

Second Session, Forty-third Parliament,  
69-70 Elizabeth II, 2020-2021

Deuxième session, quarante-troisième législature,  
69-70 Elizabeth II, 2020-2021

HOUSE OF COMMONS OF CANADA

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

## BILL C-311

## PROJET DE LOI C-311

An Act respecting early learning and child  
care

Loi concernant l'apprentissage et la garde  
des jeunes enfants

---

FIRST READING, JUNE 16, 2021

---

---

PREMIÈRE LECTURE LE 16 JUIN 2021

---

Ms. MATHYSSEN

M<sup>ME</sup> MATHYSSEN

---

## SUMMARY

This enactment establishes conditions in respect of early learning and child care programs that must be met before transfer payments may be made by the Government of Canada to a province in support of such programs. It also provides for the establishment of an advisory council to advise the Minister of Employment and Social Development on matters relating to early learning and child care.

## SOMMAIRE

Le texte établit les conditions auxquelles doit satisfaire le programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants d'une province pour qu'elle puisse recevoir un paiement de transfert du gouvernement du Canada à l'égard de ce programme. Il prévoit en outre la constitution d'un conseil consultatif chargé de conseiller le ministre de l'Emploi et du Développement social sur les questions relatives aux services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants.

## BILL C-311

An Act respecting early learning and child care

### Preamble

Whereas the primary objectives of Canadian child care policy are to promote early childhood development and well-being and to support the participation of parents in employment or training and community life by providing accessible, universal and high-quality early learning and child care programs and services;

Now, therefore, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

## Short Title

### Short title

**1** This Act may be cited as the *Early Learning and Child Care Act*.

## Interpretation

### Definitions

**2** The following definitions apply in this Act.

**early learning and child care program** means a program established by and regulated under the law of a province to provide publicly funded early learning and child care services. (*programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants*)

**early learning and child care services** means services provided by an individual or institution, as well as through a full or part-day child care centre, nursery school, preschool, parent support program, child drop-in

## PROJET DE LOI C-311

Loi concernant l'apprentissage et la garde des jeunes enfants

### Préambule

Attendu :

que les principaux objectifs de la politique canadienne sur la garde des enfants sont de promouvoir le développement et le bien-être des jeunes enfants et de favoriser la participation des parents au marché du travail, à des activités de formation ou à la vie communautaire par la mise en place de services et de programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants qui soient accessibles, universels et de grande qualité,

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

## Titre abrégé

### Titre abrégé

**1** *Loi sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants.*

## Définitions

### Définitions

**2** Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

**corps dirigeant autochtone** Conseil, gouvernement ou autre entité autorisé à agir pour le compte d'un groupe, d'une collectivité ou d'un peuple autochtones titulaires de droits reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. (*Indigenous governing body*)

**ministre** Le ministre de l'Emploi et du Développement social. (*Minister*)

program or family child care service. (*service d'apprentissage et de garde des jeunes enfants*)

**early learning and child care transfer payment** means a cash contribution that may be provided to a province under section 24.51 of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act*, in respect of social programs including early learning and child care services. (*paiement de transfert relatif à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants*)

**Indigenous governing body** means a council, government or other entity that is authorized to act on behalf of an Indigenous group, community or people that holds rights recognized and affirmed by section 35 of the *Constitution Act, 1982*. (*corps dirigeant autochtone*)

**Indigenous organization** means an Indigenous governing body or any other entity that represents the interests of an Indigenous group and its members. (*organisation autochtone*)

**Minister** means the Minister of Employment and Social Development. (*ministre*)

## Purpose

### Purpose

**3** The purpose of this Act is to establish conditions in respect of early learning and child care programs that must be met before an early learning and child care transfer payment may be made to a province.

## Early Learning and Child Care Transfer Payments

### Transfer payments

**4** Subject to this Act, an early learning and child care transfer payment is payable by Canada to each province for each fiscal year.

