

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

La version préliminaire du présent résumé législatif est mise à la disposition des parlementaires, de leur personnel parlementaire ainsi que du public afin qu'ils puissent accéder en temps opportun à de l'information, des recherches et une analyse qui faciliteront leur étude du projet de loi visé. La version officielle du résumé législatif, qui pourrait différer de la présente version non révisée, remplacera cette dernière sur le site Web du Parlement du Canada.



Résumé législatif

PROJET DE LOI C-35 : LOI RELATIVE À L'APPRENTISSAGE ET À LA GARDE DES JEUNES ENFANTS AU CANADA

44-1-C35-F

Le 20 juin 2023

Sara Fryer, Mayra Perez-Leclerc et Vanessa Preston

Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

ATTRIBUTION

Le 30 janvier 2023	Sara Fryer	Division des affaires juridiques et sociales
	Mayra Perez-Leclerc	Division des affaires juridiques et sociales
	Vanessa Preston	Division des affaires juridiques et sociales

À PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Les résumés législatifs de la Bibliothèque du Parlement résument des projets de loi à l'étude au Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par les Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires, qui effectuent des recherches pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes et les associations parlementaires, et leur fournissent de l'information et des analyses. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il convient cependant de souligner, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux Chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Dans ce résumé législatif de la Bibliothèque du Parlement, tout changement d'importance depuis la publication précédente est signalé en **caractères gras**.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2023

Résumé législatif du projet de loi C-35
(Version préliminaire)

44-1-C35-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE	1
1.1	Apprentissage et garde des jeunes enfants au Canada.....	3
1.1.1	Incidences des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants abordables	3
1.1.2	Initiatives récentes du gouvernement fédéral.....	4
1.1.3	Engagements internationaux du Canada	5
2	DESCRIPTION ET ANALYSE.....	6
2.1	Questions générales relatives au projet de loi	6
2.1.1	Préambule.....	6
2.1.2	Titre abrégé, définitions et interprétation (articles 1 à 4)	7
2.2	Objet et déclaration (articles 5 et 6)	7
2.3	Financement (articles 7 et 8)	8
2.4	Conseil consultatif national sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (articles 9 à 15).....	9
2.5	Rapport annuel (article 16)	11
2.6	Entrée en vigueur (article 17)	11

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI C-35 : LOI RELATIVE À L'APPRENTISSAGE ET À LA GARDE DES JEUNES ENFANTS AU CANADA

1 CONTEXTE

Le projet de loi C-35, Loi relative à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants au Canada (titre abrégé : Loi sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants au Canada)¹, a été déposé à la Chambre des communes le 8 décembre 2022 par l'honorable Karina Gould, ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social, et a fait l'objet d'une première lecture le même jour.

Le projet de loi C-35 fournit des principes directeurs pour les investissements fédéraux visant à établir et à maintenir un système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE) accessible, abordable, inclusif et de haute qualité à l'échelle du Canada, en collaboration avec les provinces et les peuples autochtones. Dans son préambule le projet de loi souligne l'engagement du gouvernement fédéral à poursuivre la mise en œuvre du Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants² et du Cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones³, ainsi qu'à respecter les diverses obligations internationales adoptées par le Canada dans le domaine des droits de la personne et du développement, dont il est question ci-dessous. Le projet de loi prévoit également l'établissement d'un Conseil consultatif national sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (le Conseil), qui fournira des conseils au ministre désigné en vertu du projet de loi et mènera d'autres activités à l'égard du système d'AGJE. Enfin, le projet de loi exige que le ministre produise des rapports annuels au sujet des progrès réalisés en ce qui concerne le système d'AGJE et des investissements fédéraux connexes, entre autres aspects⁴.

En ce qui concerne l'éducation des jeunes enfants autochtones, le préambule du projet de loi met en lumière l'appel à l'action n° 12 lancé par la Commission de vérité et réconciliation du Canada (CVR) demandant aux « gouvernements fédéral, aux gouvernements provinciaux et territoriaux de même qu'aux gouvernements autochtones d'élaborer des programmes d'éducation de la petite enfance adaptés à la culture des familles autochtones⁵. » Le projet de loi vise également à contribuer à la mise en œuvre de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (la Déclaration)⁶, dont l'application est confirmée dans le droit canadien au titre de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*⁷.

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

Le projet de loi C-35 a été renvoyé au Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes (HUMA) le 1^{er} février 2023. Le Comité HUMA a fait rapport du projet de loi avec des propositions d'amendements le 4 mai 2023, et la Chambre a adopté le rapport le 12 juin 2023⁸.

