



## Résumé législatif

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

Publication n° 44-1-C35-F

**Le 5 avril 2024**

Sara Fryer, Mayra Perez-Leclerc et Vanessa Preston

Recherche et éducation

## ATTRIBUTION

Le 5 avril 2024	Sara Fryer	Affaires juridiques, sociales et autochtones
	Mayra Perez-Leclerc	Affaires juridiques, sociales et autochtones
	Vanessa Preston	Économie, ressources et environnement

## 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 Recherche et éducation, qui effectue des recherches pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes ainsi que les associations parlementaires, et leur fournit 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 le Sénat et la Chambre des communes, 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, 2024

*Résumé législatif du projet de loi C-35*  
(Résumé législatif)

Publication n° 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.....	4
1.1.1	Incidences des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants abordables .....	4
1.1.2	Initiatives récentes du gouvernement fédéral.....	5
1.1.3	Engagements internationaux du Canada .....	6
2	DESCRIPTION ET ANALYSE.....	7
2.1	Questions générales relatives au projet de loi .....	7
2.1.1	Préambule.....	7
2.1.2	Titre abrégé et interprétation (articles 1 à 4) .....	8
2.2	Objet et déclaration (articles 5 et 6) .....	8
2.3	Financement (articles 7 et 8) .....	9
2.4	Conseil consultatif national sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (articles 9 à 15) .....	10
2.5	Rapport annuel (article 16) .....	12
2.6	Entrée en vigueur (article 17) .....	12

# 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 »)<sup>1</sup>, a été déposé à la Chambre des communes le 8 décembre 2022 par l'honorable Karina Gould, alors ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social, et il 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 enfants<sup>2</sup> et du Cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones<sup>3</sup>, 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 un rapport annuel au sujet des progrès réalisés en ce qui concerne le système d'AGJE et sur les investissements fédéraux connexes, entre autres aspects<sup>4</sup>.

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 « au 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 autochtones<sup>5</sup> ». 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)<sup>6</sup>, 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*<sup>7</sup>.

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<sup>er</sup> 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 2023<sup>8</sup>.

Le Comité HUMA a amendé à la fois le préambule et la disposition du projet de loi relative à la déclaration pour souligner le droit des peuples autochtones d'être consultés afin d'obtenir « leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause » relativement aux questions concernant les enfants autochtones.

Le Comité HUMA a amendé la disposition sur les principes directeurs du projet de loi C-35 afin d'inclure des éléments 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;
- le recrutement et le maintien en poste d'une main-d'œuvre en éducation de la petite enfance, y compris 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 C-35 relatives à la création et au fonctionnement du Conseil pour :

- indiquer que les peuples autochtones et que les communautés de langue officielle en situation minoritaire doivent faire partie des groupes pris en considération lors de la nomination de membres du Conseil;
- permettre au Conseil de mener des consultations;
- permettre au ministre de communiquer des renseignements au Conseil.

Enfin, le Comité HUMA a amendé le projet de loi pour inclure des responsabilités ministérielles supplémentaires dans le cadre de la disposition sur le rapport annuel, et exiger que le ministre dépose le rapport annuel devant chaque chambre du Parlement.

Le 28 septembre 2023, le projet de loi C-35 a été renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (SOCI). Ce dernier a fait rapport du projet de loi sans amendement le 21 novembre 2023, mais avec les observations résumées ci-dessous.

- Le Comité SOCI a reconnu l'importance d'une collecte de données efficace et l'incidence qu'un manque de données peut avoir sur les programmes et services d'AGJE destinés aux enfants faisant partie des groupes méritant l'équité. Le Comité a prié le gouvernement du Canada d'élaborer une stratégie de données pancanadienne sur le système d'AGJE et de s'assurer que l'information connexe soit diffusée au public dans des formats facilement accessibles.
- Le Comité SOCI a reconnu l'importance d'appliquer les principes énoncés dans la *Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies*, plus particulièrement à l'article 24, signalant que l'inclusion se produit lorsque les enfants handicapés peuvent apprendre et se développer aux côtés de leurs pairs non handicapés et qu'ils obtiennent les soutiens appropriés.
- Le Comité SOCI a souligné l'importance d'appuyer les éléments du continuum en éducation en milieu linguistique minoritaire, de la petite enfance jusqu'aux études postsecondaires. Le Comité a indiqué qu'il s'attendait à ce que le gouvernement canadien renforce les possibilités pour les citoyens et citoyennes issus des communautés de langue officielle en situation minoritaire (notamment la communauté francophone du Nouveau-Brunswick, dont les droits linguistiques sont protégés par la Constitution) de faire des apprentissages de qualité dans leur propre langue, conformément à la *Loi sur les langues officielles*.
- Le Comité SOCI a souligné l'incohérence terminologique entre l'article 7(1)c) du projet de loi (qui fait référence aux « minorités linguistiques francophones et anglophones ») et l'article 11(1) (qui fait référence aux « communautés de langue officielle en situation minoritaire »), mais soutient que les deux termes respectent l'esprit de la *Loi sur les langues officielles*.
- Le Comité SOCI fait remarquer que l'article 8, dans lequel l'engagement financier est énoncé, tel qu'il figure dans la version en troisième lecture du projet de loi, nécessitait l'ajout d'une mention explicite des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Il a affirmé qu'il s'attendait à ce que le gouvernement du Canada maintienne un financement à long terme des programmes et services d'AGJE destinés aux communautés de langue officielle en situation minoritaire.
- Le Comité SOCI s'est inquiété de l'influence croissante des sociétés de capital-investissement – dont l'objectif principal est de générer des profits – dans le secteur de la garde d'enfants d'autres pays (comme la Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Royaume-Uni). Il a recommandé que les accords avec les provinces et les territoires se concentrent plutôt sur le financement de la création d'un système public d'AGJE de haute qualité<sup>9</sup>.

