

# COUR D'APPEL

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-030116-222  
(500-17-108083-190)

DATE : 21 mars 2024

---

**DEVANT L'HONORABLE LORI RENÉE WEITZMAN, J.C.A.**

---

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**  
APPELANT / INTIMÉ INCIDENT – défendeur

c.

**BIJOU CIBUABUA KANYINDA**  
INTIMÉE / APPELANTE INCIDENTE – demanderesse

et

**COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE**  
MISE EN CAUSE – intervenante

---

## JUGEMENT

---

[1] Je suis saisie d'une requête de l'appelant (ci-après « le requérant ») pour suspendre l'exécution de l'arrêt de la Cour rendu le 7 février 2024<sup>1</sup>, déclarant que l'article 3(3) du *Règlement sur la contribution réduite*<sup>2</sup> (RCR) doit dorénavant se lire comme rendant admissible au paiement de la contribution réduite le parent demandeur d'asile qui réside au Québec tout en étant titulaire d'un permis de travail.

---

<sup>1</sup> *Procureur général du Québec c. Kanyinda*, 2024 QCCA 144.

<sup>2</sup> RLRQ, c. S-4.1.1, r.1.

## Le contexte

[2] L'intimée, qui était en attente de la décision des autorités fédérales relativement à sa demande d'asile, séjournait au Québec et était titulaire d'un permis de travail. Elle a été exclue du programme d'accès aux services de garde subventionnés au motif que cet accès était réservé aux personnes dont le statut de réfugié est officiellement reconnu par les autorités fédérales et non à celles en attente d'une décision à ce sujet.

[3] La Cour a conclu que l'exclusion résultant de l'article 3 du *RCR* constitue une discrimination fondée sur le sexe par suite d'un effet préjudiciable au sens de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, au motif qu'elle crée ou contribue à créer un effet disproportionné sur les femmes demandant l'asile. La Cour explique que « [...] bien que les femmes qui demandent l'asile ne soient pas nommément exclues par l'article 3 *RCR*, ce dernier renforce, perpétue et accentue le désavantage subi par ces dernières, en tant que femmes, sur le marché du travail »<sup>3</sup>. Elle souligne le désavantage historique des femmes dans le milieu du travail en raison du fait « [...] qu'elles assument, de façon disproportionnée, les obligations relatives à la garde et au soin des enfants »<sup>4</sup>.

[4] De l'avis de la Cour, l'atteinte à l'article 15 n'est pas justifiée en vertu de l'article 1 de la *Charte*, puisque le requérant n'a pas démontré de lien rationnel entre la mesure et l'objectif urgent et réel invoqué; n'a pas fait la démonstration que l'atteinte est minimale, c'est-à-dire que la mesure restreint le droit aussi peu que cela est raisonnablement possible aux fins de la réalisation de l'objectif législatif; et n'a pas démontré la proportionnalité entre les effets et l'objectif de la mesure. Par conséquent, la Cour adopte la méthode d'interprétation large (« *reading in* ») afin de corriger la portée trop limitative de l'article 3 *RCR*, rendant dorénavant admissible au paiement de la contribution réduite tout parent qui réside au Québec aux fins d'une demande d'asile et qui est titulaire d'un permis de travail.

## Les principes applicables

[5] L'article 390 *C.p.c.* prévoit que les arrêts de la Cour sont exécutoires immédiatement. Cependant, le deuxième alinéa permet de déroger à la règle à la demande d'une partie qui démontre son intention de présenter une demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada :

**390.** L'arrêt est exécutoire immédiatement et il porte intérêt à compter de sa date, sauf mention contraire. Il est mis à exécution, tant pour le principal que pour, le cas

**390.** A decision of the Court of Appeal is enforceable immediately and bears interest from the date it is rendered, unless it specifies otherwise. Its execution, as regards both the principal and any legal costs, is

<sup>3</sup> *Procureur général du Québec c. Kanyinda*, 2024 QCCA 144, par. 102.

<sup>4</sup> *Ibid.*

échéant, les frais de justice, par le tribunal de première instance.

carried out by the court of first instance.

Cependant, la Cour d'appel ou l'un de ses juges peut, sur demande, ordonner, aux conditions appropriées, d'en suspendre l'exécution, si la partie démontre son intention de présenter une demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada.

However, the Court of Appeal or one of its judges, on an application, may order execution stayed, on appropriate conditions, if the party shows that it intends to bring an application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada.