Le Comité HUMA a amendé le préambule du projet de loi pour souligner l'engagement du gouvernement du Canada à maintenir le droit des peuples autochtones d'être consultés afin d'obtenir « leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause » relativement à toute mesure législative visant les enfants autochtones. Le Comité a amendé également la disposition du projet de loi portant sur la déclaration pour indiquer que les peuples autochtones sont mieux appuyés par des programmes et des services d'AGJE « qui respectent le droit de ceux-ci d'être consultés afin qu'ils puissent accorder leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, relativement aux questions touchant les enfants ».

Par ailleurs, le Comité HUMA a amendé les principes directeurs du projet de loi afin d'inclure des objectifs en ce qui concerne : l'accès équitable à des programmes et services d'AGJE de haute qualité; l'accès à des programmes et services abordables d'AGJE pour les familles de tous les niveaux de revenu; l'offre, y compris dans les collectivités rurales et éloignées, de programmes et services d'AGJE inclusifs à l'égard des enfants issus des groupes systématiquement marginalisés et des minorités linguistiques francophones et anglophones; ainsi que le recrutement et le maintien en poste d'une main-d'œuvre en éducation de la petite enfance (cet objectif comprend une reconnaissance que les conditions de travail ont un impact sur la prestation des programmes et services d'AGJE). Le Comité a amendé également le projet de loi pour indiquer que les investissements fédéraux dans les programmes et services d'AGJE doivent aussi être guidés par les engagements énoncés dans la *Loi sur les langues officielles*.

En outre, le Comité HUMA a amendé les dispositions du projet de loi concernant la nomination de membres du Conseil (à l'exclusion du membre d'office) qui soient représentatifs de la diversité de la société canadienne, ainsi que les fonctions du Conseil (qui est maintenant chargé de mener des consultations). Le Comité a amendé aussi le projet de loi pour permettre au ministre de communiquer des renseignements au Conseil. Enfin, le Comité HUMA a amendé le projet de loi pour inclure des responsabilités supplémentaires en matière de rapport, et exiger que le ministre dépose le rapport annuel devant chaque chambre du Parlement.

1.1 APPRENTISSAGE ET GARDE DES JEUNES ENFANTS AU CANADA

1.1.1 Incidences des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants abordables

Au Canada, aux termes de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁹, le pouvoir constitutionnel de décréter des lois relatives à l'éducation, à quelques exceptions près, relève des gouvernements provinciaux. Par conséquent, la mise en œuvre et l'administration des services d'AGJE ont traditionnellement relevé de la compétence des provinces et des territoires. Le gouvernement fédéral peut tout de même financer des champs de compétence provinciale, dont l'éducation, en vertu de son pouvoir fédéral de dépenser¹⁰.

Partout au Canada, il existe divers types de services de garde, y compris dans des établissements privés, publics et sans but lucratif. Les frais varient d'une région à l'autre du pays. En 2020, les frais médians de garde pour les tout-petits n'étaient que de 181 \$ par mois à Québec, tandis qu'ils se chiffraient en moyenne à 990 \$ par mois à Yellowknife et s'élevaient à 1 578 \$ par mois à Toronto¹¹.

L'accès à des services de garde abordables permet aux parents de participer au marché du travail ou d'accéder à l'éducation. Les parents, en particulier les mères, sont les moins susceptibles de travailler et sont les plus susceptibles d'occuper un emploi à temps partiel. C'est particulièrement le cas des femmes ayant des enfants en bas âge. En 2022, 77,5 % des femmes âgées de 25 ans et plus ayant un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans faisaient partie de la population active, comparativement à 96,3 % des hommes du même âge ayant un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans et à 85,9 % des femmes du même âge dont le plus jeune enfant était âgé de 13 à 17 ans¹². Au Québec, le lancement du programme de services de garde en 1997 s'est accompagné d'une nette augmentation du taux de participation des mères au marché du travail dans cette province. Fait intéressant, la plus grande part des augmentations du taux de participation au marché du travail a été observée chez les mères célibataires ayant des enfants d'âge préscolaire. On a également observé une diminution du taux de pauvreté relative des familles monoparentales dirigées par une mère¹³.

1.1.2 Initiatives récentes du gouvernement fédéral

Le Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants a été créé en 2017 (le Cadre multilatéral). L'objectif du Cadre multilatéral était de jeter les bases qui amèneraient les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à travailler à la concrétisation d'une vision commune à long terme en matière d'AGJE. Le Cadre multilatéral est guidé par cinq principes selon lesquels les services de garde d'enfants doivent être de haute qualité, accessibles, abordables, flexibles et inclusifs. Ce cadre était assorti d'ententes bilatérales conclues avec les provinces et les territoires qui ciblent les principes¹⁴.