**organisation autochtone** Corps dirigeant autochtone ou toute autre entité qui représente les intérêts d'un groupe autochtone et de ses membres. (*Indigenous organization*)

**paiement de transfert relatif à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants** Contribution pécuniaire qui peut être versée à une province conformément à l'article 24.51 de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* relativement à un programme social, notamment un service d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. (*early learning and child care transfer payment*)

**programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants** Programme établi et régi par les lois d'une province pour la prestation de services publics d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. (*early learning and child care program*)

**service d'apprentissage et de garde des jeunes enfants** Service fourni par une personne physique ou un établissement, notamment par l'entremise d'une garderie à temps plein ou à temps partiel, d'une prématernelle, d'un centre préscolaire, d'un programme de soutien aux parents, d'une halte-garderie ou d'un service de garde en milieu familial. (*early learning and child care services*)

## Objet

### Objet

**3** La présente loi a pour objet d'établir les conditions auxquelles doit satisfaire le programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants d'une province pour qu'elle puisse recevoir le paiement de transfert relatif à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants.

## Paiement de transfert relatif à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants

### Paiement de transfert

**4** Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le Canada verse à chaque province, pour chaque exercice, un paiement de transfert relatif à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants.

## Program Conditions

### Factors

**5** In order for a province to qualify for a transfer payment under section 4 for a fiscal year, the province must offer early learning and child care services under an early learning and child care program that meets, throughout the fiscal year, the conditions described in sections 7 to 10 respecting the following factors:

- (a) accountability;
- (b) quality;
- (c) universality; and
- (d) accessibility.

10

### Exemption

**6** In recognition of the provincial jurisdiction in respect of early learning and child care, the Government of Quebec may choose to be exempted from the application of section 5 and, despite any such decision, is entitled to receive the transfer payment for that province under section 4.

15

### Accountability

**7** In order to meet the conditions respecting accountability,

- (a) the early learning and child care program of a province must be administered and operated on a non-profit basis by a public authority appointed or designated by the government of the province;
- (b) the public authority must be responsible to the provincial government for that administration and operation; and
- (c) the public authority must be subject to audit of its accounts and financial transactions by the authority that is responsible by law for the audit of the province's accounts.

20

25

### Quality

**8** In order to meet the conditions respecting quality, the early learning and child care program of a province must

- (a) establish standards that specify the professional qualifications and certification required of persons employed in early learning and child care services and that provide for the recruitment, training, support, compensation and retention of those persons;

30

35

## Conditions d'octroi

### Facteurs

**5** Le versement à une province, pour un exercice, du paiement de transfert prévu à l'article 4 est assujéti à l'obligation, pour la province, de fournir des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants dans le cadre d'un programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants qui satisfait, pendant tout l'exercice, aux conditions prévues aux articles 7 à 10 relativement aux facteurs suivants :

- a) la reddition de comptes;
- b) la qualité;
- c) l'universalité;
- d) l'accessibilité.

10

### Exemption

**6** Compte tenu de la compétence provinciale en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, le gouvernement du Québec peut choisir de se soustraire à l'application de l'article 5, auquel cas il a quand même droit au versement du paiement de transfert pour cette province au titre de l'article 4.

15

### Reddition de comptes

**7** Les conditions relatives à la reddition de comptes supposent que :

20

- a) le programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants soit administré et exploité à titre non lucratif par une autorité publique nommée ou désignée par le gouvernement de la province;
- b) l'autorité publique rende des comptes au gouvernement de la province relativement à l'administration et à l'exploitation du programme;
- c) l'autorité publique soit assujétiée à la vérification de ses comptes et de ses opérations financières par l'autorité chargée par la loi de vérifier les comptes de la province.

25

30

### Qualité

**8** Les conditions relatives à la qualité supposent que le programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants :

- a) établisse des normes qui, d'une part, précisent les titres et qualités professionnels et d'agrément que doivent posséder les personnes employées dans les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants

35

**(b)** establish standards that relate to the environment in which early learning and child care services are provided, including standards that

**(i)** specify child-to-caregiver ratios and restrictions on group size, and 5

**(ii)** protect the health and ensure the safety of children and employees;

**(c)** establish standards that ensure that early learning and child care services support the cognitive, emotional and social development of children; and 10

**(d)** with respect to the provision of child care services in First Nations, Inuit and Métis communities,

**(i)** establish standards that reflect the unique values and traditions of those communities, and

**(ii)** provide for the development of an action plan for meeting the early learning and child care needs of those communities. 15

### Universality

**9** In order to meet the condition respecting universality, the early learning and child care program of a province must entitle every child resident in the province to early learning and child care services that are appropriate to their needs. 20

