



Mémoire présenté par Amnistie internationale Canada francophone au ministère de la Famille au sujet de son Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance et le Règlement sur la contribution réduite, août 2026

I. Aperçu

Le nouveau projet de règlement visant à modifier le *Règlement sur l'accès aux services de garde éducatifs et le Règlement sur la contribution réduite* (ci-après, « le projet de règlement ») affirme que son impact public est « l'élargissement de l'admissibilité à la contribution réduite » et « l'optimisation de l'accès aux services de garde subventionnés ». Le projet de règlement propose de créer une admissibilité universelle théorique aux services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE), mais, dans la pratique, il établit une hiérarchie systémique selon laquelle, en situation de pénurie persistante de places subventionnées¹, la priorité est accordée aux personnes ayant un certain statut migratoire. Par conséquent, le projet de règlement maintient des distinctions discriminatoires à l'encontre des familles demandeuses d'asile en raison de leur statut migratoire, ce qui est contraire aux obligations internationales du Canada, et donc du Québec, en matière de droits humains.

Amnistie internationale salue l'intention d'élargir les critères d'admissibilité pour accéder à la contribution réduite aux services de garde éducatifs à l'enfance. Cependant, elle craint que cette modification proposée par le gouvernement du Québec fasse en sorte que les familles en quête d'asile continuent à être désavantagées. En outre, Amnistie internationale souligne que ces distinctions auront des effets discriminatoires intersectionnels, en particulier sur les femmes demandeuses d'asile et leurs enfants.

Selon un principe « solidement établi » du droit canadien, la législation nationale est présumée conforme aux obligations juridiques internationales du Canada et aux droits protégés par la Charte, car le Parlement n'a pas l'intention d'enfreindre le droit international ni de violer les droits humains, sauf si cela est explicitement indiqué dans un libellé

¹ Au 31 mai 2026, plus de 30 000 enfants étaient toujours en attente d'une place en SGEE. Ce chiffre sous-estime d'ailleurs les besoins réels puisqu'il ne tient pas compte des familles qui occupent une place ne répondant pas à leurs besoins (distance, horaires, qualité, etc.), c'est-à-dire celles qui ont accepté une place parce que c'était la seule possibilité. (Données de l'organisme Ma place au travail)



législatif clair². En l'absence d'intention législative indiquant le contraire, et nonobstant la récente décision de la Cour suprême présentée ci-dessous, ce principe suffit pour affirmer que toute proposition de modification *doit* être conforme aux obligations internationales du Québec et du Canada en vertu des traités que le Canada a ratifiés.

II. Le projet de règlement entretient la discrimination fondée sur le statut d'immigration

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels³ (PIDESC), ratifié par le Canada, interdit la discrimination dans l'exercice des droits, y compris le droit à la sécurité sociale⁴, fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. En vertu des dispositions du droit international relatif aux droits humains, la formule « toute autre situation » interdit la discrimination fondée sur le statut migratoire⁵. Les droits prévus par le PIDESC s'appliquent aux « *non-citoyen-ne-s, tels que les réfugié-e-s, les demandeurs et demandeuses d'asile [...], indépendamment de leur statut juridique et de leurs documents d'identité* ». ⁶

Comme l'a souligné le Juge en chef de la Cour suprême dans *Québec (Procureur général) c. Kanyinda* 2026 CSC 7⁷, le droit international reconnaît que, quel que soit son statut juridique, chacun doit pouvoir exercer ses droits:

[L]es instruments internationaux et des organisations internationales soutiennent la conclusion selon laquelle le statut de demandeur d'asile devrait être identifié comme un motif analogue (...) Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies a

² Voir « ...principe solidement établi en matière d'interprétation de la Charte, à savoir la présomption de conformité [...] » Québec (Procureure générale) c. 9147-0732 Québec inc. 2020 SCC 32 [«9147-0732 Québec inc.»], para 31.

³ [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#), 16 décembre 1966. 993 UNTS 3.

⁴ Article 9, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

⁵ Voir Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, [Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Recommandation générale n° 30 sur la discrimination à l'égard des non-ressortissants](#), CERD/C/64/Misc.11/rev.3, 2004, par. 7 et Comité des droits de l'homme, [Toussaint c. Canada, Constatations adoptées par le Comité des droits de l'homme au titre de l'article 5, paragraphe 4, du Protocole facultatif concernant la communication n° 2348/2014](#), CCPR/C/D/2348/2014.

⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 20 : La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels \(art. 2, par. 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, E/C.12/GC/20, 2 juillet 2009, par. 30.](#)

⁷ Québec (Procureur général) c. Kanyinda 2026 CSC 7.



affirmé, dans sa Recommandation générale no. 30, que « l'application d'un traitement différent fondé sur le statut quant à la citoyenneté ou à l'immigration constitue une discrimination » et que les États parties doivent « [v]eiller à ce que les protections légales contre la discrimination raciale s'appliquent aux non-ressortissants indépendamment de leur statut quant à l'émigration » (Recommandation générale no. 30 : recommandation générale concernant la discrimination contre les non-ressortissants, Doc. N.U. CERD/C/64/Misc.11/rev.3, 1er octobre 2004, articles 4 et 7).⁸

Le système à deux vitesses auquel donnerait lieu le règlement proposé établit une discrimination directe fondée sur le statut migratoire. En répartissant les parents admissibles en des groupes, les groupes A et B, en fonction de statut d'immigration précis, le règlement établit un accès inégal aux places subventionnées en service de garde. Les familles placées dans le groupe B, notamment les demandeurs et demandeuses d'asile en attente d'une décision sur leur demande d'asile, les travailleurs et travailleuses migrants disposant d'un permis de travail ouvert et les étudiantes et étudiants internationaux sans bourse du gouvernement du Québec sont officiellement admissibles à des services de garde à contribution réduite. Cependant, ces personnes se voient attribuer une priorité inférieure à celle des familles du groupe A et leur accès aux SGEE sera donc réduit lorsque l'offre de places subventionnées sera insuffisante pour répondre à la demande. La mesure proposée remplace donc l'exclusion antérieure de certains non-citoyens par une hiérarchie d'accès fondée sur le statut migratoire.

Le projet de règlement doit également être compris dans le contexte de la décision de la Cour suprême du Canada qui a jugé discriminatoire l'exclusion des familles demandeuses d'asile des services de garde à contribution réduite⁹. Plutôt que de maintenir une exclusion complète fondée sur le statut d'immigration, le Québec propose d'étendre l'admissibilité aux SGEE à tous les résidents du Québec tout en donnant une priorité d'accès aux familles considérées comme établies de façon plus durable dans la province. Cependant, bien que le projet de règlement supprime l'exclusion formelle désignée par la Cour, il continue de désavantager certains groupes en leur accordant une priorité moindre en raison de leur statut migratoire.

⁸ Québec (Procureur général) c. Kanyinda 2026 CSC 226.

⁹ Québec (Procureur général) c. Kanyinda 2026 CSC 7.



III. Le projet de règlement aura des effets discriminatoires intersectionnels sur les femmes

En outre, le Canada a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF). Cette convention assure la protection de l'ensemble des femmes, et le Comité chargé de suivre la mise en œuvre de la CEDEF a spécifiquement reconnu que l'intersectionnalité, c'est-à-dire le cumul des facteurs de discrimination constitue un aspect fondamental de l'analyse de la portée des obligations générales des États qui ont ratifié la Convention.¹⁰ Le Comité a fait remarquer que :

Le fait que les phénomènes de discrimination se recoupent est fondamental pour l'analyse de la portée des obligations générales que fixe l'article 2. La discrimination à l'égard des femmes fondée sur le sexe et le genre est inextricablement liée à d'autres facteurs qui affectent les femmes, tels que la race, l'appartenance ethnique, la religion ou les convictions, la santé, le statut, l'âge, la classe, la caste, l'orientation sexuelle et l'identité de genre. La discrimination fondée sur le sexe ou le genre peut frapper des femmes appartenant à ces groupes à des degrés différents ou autrement que les hommes. Les États parties doivent prévoir légalement ces formes superposées de discrimination et l'effet cumulé de leurs conséquences négatives pour les femmes concernées, et ils doivent les interdire. Ils doivent également adopter et mettre en œuvre des politiques et des programmes visant à éliminer ces phénomènes, y compris, le cas échéant, des mesures temporaires spéciales conformément au paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention et à l'Observation générale n° 25. (soulignement ajouté)

Par conséquent, dans le cadre de toute politique, « les femmes qui relèvent de la juridiction de l'État partie (y compris les non-citoyennes, les migrantes, les réfugiées, les demandeuses d'asile et les apatrides) doivent être désignées comme détentrices des droits et l'accent doit être mis sur les groupes de femmes qui sont le plus marginalisées ou qui pourraient être victimes de plusieurs formes de discrimination à la fois.»¹¹.