En 2018, le gouvernement du Canada a indiqué avoir élaboré conjointement avec les peuples autochtones le Cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones (le Cadre autochtone)¹⁵ qui comprenait des sections distinctes pour les Premières Nations, les Inuits et la Nation métisse. Dans l'ensemble, le Cadre autochtone fait de l'AGJE une composante de l'autodétermination des Autochtones. Le document fournit des conseils aux collectivités et aux personnes qui offrent des services et élaborent des politiques liées à l'AGJE autochtone. La mise en œuvre du Cadre autochtone devrait être fondée sur les droits, les contextes particuliers et les circonstances des Premières Nations, des Inuits et de la Nation métisse.

Il comporte neuf principes :

- reconnaître l'importance des langues, des savoirs et des cultures autochtones;
- reconnaître que les Premières Nations, les Inuits et les Métis ont des droits d'autodétermination, notamment le droit de concevoir et d'exécuter un système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones;
- enraciner des programmes et services de qualité dans les cultures autochtones;
- mettre la participation des enfants et des familles au premier plan de la prise de mesures de soutien pour les aider à guérir des traumatismes;
- favoriser une approche inclusive qui tient compte des capacités, de l'emplacement géographique et de la situation socioéconomique des enfants et des familles autochtones;
- soutenir des programmes et des services d'AGJE souples et adaptables;
- soutenir des programmes et des services d'AGJE accessibles et abordables;
- soutenir le financement des programmes de manière responsable et de façon transparente;
- renforcer les partenariats respectueux et collaboratifs¹⁶.

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

Les engagements du gouvernement fédéral en ce qui concerne le financement pour l'AGJE ont augmenté considérablement au cours des dernières années, depuis 2017 jusqu'à ce jour. Dans le budget de 2017, le gouvernement prévoyait verser 7,5 milliards de dollars sur 11 ans, à compter de 2017-2018, dont 1,7 milliard de dollars affectés aux enfants et aux familles autochtones¹⁷. Plus récemment, dans le budget de 2021, le gouvernement s'est engagé à verser jusqu'à 30 milliards de dollars sur cinq ans, dont la majorité est versée dans le cadre d'ententes bilatérales avec les provinces et les territoires. Ces fonds visent, entre autres choses, à établir un montant moyen de 10 \$ par jour d'ici 2026 pour toutes les places réglementées de garde d'enfants au Canada, à accroître le nombre de places en garderie abordables de qualité et à former une main-d'œuvre qualifiée et croissante en AGJE¹⁸. Ce financement comprenait des affectations pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants autochtones, réparties entre les Premières Nations (1,02 milliard de dollars), les Inuits (jusqu'à 111 millions de dollars) et la Nation métisse (jusqu'à 450 millions de dollars)¹⁹.

Enfin, en 2022, un Conseil consultatif national sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants composé de 16 membres a été établi. Il s'est vu confier le mandat, d'une durée de trois ans, de fournir des conseils d'experts tiers et un forum de consultation sur les enjeux et les défis auxquels fait face le secteur de l'AGJE²⁰.

Le gouvernement du Canada dirige également trois programmes liés au développement et à l'éducation des enfants autochtones, soit l'Initiative de services de garde pour les Premières Nations et les Inuits, par l'entremise d'Emploi et Développement social Canada, le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves (pour les enfants des Premières Nations vivant dans les réserves), par l'entremise de Services aux Autochtones Canada; et le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques (pour les enfants autochtones d'âge préscolaire), par l'entremise de l'Agence de la santé publique du Canada.

1.1.3 Engagements internationaux du Canada

Le Canada a contracté un certain nombre d'obligations et d'engagements internationaux liés à l'AGJE. Plus précisément :

- les *Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies*²¹, qui visent à améliorer la vie des personnes dans le monde entier, à protéger notre planète et à créer une société plus inclusive²²;
- la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*²³. Par la suite, le Canada a adopté une loi qui confirme l'application de la Déclaration dans le droit canadien et qui établit un cadre permettant au gouvernement du Canada d'assurer la conformité des lois fédérales à la Déclaration²⁴;

- la *Convention relative aux droits de l'enfant*²⁵, qui protège les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des enfants en vertu du droit international²⁶;
- la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*²⁷, qui définit et interdit toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et établit un programme pour y mettre fin²⁸;
- la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*²⁹, qui protège les droits à l'égalité et à la non-discrimination des personnes handicapées³⁰.