### Accessibility

**10** In order to meet the conditions respecting accessibility, the early learning and child care program of a province must 25

**(a)** provide for early learning and child care services on uniform terms and conditions that ensure reasonable access to those services by any child, including children with special needs; and

**(b)** provide for the payment for early learning and child care services in accordance with a tariff or system of payment authorized by the law of the province. 30

### Withholding of payment

**11** If the Governor in Council is informed by the Minister that the early learning and child care program of a province does not or has ceased to meet any of the 35

et qui, d'autre part, pourvoient au recrutement, à la formation, au soutien, à la rémunération et à la rétention de ce personnel;

**b)** établisse des normes relatives à l'environnement de prestation des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, notamment pour : 5

**(i)** fixer le ratio enfants-éducateurs et limiter la taille des groupes,

**(ii)** protéger la santé des enfants et des employés et assurer leur sécurité; 10

**c)** établisse des normes qui garantissent que les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants favorisent le développement cognitif, affectif et social des enfants;

**d)** dans le cas de la prestation des services de garde des enfants dans les collectivités des Premières Nations, des Inuits et des Métis : 15

**(i)** établisse des normes qui reflètent les valeurs et traditions uniques de ces collectivités,

**(ii)** prévoie l'élaboration d'un plan d'action pour satisfaire aux besoins d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de ces collectivités. 20

### Universalité

**9** La condition relative à l'universalité suppose que le programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants d'une province garantisse le droit de chaque enfant qui réside dans la province à des services d'apprentissage et de garde qui répondent à leurs besoins. 25

### Accessibilité

**10** Les conditions relatives à l'accessibilité supposent que le programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants d'une province : 30

**a)** prévoie des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants selon des modalités uniformes qui garantissent un accès raisonnable à tous les enfants, y compris à ceux qui ont des besoins spéciaux;

**b)** prévoie le paiement des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants selon un barème de droits ou un régime de paiement conforme aux lois de la province. 35

### Retenue du paiement

**11** Dans le cas où il est informé par le ministre que le programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants d'une province ne satisfait pas ou plus à l'une des 40

conditions described in sections 7 to 10, the Governor in Council may, when the Governor in Council considers it appropriate, direct that the whole or a portion of any early learning and child care transfer payment to that province for a fiscal year be withheld.

5

## Report to Parliament

### Annual report to Parliament

**12 (1)** Within 60 days after the end of the fiscal year, the Minister must prepare a report examining the provision of early learning and child care services in each province during that fiscal year in relation to the factors set out in section 5 and must cause the report to be tabled before each House of Parliament on any of the first 15 days on which that House is sitting after the report is completed.

10

### Contents of report

**(2)** The report must contain a summary of the information available to the Minister that relates to the extent to which the early learning and child care program of each province met the conditions described in sections 7 to 10 during the fiscal year, including

15

**(a)** a description of the early learning and child care program of each province and of the services provided under the program during the fiscal year;

20

**(b)** a summary of the progress made by the government of each province in developing the action plan referred to in subparagraph 8(d)(ii);

**(c)** the amount spent by the government of each province during the fiscal year for the early learning and child care program;

25

**(d)** indicators of availability, in particular an analysis of the number of spaces in early learning and child care settings available during the fiscal year by age of child and type of setting;

30

**(e)** indicators of affordability, in particular average service fees charged as a percentage of average wages in each province;

**(f)** indicators of quality, in particular training requirements, child-to-caregiver ratios, group size and provisions and facilities relating to health, safety and the physical environment; and

35

**(g)** indicators of accessibility, in particular eligibility criteria in respect of subsidies and the number of children receiving subsidies, income levels of parents of children enrolled in early learning and child care

40

conditions énoncées aux articles 7 à 10, le gouverneur en conseil peut, s'il l'estime indiqué, ordonner que le paiement de transfert relatif à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants qui est destiné à cette province pour un exercice donné soit retenu en partie ou en totalité.

5

## Rapport au Parlement

### Rapport annuel au Parlement

**12 (1)** Dans les soixante jours suivant la fin de chaque exercice, le ministre établit un rapport sur la prestation, au cours de l'exercice, des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants dans chaque province au regard des facteurs prévus à l'article 5; il fait déposer le rapport devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant son achèvement.