[6] Cet article doit être lu avec l'article 65.1 de la *Loi sur la Cour suprême*<sup>5</sup> :

**65.1 (1)** La Cour, la juridiction inférieure ou un de leurs juges peut, à la demande de la partie qui a signifié et déposé l'avis de la demande d'autorisation d'appel, ordonner, aux conditions jugées appropriées, le sursis d'exécution du jugement objet de la demande.

**65.1 (1)** The Court, the court appealed from or a judge of either of those courts may, on the request of the party who has served and filed a notice of application for leave to appeal, order that proceedings be stayed with respect to the judgment from which leave to appeal is being sought, on the terms deemed appropriate.

**(2)** La juridiction inférieure ou un de ses juges, convaincu que la partie qui demande le sursis a l'intention de demander l'autorisation d'appel et que le délai entraînerait un déni de justice, peut exercer le pouvoir prévu au paragraphe (1) avant la signification et le dépôt de l'avis de demande d'autorisation d'appel.

**(2)** The court appealed from or a judge of that court may exercise the power conferred by subsection (1) before the serving and filing of the notice of application for leave to appeal if satisfied that the party seeking the stay intends to apply for leave to appeal and that delay would result in a miscarriage of justice.

**(3)** La Cour, la juridiction inférieure ou un de leurs juges peut modifier ou annuler le sursis ordonné en vertu du présent article.

**(3)** The Court, the court appealed from or a judge of either of those courts may modify, vary or vacate a stay order made under this section.

---

<sup>5</sup> L.R.C. (1985), ch. S-26.

[7] Comme le prévoit le deuxième alinéa de l'article 390 *C.p.c.*, la partie qui requiert la suspension de l'exécution doit d'abord démontrer qu'elle a manifesté son intention d'interjeter appel de l'arrêt visé auprès de la Cour suprême<sup>6</sup>. En l'espèce, bien que la demande d'autorisation n'ait pas encore été déposée devant la Cour suprême, la preuve établit l'intention du requérant de porter l'arrêt en appel<sup>7</sup>.

[8] Un(e) juge de la Cour pourra suspendre l'exécution si la partie requérante démontre que les trois critères suivants sont satisfaits<sup>8</sup> :

1. l'appel projeté soulève l'existence d'une question sérieuse à juger;
2. l'exécution de l'arrêt de la Cour est susceptible de causer un préjudice sérieux et irréparable, auquel un jugement favorable de la Cour suprême ne pourra remédier; et
3. la prépondérance des inconvénients, compte tenu de l'intérêt public, favorise le maintien du *statu quo* jusqu'à ce que la Cour suprême se soit prononcée sur la demande d'autorisation.

## Analyse

### 1. Question sérieuse

[9] Le requérant propose les deux moyens d'appel suivants :

- a. Au lieu de faire porter son analyse, comme l'établit la jurisprudence de la Cour suprême, sur une distinction quant à l'avantage prévu par la loi, en l'espèce l'accès à la contribution réduite, la Cour s'intéresse plutôt à l'intégration des femmes au marché du travail, ce qui ne constitue pas un avantage prévu par la loi;
- b. La Cour confond en une seule et même étape les deux volets distincts du cadre d'analyse établi par la Cour suprême.

---

<sup>6</sup> *Lafond c. Elnemr*, 2023 QCCA 1135, par. 10 (j. unique).

<sup>7</sup> Voir la déclaration sous serment du directeur général de la Direction générale du contentieux du Procureur général du Québec déposée au soutien de la présente requête.

<sup>8</sup> Il s'agit des critères relatifs aux demandes de suspension d'instance énoncés dans *RJR - Macdonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311, p. 334 qui s'appliquent avec les adaptations nécessaires dans le cadre d'une requête fondée sur les articles 390 *C.p.c.* et 65.1 de la *Loi sur la Cour suprême* : *Nikiforos c. Paloukis*, 2011 QCCA 2199, par. 5 (j. unique). Voir aussi *Mateluna-Ahumada c. Ville de Charlemagne*, 2024 QCCA 285, par. 9 (j. unique); *Lafond c. Elnemr*, 2023 QCCA 1135, par. 10 (j. unique); *Richer c. Sirois*, 2023 QCCA 836, par. 16 (j. unique); *SNC-Lavalin inc. (Terratech inc. et SNC-Lavalin Environnement inc.) c. Deguise*, 2020 QCCA 921, par. 34 (j. unique); *Terrana c. Caruana*, 2020 QCCA 834 (j. unique); *Dupuy c. Leblanc*, 2016 QCCA 1685, par. 5 (j. unique); *Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal (SCFP-301) c. Biondi*, 2016 QCCA 831, par. 6 (j. unique).