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

2.1 QUESTIONS GÉNÉRALES RELATIVES AU PROJET DE LOI

2.1.1 Préambule

Le préambule du projet de loi précise la raison d'être du texte législatif. Il met en lumière l'engagement du gouvernement fédéral à soutenir l'établissement et le maintien d'un système d'AGJE à l'échelle du Canada, notamment des services de garde avant et après l'école, en collaboration avec les provinces et les peuples autochtones.

Le préambule reconnaît les avantages de l'AGJE sur le développement des enfants, sur le mieux-être des enfants et des familles, sur l'égalité entre les genres, sur la participation des femmes à l'économie et leur prospérité ainsi que sur l'infrastructure sociale du Canada et son économie. Il reconnaît également que les connaissances, les cultures et les langues autochtones sont essentielles pour assurer un système d'AGJE adapté à la culture autochtone, comme le préconisent les *appels à l'action* de la Commission de vérité et réconciliation.

Le préambule met également en lumière l'engagement du gouvernement fédéral à continuer de travailler à un système d'AGJE à l'échelle du Canada qui contribue à l'atteinte des *objectifs de développement durable des Nations Unies*, à la mise en œuvre de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* et au respect de ses obligations internationales en matière de droit de la personne, notamment celles prévues par la *Convention relative aux droits de l'enfant*, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* et la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*. De plus, il souligne l'engagement du gouvernement fédéral à poursuivre la mise en œuvre du Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants et du Cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones à l'échelle nationale.

En outre, le préambule réitère l'engagement du gouvernement fédéral à parvenir à la réconciliation avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis. **Il insiste également sur l'engagement du gouvernement fédéral à maintenir le droit des peuples autochtones d'être consultés afin d'obtenir « leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause » relativement à toute mesure législative visant les enfants autochtones³¹.** Enfin, le préambule reconnaît l'importance de dialoguer avec la société civile, notamment les parents, les tuteurs et autres intervenants, en ce qui concerne l'établissement et le maintien d'un système d'AGJE à l'échelle du Canada.

2.1.2 Titre abrégé, définitions et interprétation (articles 1 à 4)

L'article 1 du projet de loi C-35 indique que le titre abrégé est la Loi sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants au Canada.

L'article 2 du projet de loi est une disposition d'interprétation qui définit les divers termes utilisés dans le projet de loi. Par exemple, le terme « corps dirigeant autochtone » s'entend d'un « 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*³². » La définition du terme « peuples autochtones » correspond également à la définition de « peuples autochtones du Canada » du paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui comprend les Premières Nations, les Inuits et les Métis.

L'article 3 du projet de loi est une disposition de non-dérogação, habituellement incluse pour indiquer qu'une loi ne vise pas à porter atteinte aux droits autochtones ancestraux ou issus de traités, aux termes de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

L'article 4 du projet de loi permet au gouverneur en conseil de désigner tout membre du Conseil privé du Roi pour le Canada à titre de ministre chargé de l'application du présent projet de loi.

2.2 OBJET ET DÉCLARATION (ARTICLES 5 ET 6)

L'article 5 précise que le projet de loi a pour objet d'énoncer la vision du gouvernement fédéral pour un système communautaire d'AGJE à l'échelle du Canada ainsi que son engagement de collaborer de manière continue avec les provinces et les peuples autochtones et de maintenir un financement à long terme à ces derniers pour établir et maintenir ce système. Selon l'article 5 du projet de loi, il a également pour objet d'établir les principes qui guident les investissements continus du gouvernement fédéral

dans l'établissement et le maintien d'un système d'AGJE. Un autre de ses objectifs est de créer le Conseil. Enfin, le projet de loi vise à faire avancer la réalisation du droit de bénéficier de services de garde d'enfants, lequel est reconnu dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*, et à contribuer à la mise en œuvre de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

L'article 6 du projet de loi est une disposition interprétative qui énonce l'objectif du gouvernement fédéral de contribuer à l'établissement et au maintien d'un système d'AGJE qui permet à toutes les familles d'avoir accès à des programmes et services d'AGJE qui sont « abordables, inclusifs et de haute qualité », et ce, en collaboration avec les provinces et les peuples autochtones. L'article 6 du projet de loi met également en lumière l'importance d'un système d'AGJE qui favorise le développement des enfants, constitue un soutien important pour les familles et les collectivités et permet la pleine participation économique des parents et des tuteurs, en particulier des mères. Enfin, l'article 6 du projet de loi établit le principe selon lequel la prestation d'un programme d'AGJE adapté à la culture, dirigé par les peuples autochtones **et « qui respect[e] le droit de ceux-ci d'être consultés afin qu'ils puissent accorder leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, relativement aux questions touchant les enfants »** répond le mieux aux besoins des enfants et des familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis³³.