10

### Contenu du rapport

**(2)** Le rapport renferme un résumé des renseignements dont dispose le ministre qui témoignent de la mesure dans laquelle le programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de chaque province a satisfait aux conditions prévues aux articles 7 à 10 au cours de l'exercice, notamment :

15

**a)** une description du programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de chaque province et des services offerts dans le cadre du programme au cours de l'exercice;

20

**b)** un résumé des progrès réalisés quant à l'élaboration, par le gouvernement de chaque province, du plan d'action visé au sous-alinéa 8d)(ii);

25

**c)** la somme dépensée par le gouvernement de chaque province au cours de l'exercice dans le programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants;

**d)** les indicateurs de disponibilité, en particulier une analyse du nombre de places disponibles dans les milieux d'apprentissage et de garde des jeunes enfants au cours de l'exercice, par groupe d'âge et type de milieu;

30

**e)** les indicateurs d'abordabilité, en particulier le coût moyen des services, exprimé en pourcentage du salaire moyen dans chaque province;

35

**f)** les indicateurs de qualité, en particulier les exigences en matière de formation, les ratios enfants-éducateurs et la taille des groupes ainsi que les fournitures et installations relatives à la santé, à la sécurité et au milieu physique;

40

services, percentage of children with special needs enrolled and the number of children receiving services by urban, suburban and rural regions.

g) les indicateurs d'accessibilité, en particulier les critères d'admissibilité aux subventions et le nombre d'enfants qui en bénéficient, le niveau de revenu des parents d'enfants inscrits aux services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, le pourcentage d'enfants inscrits qui ont des besoins spéciaux et le nombre d'enfants inscrits à ces services par région urbaine, banlieue et région rurale. 5

## Advisory Council

### Advisory Council

**13 (1)** The Minister must establish an advisory council composed of 18 members who broadly represent persons and organizations interested in and involved with early learning and child care from all regions of Canada, including representatives of 5

(a) provincial governments;

(b) Indigenous organizations; and 10

(c) organizations that act on behalf of early learning and child care service providers, child care professionals, parents and children.

### Members

**(2)** The Minister must appoint the members from a list of candidates prepared through a public and transparent process and submitted by the standing committee of each House of Parliament that normally considers matters relating to human resources and social development. 15

### Report by council

**(3)** The advisory council may, as it considers appropriate from time to time, make a report to any standing committee of either House of Parliament, or provide advice or recommendations or make a report to the Minister, in respect of any matter that relates to the administration, operation and effectiveness of this Act, including the extent to which the objectives of this Act are being achieved. 20 25

### Inclusion in annual report

**(4)** Any report made to a standing committee and any report made or recommendations and advice provided to the Minister by the advisory council must be included in

## Conseil consultatif

### Conseil consultatif

**13 (1)** Le ministre constitue un conseil consultatif composé de dix-huit membres qui assurent une représentation générale des personnes et des organisations de toutes les régions du Canada qui s'intéressent ou participent à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants, y compris des représentants : 10

a) de gouvernements provinciaux; 15

b) d'organisations autochtones;

c) d'organisations qui agissent au nom des fournisseurs de services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, des professionnels de la garde des enfants, des parents et des enfants. 20

### Membres

**(2)** Le ministre choisit les membres parmi une liste de candidats établie à l'issue d'un processus public et transparent, que lui remet le comité permanent de chaque chambre du Parlement habituellement chargé des questions concernant les ressources humaines et le développement social. 25

### Rapport du conseil

**(3)** Le conseil consultatif peut, chaque fois qu'il l'estime indiqué, faire rapport à tout comité permanent de l'une des deux chambres du Parlement, formuler des avis ou des recommandations au ministre ou lui soumettre un rapport sur toute question concernant l'application et l'efficacité de la présente loi, y compris en ce qui concerne la mesure dans laquelle elle atteint ses objectifs. 30

### Intégration au rapport annuel

**(4)** Les rapports que le conseil consultatif présente à un comité permanent et les rapports qu'il soumet ou les recommandations et avis qu'il formule au ministre sont 35



the Minister's annual report to Parliament under subsection 12(1).

intégrés au rapport annuel du ministre déposé devant le Parlement en application du paragraphe 12(1).