¹⁰ Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), *Recommandation générale n° 28 concernant les obligations fondamentales des États parties découlant de l'Article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, doc. ONU CEDAW/C/GC/28, 16 décembre 2010, § 18.

¹¹ Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), *Recommandation générale n° 28 concernant les obligations fondamentales des États parties découlant de*



Par conséquent, le droit international s'appliquant au Canada interdit la discrimination directe et indirecte¹². La discrimination indirecte a lieu lorsqu'une loi ou une pratique apparemment neutre est identique pour tout le monde, mais entraîne un désavantage disproportionné ou a un impact inégal sur une personne précise sans que cela vise but légitime ou soit proportionnel à l'atteinte de ce but.

Les lois canadiennes sur l'égalité reposent sur l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés, où figure un engagement par rapport à l'égalité réelle¹³. Comme l'article 15 offre une garantie d'égalité non seulement formelle, mais réelle, il exige d'examiner si le projet de règlement « [a] pour effet de perpétuer un désavantage ou un préjugé dont un groupe est victime, ou qui imposent un désavantage fondé sur l'application de stéréotypes ».¹⁴ Cela justifie une enquête intersectionnelle.¹⁵

Pour comprendre si une mesure précise est discriminatoire de manière intersectionnelle, la Cour suprême a énuméré les quatre « facteurs contextuels » non cumulatifs et non exhaustifs suivants¹⁶. Lorsqu'un ou plusieurs de ces facteurs sont présents, la mesure peut causer une discrimination intersectionnelle :

- i. La préexistence d'un désavantage, de stéréotypes, de préjugés ou de vulnérabilité subis par la personne ou le groupe en cause ;
- ii. La correspondance entre les motifs et les caractéristiques ou la situation du demandeur ;
- iii. L'objet ou l'effet d'amélioration ; et

l'Article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, doc. ONU CEDAW/C/GC/28, 16 décembre 2010, § 26.

¹² Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 2. Articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 18, Non-discrimination, 10 novembre 1989, doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I). Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale n° 37 (2024) sur l'égalité et l'absence de discrimination raciale dans l'exercice du droit à la santé, 21 février 2025, doc. ONU CERD/C/GC/37, § 7.

¹³ *Andrews c Law Society of British Columbia* [1989] 1 RCS 143

¹⁴ *R c. Kapp* (2008) 2 RCS 483, *McLachlin C.J and Abella J*, para 25.

¹⁵ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 2. Articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 18, Non-discrimination, 10 novembre 1989, doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I). Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale n° 37 (2024) sur l'égalité et l'absence de discrimination raciale dans l'exercice du droit à la santé, 21 février 2025, doc. ONU CERD/C/GC/37, § 7.

¹⁶ *Law c. Canada* [1999] 1 RCS 513



iv. La nature du droit touché.¹⁷

Par conséquent, le projet de règlement causera également une discrimination intersectionnelle indirecte, car les femmes demandeuses d'asile qui ont vu leur accès aux services de garde subventionnés dépriorisé risquent d'en subir des conséquences disproportionnées. Dans le contexte québécois, les demandeuses d'asile seront probablement incapables d'intégrer le marché du travail en raison de leurs responsabilités parentales et, à plus long terme, si les parents (et une fois de plus, surtout les femmes) ne peuvent pas intégrer le marché du travail pendant les années où leurs enfants ne sont pas encore inscrits à l'école, cela aura des effets négatifs sur leurs possibilités de travailler¹⁸.

« Des lacunes importantes dans le parcours professionnel d'une personne peuvent signifier : la déqualification (c'est-à-dire la perte de compétences en raison d'un manque d'application ou la perte de reconnaissance de ces compétences par les employeurs) ; la perte de la capacité de gagner un revenu tout au long de la vie ; la réduction des cotisations aux prestations et de l'épargne destinée à assurer la sécurité du revenu en cas de naissance d'un enfant, de maladie ou de retraite à l'avenir¹⁹. »

En outre, le projet de règlement est contraire à la décision de la Cour suprême du Canada de mars 2026²⁰ qui a conclu que l'exclusion des demandeurs et demandeuses d'asile du programme de services de garde subventionnés était discriminatoire à l'égard des femmes en raison de leur sexe. Le projet de règlement créera un système à deux niveaux excluant, en pratique, les personnes demandeuses d'asile et les femmes qui font des demandes d'asile subiront un fardeau disproportionné s'il est mis en œuvre. Cela est dû au fait que les femmes sont les plus susceptibles de subir des effets négatifs du refus d'accès aux services de garde subventionnés²¹, et que les demandeuses d'asile se voient accorder la priorité la plus faible pour l'obtention de services de garde subventionnés dans un contexte de pénurie de places dans ces services.