2.3 FINANCEMENT (ARTICLES 7 ET 8)

Selon le paragraphe 7(1) du projet de loi, les investissements fédéraux concernant l'établissement et le maintien d'un système d'AGJE à l'échelle du Canada, ainsi que les efforts visant la conclusion avec les provinces et les peuples autochtones de tout accord connexe, sont guidés par les principes selon lesquels les programmes et services d'AGJE devraient être accessibles, abordables, inclusifs et de haute qualité et, conséquemment avoir but :

- **d'appuyer la prestation de programmes et services d'AGJE de haute qualité** et de faciliter un accès **équitable** à ceux-ci, notamment ceux offerts par des fournisseurs de services de garde d'enfants publics et à but non lucratif, qui respectent les normes établies par les gouvernements provinciaux ou les corps dirigeants autochtones, **qui tiennent compte d'autres pratiques exemplaires fondées sur des données probantes en matière de prestation de services de haute qualité** et qui répondent aux besoins variés des enfants et des familles;
- d'aider les familles **de tous les niveaux de revenu, y compris celles ayant un faible revenu**, à bénéficier de programmes et services d'AGJE qui sont abordables;

- d'appuyer la prestation, y compris dans les collectivités rurales et éloignées, de programmes et services d'AGJE qui sont inclusifs à l'égard des enfants issus des groupes systématiquement marginalisés (notamment les enfants handicapés) et des minorités linguistiques francophones et anglophones, qui respectent et valorisent la diversité et qui répondent aux besoins variés des enfants et des familles;
- d'appuyer la prestation de programmes et services d'AGJE de haute qualité visant à favoriser « le développement social, émotionnel, physique et cognitif » des jeunes enfants, notamment par le recrutement et le maintien en poste d'une main-d'œuvre en éducation de la petite enfance qui est qualifiée et bien appuyée, reconnaissant que les conditions de travail ont un impact sur la prestation de ces programmes et services³⁴.

Le paragraphe 7(2) du projet de loi énonce qu'en plus des principes directeurs énoncés au paragraphe 7(1) du projet de loi, tout investissement fédéral concernant les programmes et services d'AGJE pour les peuples autochtones, ainsi que tout effort visant la conclusion avec ceux-ci de tout accord connexe, doivent également être fondés sur les principes établis dans le cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones³⁵.

Le paragraphe 7(3) du projet de loi dit qu'en plus des principes directeurs énoncés au paragraphe 7(1) du projet de loi, les investissements fédéraux concernant les programmes et services d'AGJE faisant l'objet d'un accord conclu avec une province sont guidés aussi par les engagements énoncés dans la *Loi sur les langues officielles*. La *Loi sur les langues officielles* a pour objet d'assurer le respect du français et de l'anglais en tant que langues officielles du Canada³⁶.

L'article 8 du projet de loi énonce l'engagement du gouvernement du Canada à maintenir le financement à long terme des programmes et services d'AGJE, principalement dans le cadre d'accords avec les gouvernements provinciaux, les corps dirigeants autochtones et autres entités autochtones.

2.4 CONSEIL CONSULTATIF NATIONAL SUR L'APPRENTISSAGE ET LA GARDE DES JEUNES ENFANTS (ARTICLES 9 À 15)

L'article 9 du projet de loi prévoit la constitution du Conseil, composé de 10 à 18 membres, dont le président et le membre d'office. Les paragraphes 10(1) et 10(2) du projet de loi indiquent que le membre d'office est le sous-ministre ou une personne suppléante désignée par écrit par le sous-ministre pour exercer sa charge au sein du Conseil. Le paragraphe 11(1) du projet de loi énonce que les autres membres du Conseil sont nommés à titre amovible par le gouverneur en conseil sur recommandation

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

du ministre pour un mandat d'au plus trois ans, avec possibilité de reconduction³⁷. L'importance de former un Conseil représentatif de la diversité de la société canadienne, **incluant les peuples autochtones et les communautés de langue officielle en situation minoritaire**, est également reconnue dans ce paragraphe³⁸. Conformément au paragraphe 11(2) du projet de loi, le membre d'office et le président sont les seuls membres qui peuvent exercer leur charge à temps plein au Conseil.