[10] L'intimée rétorque que ces moyens ne sont pas sérieux et que la Cour d'appel a bien appliqué la jurisprudence claire de la Cour suprême en matière de discrimination.

[11] Le seuil à franchir pour établir une question sérieuse est relativement modeste<sup>9</sup>. Il ne m'appartient pas de déterminer les chances du requérant d'obtenir la permission d'appeler à la Cour suprême et encore moins les chances de succès du pourvoi éventuel<sup>10</sup>. Il me faut plutôt déterminer si le requérant démontre que l'appel proposé n'est ni frivole ni vexatoire, ce qui n'impose pas de procéder à un long examen des questions soulevées<sup>11</sup>.

[12] J'ajoute que le sérieux des questions d'appel proposées doit être évalué à la lumière des critères relatifs à l'autorisation d'appel à la Cour suprême énoncés à l'article 40(1) de la *Loi sur la Cour suprême* :

**40(1)** [...] il peut être interjeté appel devant la Cour de tout jugement, définitif ou autre, rendu par la Cour d'appel fédérale ou par le plus haut tribunal de dernier ressort habilité, dans une province, à juger l'affaire en question, ou par l'un des juges de ces juridictions inférieures, que l'autorisation d'en appeler à la Cour ait ou non été refusée par une autre juridiction, lorsque la Cour estime, compte tenu de l'importance de l'affaire pour le public, ou de l'importance des questions de droit ou des questions mixtes de droit et de fait qu'elle comporte, ou de sa nature ou importance à tout égard, qu'elle devrait en être saisie et lorsqu'elle accorde en conséquence l'autorisation d'en appeler.

**40(1)** [...] an appeal lies to the Supreme Court from any final or other judgment of the Federal Court of Appeal or of the highest court of final resort in a province, or a judge thereof, in which judgment can be had in the particular case sought to be appealed to the Supreme Court, whether or not leave to appeal to the Supreme Court has been refused by any other court, where, with respect to the particular case sought to be appealed, the Supreme Court is of the opinion that any question involved therein is, by reason of its public importance or the importance of any issue of law or any issue of mixed law and fact involved in that question, one that ought to be decided by the Supreme Court or is, for any other reason, of such a nature or significance as to warrant decision by it, and leave to appeal from that judgment is accordingly granted by the Supreme Court.

<sup>9</sup> *Glencore Canada Corporation c. Syndicat des métallos, section locale 9449*, 2019 QCCA 1987, par. 5 (j. unique).

<sup>10</sup> *Autorité des marchés financiers c. Groupe SNC-Lavalin inc.*, 2013 QCCA 884, par. 14.

<sup>11</sup> *Pereira c. Commission des transports du Québec*, 2016 QCCA 765, par. 12 (j. unique); *Fondation (Fonds de développement de la Confédération des syndicats nationaux pour la coopération et l'emploi) c. Poutres Lamellées Leclerc inc.*, 2020 QCCA 569, par. 7 (j. unique).

[13] Sans examiner le bien-fondé des moyens soulevés par le requérant, j'estime que ce dernier satisfait au premier critère.

## 2. Préjudice sérieux et irréparable

[14] Le requérant doit démontrer que l'exécution de l'arrêt de la Cour lui cause un préjudice sérieux et irréparable. Il doit établir que le refus d'accorder la suspension lui serait si défavorable qu'il serait impossible de remédier au préjudice en découlant si l'appel à la Cour suprême était accueilli<sup>12</sup>. Dans *RJR-MacDonald*, la Cour suprême expliquait ce qui suit :

À la présente étape, la seule question est de savoir si le refus du redressement pourrait être si défavorable à l'intérêt du requérant que le préjudice ne pourrait pas faire l'objet d'une réparation, en cas de divergence entre la décision sur le fond et l'issue de la demande interlocutoire.

Le terme « irréparable » a trait à la nature du préjudice subi plutôt qu'à son étendue. C'est un préjudice qui ne peut être quantifié du point de vue monétaire ou un préjudice auquel il ne peut être remédié, en général parce qu'une partie ne peut être dédommée par l'autre.<sup>13</sup>

[15] Le requérant plaide que l'exécution de l'arrêt de la Cour modifie un régime à caractère social, entraînant « nécessairement des ajustements d'autres parties du régime [...] sans permettre au gouvernement de procéder à des ajustements à l'ensemble du régime ». Il ajoute que ces « modifications structurelles coûteuses [...] nécessiteront l'implication de tiers »<sup>14</sup>. Cependant, au-delà d'allégations générales, le requérant ne donne aucun détail sur les ajustements au régime que le gouvernement devra effectuer en raison de l'arrêt de la Cour<sup>15</sup>.