Compte tenu des facteurs ci-dessus, l'effet combiné du désavantage historique et de la vulnérabilité des femmes des stéréotypes et des préjugés à l'encontre des demandeurs et demandeuses d'asile fait en sorte que le projet de règlement est susceptible d'avoir des effets négatifs. Les caractéristiques des personnes demandeuses d'asile, dont les femmes

¹⁷ Law c. Canada [1999] 1 RCS 513 paras 59,87.

¹⁸ Hanley, Jill. *The labour implications of the exclusion of refugee claimants from Quebec's subsidized childcare program*, septembre 2020, McGill School of Social Work, SHERPA University Institute, CIUSSS Centre-Ouest de l'île de Montréal, p.7.

¹⁹ Ibid., p. 7 (traduction libre).

²⁰ Québec (Procureur général) c. Kanyinda (2026) CSC.

²¹ Hanley (2020) p.16, 17.



ayant des enfants, sont analogues aux motifs indiqués à l'article 15. On parle de motif analogue lorsque des facteurs sont pris en compte pour déterminer si une caractéristique d'un groupe ou une caractéristique personnelle est analogue à celles qui sont explicitement indiquées à la section 15.²²

Toute loi canadienne ou québécoise ou modification d'une loi canadienne ou québécoise doit également satisfaire au critère de l'objectif d'amélioration, c'est-à-dire qu'il faut déterminer si la loi a un objectif suffisamment important pour justifier les difficultés imposées aux femmes. La Cour suprême a déjà déclaré que l'exclusion des familles demandeuses d'asile des services de garde subventionnés était inconstitutionnelle. Par conséquent, l'objectif d'amélioration du projet de règlement peut être remis en question. La présence de ces facteurs contextuels en ce qui concerne les femmes demandeuses d'asile qui seront affectées de manière négative par le projet de règlement permet de conclure que le projet de règlement établit une distinction injustifiable en fonction du statut d'immigration. En outre, cette distinction aura un effet négatif sur les femmes demandeuses d'asile et leurs enfants, ce qui entraînera une discrimination intersectionnelle.

IV. L'état de droit et le respect des tribunaux

En 2018, le gouvernement a refusé aux familles réfugiées l'accès aux services subventionnés de garde d'enfants et a mené une bataille juridique acharnée pour maintenir cette exclusion. Aujourd'hui, malgré les décisions de la Cour supérieure du Québec²³, de la Cour d'appel du Québec²⁴ et de la Cour suprême du Canada²⁵ confirmant le droit des familles en demande d'asile de bénéficier des services de garde subventionnés, le gouvernement québécois a déposé un projet de règlement qui exclurait à nouveau, en pratique, les familles demandeuses d'asile de ce service. Cela soulève de graves inquiétudes concernant le respect de l'état de droit.

En février 2024, les juges de la Cour d'appel du Québec ont statué à l'unanimité en faveur de l'accès des familles demandeuses d'asile aux services de garde subventionnés, affirmant que l'exclusion des familles demandeuses d'asile d'un accès équitable aux services de garde subventionnés constitue une discrimination du point de vue de l'égalité des sexes. Cette décision faisait écho à la décision initiale rendue en 2022 par la Cour supérieure, contre laquelle le gouvernement du Québec avait immédiatement interjeté appel. Le gouvernement

²² Miron c. Trudel [1995] 2 418.

²³ Québec (Procureur général) c. Kanyinda (2022), C.S.

²⁴ Québec (Procureur général) c. Kanyinda (2024), C.A.