Le paragraphe 12(3) du projet de loi énonce que les membres du Conseil, sauf le membre d'office, sont réputés être des agents de l'État pour l'application de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*³⁹, qui établit le régime d'indemnisation des accidents de travail pour les employés fédéraux qui sont blessés ou tombent malades en raison de leur travail. Ils sont également réputés appartenir à l'administration publique fédérale pour l'application des règlements pris en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'aéronautique*⁴⁰, qui peut établir une indemnité à verser en cas de décès ou de blessures du fait d'un vol effectué dans le cadre des fonctions d'un employé. De plus, lorsque le président est à temps plein, il est réputé être employé dans la fonction publique pour l'application de la *Loi sur la pension de la fonction publique*⁴¹. Cette loi établit le régime de prestations de retraite des fonctionnaires fédéraux admissibles et de leurs personnes à charge.

Les paragraphes 12(1) et 12(2) du projet de loi prévoient que les membres du Conseil, sauf le membre d'office, reçoivent la rémunération que peut fixer le gouverneur en conseil et sont indemnisés des frais de déplacement, de séjour et autres entraînés par l'exercice de leurs attributions.

Le paragraphe 13(1) du projet de loi énonce que le président assure la direction et contrôle les activités du Conseil. Le paragraphe 13(2) du projet de loi prévoit qu'en cas d'absence ou d'empêchement du président ou de vacances de son poste, le ministre peut autoriser un président intérimaire parmi les autres membres du Conseil pour un mandat maximal de 90 jours, après quoi l'approbation du gouverneur en conseil doit être demandée.

L'article 14 du projet de loi indique que le Conseil doit fournir des conseils au ministre concernant l'AGJE (comme les programmes, les services et le financement), **mener de vastes consultations auprès des personnes et des organismes (notamment les parents, la main-d'œuvre en éducation de la petite enfance, les fournisseurs de services de garde d'enfants, les défenseurs de ces services et les spécialistes des politiques et de la recherche en la matière) concernant le système d'AGJE à l'échelle du Canada**, et entreprendre toute autre activité connexe qui est précisée par le ministre⁴².

L'article 14.1 du projet de loi permet au ministre de fournir au Conseil tout renseignement concernant le système d'AGJE qui est lié aux fonctions du Conseil, s'il est autorisé à le communiquer⁴³.

L'article 15 du projet de loi prévoit qu'à moins que le ministre n'en décide autrement, le Conseil tient au moins quatre réunions par exercice.

2.5 RAPPORT ANNUEL (ARTICLE 16)

Le paragraphe 16(1) du projet de loi exige que le ministre prépare un rapport annuel renfermant :

- **un résumé des renseignements qu'il peut communiquer concernant les investissements fédéraux faits à l'égard du système d'AGJE à l'échelle du Canada au cours de l'exercice;**
- **un résumé des progrès accomplis concernant le système d'AGJE à l'échelle du Canada, y compris des renseignements relatifs « à la qualité, à la disponibilité, à l'abordabilité, à l'accessibilité et au caractère inclusif » des programmes et services d'AGJE;**
- **un résumé des conseils fournis par le Conseil au ministre au sujet des questions concernant le système d'AGJE et des activités du Conseil durant la période visée par le rapport⁴⁴.**

Le paragraphe 16(2) du projet de loi exige que le ministre fasse déposer le rapport annuel devant chaque chambre du Parlement dans les 15 premiers jours de séance de celle-ci suivant son achèvement⁴⁵.

2.6 ENTRÉE EN VIGUEUR (ARTICLE 17)

L'article 17 du projet de loi indique que les dispositions concernant la création et le fonctionnement du Conseil (articles 9 à 15 du projet de loi) entrent en vigueur à la date fixée par décret.

NOTES

1. [Projet de loi C-35, Loi relative à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants au Canada](#), 44^e législature, 1^{re} session.

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

2. Emploi et Développement social Canada (EDSC), [Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants](#), 2017. Le cadre indique ce qui suit :