[16] Au soutien de ses allégations de préjudice financier, le requérant dépose en preuve la déclaration sous serment du sous-ministre adjoint aux politiques et programmes au ministère de la Famille qui contient nombre de données utiles. Il met l'accent sur le fait qu'en date du 30 septembre 2023 au Québec, 32 113 enfants étaient en attente d'une place en centre de la petite enfance, en garderie subventionnée ou non subventionnée ou auprès d'un service de garde éducatif en milieu familial. Selon les données du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, en novembre 2023, il y avait 8 345 enfants, âgés de 0 à 4 ans, demandeurs d'asile accueillis au Québec dont 6 676 sont susceptibles de souhaiter une place en service de garde éducatif à

---

<sup>12</sup> *Pereira c. Commission des transports du Québec*, 2016 QCCA 765, par. 13 (j. unique).

<sup>13</sup> *RJR - Macdonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311, p. 341.

<sup>14</sup> Requête pour suspendre l'exécution de l'arrêt rendu le 7 février 2024, par. 42-43 et 48.

<sup>15</sup> *Id.*, par. 42-43.

l'enfance. Le requérant avance donc que « l'ajout soudain d'un nombre important d'enfants dans le réseau accentue de façon importante la pression sur [le] régime »<sup>16</sup>.

[17] Comme l'indique le sous-ministre, la majorité des demandeurs d'asile est concentrée à Montréal, où, selon la preuve déposée par l'intimée, 1 175 places de garde subventionnées sont actuellement vacantes. Le sous-ministre conclut qu'il manquerait au maximum 4 663 places en services de garde éducatifs à l'enfance, compte tenu de la répartition géographique actuelle des demandeurs d'asile<sup>17</sup>, et dans le scénario où ces enfants seraient tous placés en centre de la petite enfance – le service qui coûte le plus cher à l'État – les coûts annuels sont estimés à 82 millions de dollars et les coûts non récurrents liés à l'implantation des infrastructures sont estimés à 238 millions de dollars.

[18] Le préjudice irréparable allégué par le requérant tient compte non seulement des coûts importants associés à cette interprétation de l'article 3 *RCR*, mais aussi de la pression qu'elle exerce sur le ministre de la Famille car la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*<sup>18</sup> l'oblige à agir pour répondre à la demande accrue. Le requérant réfère à l'article 90.0.3 de cette loi qui énonce :

**90.0.3.** Le ministre doit prendre les moyens pour que l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance sur chaque territoire réponde à la demande de tels services. Ainsi, lorsqu'à l'issue du processus prévu à l'article 11.2, il constate que la projection qu'il fait de l'offre de tels services sur un territoire donné ne répond pas à la demande, le ministre lance, dans les six mois de ce constat, une invitation conformément à l'article 93.0.1.

**90.0.3.** The Minister must take measures to ensure that the educational childcare service supply in each territory meets the demand for such services. Accordingly, when the Minister finds, at the conclusion of the process set out in section 11.2, that the Minister's projected service supply in a given territory does not meet the demand, the Minister issues, within six months of that finding, an invitation in accordance with section 93.0.1.

[19] Or, l'arrêt de la Cour dans cette affaire n'est pas de nature injonctive. Autrement dit, il ne force pas le requérant à déboursier dans l'immédiat les sommes additionnelles identifiées par le sous-ministre pour les demandeurs d'asile en créant dès maintenant 4 663 places additionnelles. Il ne fait que déclarer que l'article 3(3) du *RCR* doit dorénavant se lire comme rendant admissible au paiement de la contribution réduite le parent qui réside au Québec aux fins d'une demande d'asile et qui détient un permis de travail.

---

<sup>16</sup> *Id.*, par. 47.

<sup>17</sup> Déclaration sous serment du sous-ministre adjoint aux politiques et programmes au ministère de la Famille déposée au soutien de la présente requête, par 15. (Il n'est pas dit si ce scénario prend en compte que ce ne sont pas tous les demandeurs d'asile qui peuvent bénéficier de la contribution réduite, mais seulement ceux qui possèdent un permis de travail).

