demandeur d'asile. Cette exclusion soulève plusieurs questions quant au respect de leur droit à l'égalité, sur la base de leur handicap, de leur condition sociale et de leur état civil²⁵. Il pourrait notamment empêcher une intervention précoce favorable à leur développement. Plus généralement, compte tenu de la situation de grande vulnérabilité dans laquelle se trouvent les enfants demandeurs d'asile, on peut penser que cette exclusion du système de priorisation leur serait particulièrement préjudiciable et pourrait porter atteinte à plusieurs de leurs droits protégés par la Charte. La Commission des droits a d'ailleurs récemment documenté les vulnérabilités structurelles que cumulent les familles réfugiées ou demandeuses d'asile ayant un enfant en situation de handicap²⁶.

À la même occasion, la Commission rappelait que « les droits des personnes en situation de handicap et des personnes demandeuses d'asile ne peuvent être subordonnés à des impératifs budgétaires. Ils constituent des obligations juridiques, morales et sociales auxquelles l'État doit se conformer en tout temps »²⁷.

Selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), 60 % des familles réfugiées ayant un enfant en situation de handicap vivent sous le seuil de pauvreté et 40 % font face à des obstacles majeurs pour accéder aux soins spécialisés²⁸. Au Québec, ces familles vivent souvent dans des logements inadéquats et connaissent une insécurité alimentaire chronique qui affecte largement le développement de leurs enfants²⁹.

La nécessité d'un examen d'impact sur les droits des enfants

Dans son mémoire à la Commission Laurent, la Commission des droits déplorait le fait qu'aucun « processus d'évaluation des répercussions permettant de mesurer l'impact effectif sur les

²³ *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, RLRQ c S-4.1.1, art 59.7.

²⁴ Gouvernement du Québec, *supra* note 15 à la p 6.

²⁵ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 10 à la p 30.

²⁶ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Déclaration – Un recul grave des droits : abolition de l'allocation aux familles demandeuses d'asile avec enfant handicapé*, 30 janvier 2026, en ligne : <https://www.cdpcj.qc.ca/fr/actualites/declaration-abolition-allocation-enfant-handicape>

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), *Inclusion of Persons with Disabilities in Refugee Response Plans (RRPs)*, 2024, en ligne : <https://www.unhcr.org/handbooks/rcm/sites/rcm/files/2024-10/Persons%20with%20Disabilities%20in%20RRPs.pdf>

²⁹ Mémoire à la Commission Laurent, *supra* note 22 aux p 76-88.



enfants de l'application des décisions du gouvernement n'existe au Québec »³⁰. En l'absence d'un tel mécanisme, elle réitère qu'il revient au législateur et au gouvernement de s'assurer que les modifications proposées aux lois et règlements sont conformes aux engagements du Québec concernant les droits de l'enfant³¹.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

Myrlande PIERRE
La Vice-présidente
Responsable du mandat Charte

MP/sd

N. Réf. : MIN_4.2.4

C.C. Daniel Lavigne, chef du Service des lois et de l'accessibilité
Direction de l'encadrement du réseau, ministère de la Famille
encadrement@mfa.gouv.qc.ca
Nadine Koussa, présidente
Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse,
Nadine.Koussa@cdpdj.qc.ca

³⁰ *Ibid* à la p 199.

³¹ Commissions des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 10 à la p 47.