Bien qu'il souscrive aux principes généraux du Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, le gouvernement du Québec n'a pas adhéré à ce cadre, car il entend conserver la responsabilité exclusive dans ce domaine sur son territoire. Il s'attend toutefois à recevoir sa part des fonds fédéraux et continuera à investir des sommes importantes afin d'offrir des programmes et des services aux familles et aux enfants.
3. EDSC, [Cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones](#), 2018.
4. EDSC, [Document d'information](#).
5. Dans son rapport final, la Commission de vérité et réconciliation (CVR) a réclamé des mesures supplémentaires en matière d'éducation des enfants, y compris un financement « équitable et adéquat » de l'éducation des Autochtones, un plus grand pouvoir des Autochtones sur l'éducation de leurs enfants et que l'éducation soit dispensée conformément aux cultures et aux langues autochtones. Se reporter aux publications de la CVR, [Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada](#), 2015, p. 157; et CVR, [Commission de vérité et réconciliation du Canada : Appels à l'action](#), 2015, p. 2.
6. Nations Unies, [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#).
7. La [Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), L.C. 2021, ch. 14, est entrée en vigueur le 21 juin 2021. Conformément à la Loi, le gouvernement du Canada collaborera avec les peuples autochtones afin de prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les lois fédérales soient compatibles avec la [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#) (la Déclaration), il élaborera et mettra en œuvre un plan d'action afin d'atteindre les objectifs de la Déclaration, et il rendra compte annuellement des progrès réalisés. Le premier [rapport d'avancement annuel](#) a été publié en juin 2022. Le plan d'action mentionné dans la Loi doit être présenté le 21 juin 2023.
8. **Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (HUMA), [Projet de loi C-35, Loi relative à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants au Canada](#), Neuvième rapport, 4 mai 2023.**
9. Site Web de la législation (Justice), [Lois constitutionnelles de 1867 à 1982](#).
10. Peter W. Hogg, [Constitutional law of Canada](#), 5^e éd., vol. I, 2016, p. 33-2. Se reporter aussi à la publication de Karine Richer, [Le pouvoir fédéral de dépenser](#), publication n° PRB 07-36F, Bibliothèque du Parlement, 13 novembre 2007, p. 1.
11. Ministère des Finances Canada, [Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience](#), Budget 2021, p. 110.
12. Statistique Canada, « [Tableau 14-10-0396-01 : Caractéristiques de la population active selon la structure de la famille, données annuelles non désaisonnalisées](#) », base de données, consultée janvier 2023.
13. Pierre Fortin, Luc Godbout et Suzie St-Cerny, [Impact of Quebec's Universal Low-Fee Childcare Program on Female Labour Force Participation, Domestic Income, and Government Budgets](#), cahier de recherche n° 2012-02, École de gestion de l'Université de Sherbrooke, mai 2012, p. 6 [EN ANGLAIS].
14. Gouvernement du Canada, [Accords sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants](#). Le Québec ne souscrit pas aux principes du cadre, mais a conclu un accord asymétrique pour appuyer les programmes et les services destinés aux familles et aux enfants.
15. EDSC, [Cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones](#), 2018.
16. *Ibid.*, p. 10 et 11.
17. Ministère des Finances Canada, [Bâtir une classe moyenne forte](#), Budget 2017, p. 150 et 151.
18. EDSC, [Secrétariat fédéral responsable de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants](#).
19. EDSC, [Apprentissage et garde des jeunes enfants autochtones](#).
20. Gouvernement du Canada, [Conseil consultatif national sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants](#).
21. Gouvernement du Canada, [Le Canada et les objectifs de développement durable](#).

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

22. Se reporter, par exemple, à l'objectif de développement durable 4, qui porte sur l'éducation de qualité.
23. Nations Unies, [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#).
24. [Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), L.C. 2021, ch. 14.
25. Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), [Convention relative aux droits de l'enfant](#), 20 novembre 1989.
26. Se reporter, par exemple, à l'article 2, qui établit l'absence de discrimination; à l'article 3, qui prévoit que les décisions doivent être prises dans l'intérêt supérieur des enfants; et à l'article 4, qui énonce que les gouvernements doivent faire tout leur possible pour que chaque enfant relevant de leur juridiction jouisse de tous les droits prévus par la Convention.
27. HCDH, [Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes](#), 18 décembre 1979.
28. Se reporter, par exemple, à l'article 10 sur les droits égaux en ce qui concerne l'éducation et l'article 11 sur les droits égaux en ce qui concerne l'emploi.
29. HCDH, [Convention relative aux droits des personnes handicapées](#), 13 décembre 2006.
30. Se reporter, par exemple, aux articles 5 et 7 sur l'égalité et la non-discrimination pour les personnes et les enfants handicapés.
31. **À l'étape de l'étude en comité, HUMA a amendé le préambule du projet de loi pour inclure un engagement à maintenir le droit des peuples autochtones au « consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause » relativement à toute mesure législative visant les enfants autochtones.**

La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA) a été adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007. Parmi les 46 articles de la DNUDPA, il est question du concept de « consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause » à l'article 10, pour dire que :

[I]es peuples autochtones ne peuvent être enlevés de force à leurs terres ou territoires. Aucune réinstallation ne peut avoir lieu sans le consentement préalable – donné librement et en connaissance de cause – des peuples autochtones concernés et un accord sur une indemnisation juste et équitable et, lorsque cela est possible, la faculté de retour.

L'article 19 prévoit l'obligation de consulter à l'égard de mesures législatives et dit que :

[I]es États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés – par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives – avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

Voir Nations Unies, [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#).