<sup>18</sup> RLRQ c. S-4.1.1.

[20] Certes, le gouvernement doit prendre les moyens pour que l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance réponde à la demande, mais considérant que 32 113 enfants sont actuellement en attente d'une place au Québec, l'ajout d'un bassin de 6 676 enfants de demandeurs d'asile *susceptibles* de réclamer une place en service de garde éducatif à l'enfance ne cause pas un préjudice sérieux et irréparable au requérant. De toute évidence, les chiffres fournis par ce dernier démontrent que le système a du retard à rattraper et la preuve ne permet pas de croire que ce retard serait comblé avant que la Cour suprême ne se prononce sur cette affaire<sup>19</sup>.

[21] La pression ressentie par le ministre pour s'acquitter de ses obligations est indéniablement exacerbée par les listes d'attente grandissantes pour l'accès à des places subventionnées en garderie, mais je ne vois pas là un préjudice irréparable tel que contemplé par la jurisprudence.

[22] Je suis d'avis que le requérant échoue à faire la démonstration que l'admissibilité des parents demandeurs d'asile qui détiennent un permis de travail au paiement de la contribution réduite, le temps que la Cour suprême se prononce sur cette affaire, lui cause un préjudice suffisamment sérieux et auquel un jugement favorable de la Cour suprême ne pourra remédier.

### 3. Balance des inconvénients

[23] Le requérant invoque l'intérêt public pour soutenir que la balance des inconvénients le favorise. Il se fonde notamment sur les propos du juge Rochon dans *Québec (Procureur général) c. H.N.*, qui affirme que :

[8] L'intérêt public doit également être considéré lorsque vient le temps d'analyser la prépondérance des inconvénients. Cet intérêt public milite en faveur du respect d'une loi dont la validité est contestée. Les dispositions en cause furent adoptées par une législature démocratiquement élue et sont censées viser le bien public. Hors les cas où l'inconstitutionnalité est manifeste, l'on doit, règle générale, maintenir les dispositions législatives pendant que la contestation judiciaire est en cours et qu'il n'a pas été décidé définitivement de la constitutionnalité des dispositions en cause.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> La déclaration sous serment de Louis-Philippe Jannard, B. Sc., LL. M, LL. D., employé de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes, déposée en preuve par l'intimée, précise que « historiquement et encore aujourd'hui, le gouvernement du Québec accuse toujours un retard dans la complétion du réseau de services, que les personnes en demande d'asile y aient accès ou non ». Les données sur lesquelles il se fonde pour arriver à cette conclusion traduisent effectivement un écart marqué entre les cibles annuelles du gouvernement et le nombre réel de places créées chaque année.

<sup>20</sup> *Québec (Procureur général) c. H.N.*, 2007 QCCA 1136, par. 8 (j. unique).

[24] Puisque les critères sont cumulatifs<sup>21</sup>, ma conclusion sur le défaut de satisfaire le deuxième critère emporte le rejet de la requête et il n'est donc pas nécessaire que je m'attarde sur la pondération des inconvénients. Néanmoins, je souligne que la preuve de l'intimée, à première vue, fait pencher la balance des inconvénients en sa faveur et de tous ceux qui bénéficient de l'interprétation du *RCR* indiquée par le dispositif de l'arrêt de la Cour. Notamment, je réfère aux déclarations sous serment déposées en preuve, qui résument les impacts positifs sur la vie de femmes demandeuses d'asile et sur leur famille survenus à la suite de leur admission à la contribution réduite, de même que celui de l'annonce de l'arrêt sur plusieurs demandeurs d'asile éligibles, qui se sont inscrits rapidement sur les listes d'attente.

**POUR CES MOTIFS, LA SOUSSIGNÉE :**

[25] **REJETTE** la requête, avec frais de justice.

---

LORI RENÉE WEITZMAN, J.C.A.

Me Manuel Klein  
Me Samuel Chayer  
BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)  
Pour l'appelant / intimé incident

Me Sibel Ataogul  
Me Guillaume Grenier  
MELANÇON, MARCEAU, GRENIER, COHEN  
Pour l'intimée / appelante incidente

Date d'audience : 14 mars 2024

---

<sup>21</sup> *Province canadienne de la Congrégation de Sainte-Croix c. J.J.*, 2023 QCCA 1345, par. 8 (j. unique); *SNC-Lavalin inc. (Terratech inc. et SNC-Lavalin Environnement inc.) c. Deguise*, 2020 QCCA 921, par. 34 (j. unique).