²⁵ Québec (Procureur général) c. Kanyinda (2026) CSC.



du Québec a rapidement annoncé qu'il interjetait de nouveau appel, cette fois devant la Cour suprême du Canada, qui a accepté la demande d'appel le 3 octobre 2024. Par conséquent, le droit des familles demandeuses d'asile d'accéder à des services de garde à contribution réduite a été rétabli jusqu'à ce que la Cour suprême rende son verdict. La décision de la Cour d'appel précisait que le fait de donner accès à des services de garde d'enfants aux familles réfugiées n'aurait « pas de répercussions financières importantes ».²⁶

Le 6 mars 2026, la Cour suprême a rendu une décision quasi unanime (huit voix contre une), dans laquelle elle a indiqué que le fait d'exclure les enfants des familles demandeuses d'asile du système de garderies subventionnées du gouvernement québécois était inconstitutionnel. La Cour a estimé que le fait de refuser cet accès aux femmes demandeuses d'asile nuisait à leur intégration au marché du travail et à leur indépendance économique.

Nous sommes profondément préoccupés par le fait que le gouvernement semble tenter de contourner la décision de la Cour suprême. L'analyse d'impact de la réglementation indique qu'il est :

[E]ssentiel de préserver l'accès prioritaire aux places en garderie subventionnées pour les personnes qui y ont droit depuis plusieurs années, y compris les citoyen·ne·s canadiens·nes, les résident·e·s permanent·e·s et les personnes résidant au Québec principalement à des fins professionnelles et titulaires d'un permis de travail fermé lié à un employeur au Québec.²⁷²⁸

Elle précise en outre que, compte tenu de la pénurie de places en garderie subventionnée :

« Il est donc nécessaire d'optimiser l'accès aux places subventionnées (en garderie) afin de donner la priorité aux personnes qui étaient admissibles au paiement de la contribution réduite en application de l'article 3 du

²⁶ Québec (Procureur général) c. Kanyinda (2024), C.A. 120

²⁷ Ministère de la Famille. Analyse d'impact réglementaire : Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'accès aux services de garde éducatif à l'enfance et le règlement sur la contribution réduite (29 mai 2026) p. 2. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/26-27/2026-0143_air.pdf

²⁸ Ceci fait écho aux propos de la Ministre de la famille, Catherine Blouin, qui a déclaré qu'il s'agit d'une mesure visant à « répondre d'abord aux besoins des familles établies ici », bien que le fait que les travailleuses et travailleurs migrants titulaires d'un permis de travail temporaire lié à un employeur soient plus établis que les familles demandeuses d'asile qui attendent depuis des années une audience et espèrent s'installer définitivement soit discutable. (17 juin, <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/places-subventionnees-quebec-priorise-les-familles-etablies-ici-822867895.html>).



Règlement sur la contribution réduite avant son extension par les tribunaux,
en raison du caractère historique de leur accès à ces places »²⁹.
(soulignement ajouté)

Il semble arbitraire d'invoquer les antécédents en matière d'accès pour justifier l'imposition d'une nouvelle forme d'accès discriminatoire. Un État ne peut justifier le fait de continuer à donner la priorité à un groupe particulier pour l'accès aux services de garde subventionnés pour la seule raison qu'il l'a toujours fait, en particulier lorsque ce mode de prestation est discriminatoire.

La volonté de continuer à accorder un accès prioritaire aux services de garde subventionnés aux personnes qui ne sont pas en demande d'asile, ce qui a été jugé inconstitutionnel par tous les tribunaux, est profondément inquiétante. Le terme « optimisation » utilisé dans le projet de règlement et dans l'analyse d'impact de la réglementation est un prétexte pour mettre en place un système à deux vitesses entretenant une discrimination fondée sur le statut d'immigration qui aurait des effets discriminatoires intersectionnels fondés sur le sexe désavantageant de manière disproportionnée les femmes demandeuses d'asile et leurs enfants. Dans un contexte de pénurie de places dans les garderies subventionnées, ce projet de règlement entraînerait une discrimination intersectionnelle cumulative en fonction du sexe et du statut d'immigration.

V. Recommandation : Œuvrer en faveur d'une société qui respecte les droits économiques et sociaux sans discrimination.

Si le système de garde éducative du Québec était suffisamment financé pour offrir assez de places à tous les jeunes enfants résidant au Québec dont les parents souhaitent utiliser les services de garde, le fait d'empêcher certaines populations à accéder à ce service et d'en favoriser d'autres serait caduc.

Cela indique que cette proposition d'« optimisation » a pour effet de favoriser certains groupes par rapport à d'autres. La décision de la Cour suprême souligne qu'un manque d'accès à ce service constitue une violation des droits économiques et du droit à l'égalité et à la non-discrimination.

Le gouvernement doit retirer le projet de règlement.

²⁹ Ministère de la Famille (2026) p. 5.