La Cour d'appel du Québec note par ailleurs dans son *Renvoi à la Cour d'appel du Québec relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, du 10 février 2022 que :

[I]l'interprétation de l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* voulant que les droits ancestraux existants qui y sont reconnus et confirmés comprennent le droit des peuples autochtones de réglementer les services à l'enfance et à la famille apparaît tout à fait conforme aux principes énoncés à la Déclaration des Nations Unies.

Voir [Renvoi à la Cour d'appel du Québec relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis](#), 2022 QCCA 185, para. 513.

32. Site Web de la législation (Justice), [Lois constitutionnelles de 1867 à 1982](#).
33. **À l'étape de l'étude en comité, HUMA a amendé la disposition du projet de loi relative à la déclaration pour inclure le droit des peuples autochtones d'accorder leur « consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause » relativement aux questions touchant les enfants.**

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

34. À l'étape de l'étude en comité, HUMA a amendé la disposition du projet de loi sur les principes directeurs afin d'inclure des objectifs en ce qui concerne : l'accès équitable à des programmes et services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE) de haute qualité; l'accès à des programmes et services abordables d'AGJE pour les familles de tous les niveaux de revenu; l'offre, y compris dans les collectivités rurales et éloignées, de programmes et services d'AGJE inclusifs à l'égard des enfants issus des groupes systématiquement marginalisés et des minorités linguistiques francophones et anglophones; ainsi que le recrutement et le maintien en poste d'une main-d'œuvre en éducation de la petite enfance (cet objectif comprend une reconnaissance que les conditions de travail ont un impact sur la prestation des programmes et services d'AGJE).
35. EDSC, [Cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones](#), p. 10 et 11.
36. À l'étape de l'étude en comité, HUMA a amendé le projet de loi pour indiquer que les investissements fédéraux concernant les programmes et services d'AGJE sont guidés aussi par les engagements énoncés dans la *Loi sur les langues officielles*. Voir [Loi sur les langues officielles](#), L.R.C. (1985), ch. 1 (4^e suppl.).
- Pour en savoir plus sur la *Loi sur les langues officielles*, voir Marie-Ève Hudon, [La Loi sur les langues officielles : comprendre ses principes et son régime d'application](#), publication n° 2011-55-F, Bibliothèque du Parlement, 11 juin 2020. Voir aussi Stephanie Feldman et Marie-Ève Hudon, [Résumé législatif du projet de loi C-13 : Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, édictant la Loi sur l'usage du français au sein des entreprises privées de compétence fédérale et apportant des modifications connexes à d'autres lois](#), publication n° 44-1-C13-F, Bibliothèque du Parlement, 7 avril 2022.
- Pour les accords conclus avec les provinces, voir la publication du gouvernement du Canada, [Accords sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants](#).
37. Selon une publication du gouvernement du Canada, « [les] personnes nommées qui exercent leurs fonctions à titre amovible peuvent être relevées de leurs fonctions à la discrétion du gouverneur en conseil ». Se reporter à la publication du Gouvernement du Canada, [Modalités applicables aux personnes nommées par le gouverneur en conseil](#).
38. À l'étape de l'étude en comité, HUMA a amendé le projet de loi pour exiger que les peuples autochtones et les communautés de langue officielle en situation minoritaire soient pris en considération pour la nomination de membres du Conseil consultatif national sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (le Conseil) représentatifs de la diversité de la société canadienne.
39. [Loi sur l'indemnisation des agents de l'État](#), L.R.C. 1985, ch. G-5. Se reporter aussi à la publication du Service Canada, [Indemnisation des travailleurs fédéraux](#).
40. [Loi sur l'aéronautique](#), L.R.C. 1985, ch. A-2.
41. [Loi sur la pension de la fonction publique](#), L.R.C. 1985, ch. P-36.
42. À l'étape de l'étude en comité, HUMA a amendé le projet de loi pour exiger que le Conseil « [mène] de vastes consultations auprès des personnes et des organismes » concernant le système d'AGJE, afin de remplacer une disposition qui disait plutôt que le Conseil devait « mener des activités de mobilisation » liées au système d'AGJE.
43. À l'étape de l'étude en comité, HUMA a amendé le projet de loi pour inclure une disposition sur la communication de renseignements au Conseil.
44. À l'étape de l'étude en comité, HUMA a amendé le projet de loi afin d'inclure des responsabilités supplémentaires en matière de rapport pour le ministre.
45. À l'étape de l'étude en comité, HUMA a amendé le projet de loi pour exiger que le ministre dépose le rapport annuel devant chaque chambre du Parlement.