Même si le Comité SOCI a fait rapport du projet de loi sans amendement, le Sénat a adopté un amendement lors de la troisième lecture le 6 décembre 2023. Cet amendement a modifié l'article 8 pour y inclure un engagement du gouvernement fédéral de maintenir le financement à long terme des programmes et services d'AGJE pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Cet amendement du Sénat répond à l'une des observations du Comité SOCI mentionnées ci-dessus<sup>10</sup>.

La Chambre des communes a adopté le motion concernant l'amendement apporté par le Sénat le 29 février 2024. Le projet de loi C-35 a reçu la sanction royale le 19 mars 2024.

## 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, conformément à l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>11</sup>, 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 utilisant son pouvoir de dépenser<sup>12</sup>.

Partout au Canada, divers types de services de garde sont offerts, y compris dans des établissements privés, publics et sans but lucratif. Les frais varient d'une région à l'autre du pays. En 2023, les frais de garde médians pour les bambins n'étaient que de 192 \$ par mois en moyenne dans des villes à l'échelle du Québec, tandis qu'ils se chiffraient en moyenne à 514 \$ par mois à Yellowknife et s'élevaient à 905 \$ par mois à Richmond, en Colombie-Britannique<sup>13</sup>.

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 2023, 78,8 % 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 87,5 % des femmes du même âge dont le plus jeune enfant était âgé de 13 à 17 ans<sup>14</sup>. 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 augmentation 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 mère<sup>15</sup>.

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 de ce cadre 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 ciblèrent les principes<sup>16</sup>.

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)<sup>17</sup>, 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. Ce cadre comporte neuf principes transversaux et communs qui permettent de :

- 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;
- créer des programmes et services de qualité axés sur 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 de la diversité dans les capacités, l'emplacement géographique et la situation socioéconomique des enfants et des familles autochtones;
- soutenir des programmes et des services d'AGJE souples et adaptables;
- soutenir l'accès à des programmes et des services d'AGJE abordables;
- soutenir la mise en œuvre et le financement des programmes d'AGJE de manière responsable et transparente;
- renforcer les partenariats respectueux et collaboratifs<sup>18</sup>.

Les engagements du gouvernement fédéral en ce qui concerne le financement pour l'AGJE ont augmenté considérablement au cours des dernières années, et ce, depuis 2017. 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 autochtones<sup>19</sup>. 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 majeure partie 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 AGJE<sup>20</sup>. 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)<sup>21</sup>. Le budget de 2022 prévoit le versement de 625 millions de dollars supplémentaires sur quatre ans en vue d'établir un fonds pour l'infrastructure d'apprentissage et de garde des jeunes enfants qui permettra de construire de nouvelles installations de garde d'enfants<sup>22</sup>.

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 est confronté le secteur de l'AGJE<sup>23</sup>.

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 plusieurs obligations et engagements internationaux en matière d'AGJE. Plus précisément :

- les *Objectifs de développement durable des Nations Unies*, qui visent à améliorer la vie des personnes dans le monde entier, à protéger notre planète et à créer une société plus inclusive<sup>24</sup>;
- la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. 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 Déclaration<sup>25</sup>;

- la *Convention relative aux droits de l'enfant*, qui protège les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des enfants en vertu du droit international<sup>26</sup>;
- la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, qui définit et interdit toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et établit un programme pour y mettre fin<sup>27</sup>;
- la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, qui protège les droits à l'égalité et à la non-discrimination des personnes handicapées<sup>28</sup>.

## 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 décrivent 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 droits 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. De plus, il insiste 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 autochtones<sup>29</sup>. Enfin, le préambule reconnaît l’importance de dialoguer avec la société civile, notamment les parents, les tuteurs et les 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 et interprétation (articles 1 à 4)

L’article 1 du projet de loi C-35 indique que le titre abrégé est 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*<sup>30</sup> ». 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, ce dernier a également pour objet d’établir des 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 souple et abordable pour favoriser le développement des enfants, soutenir les familles et les collectivités et permettre la pleine participation économique des parents et des tuteurs, en particulier des mères. Enfin, l'article 6 du projet de loi déclare que les besoins des enfants et des familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis sont mieux appuyés par des programmes et des services d'AGJE adaptés à leur culture, dirigés par des peuples autochtones et « 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 »<sup>31</sup>.

### 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 pour but :

- a) 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;
- b) 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;
- c) 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 de ceux issus des minorités linguistiques francophones et anglophones, qui respectent et valorisent la diversité de tous les enfants et de toutes les familles et qui répondent à leurs besoins variés;

- d) d'appuyer la prestation de programmes et services d'AGJE de haute qualité qui favorisent 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 services<sup>32</sup>.

Le paragraphe 7(2) du projet de loi énonce 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 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 autochtones<sup>33</sup>.

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 avec une province sont guidés aussi par les engagements énoncés dans la *Loi sur les langues officielles*, qui a pour objet d'assurer le respect du français et de l'anglais en tant que langues officielles du Canada<sup>34</sup>.

Le paragraphe 8(1) du projet de loi énonce l'engagement du gouvernement du Canada à maintenir le financement à long terme des programmes et services d'AGJE, notamment ceux destinés aux peuples autochtones et aux communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le paragraphe 8(2), quant à lui, précise que le financement doit être accordé principalement dans le cadre d'accords avec les gouvernements provinciaux, les corps dirigeants autochtones et les autres entités autochtones<sup>35</sup>.

#### 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, qui peut désigner par écrit un suppléant 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 du ministre pour un mandat d'au plus trois ans, avec possibilité de reconduction<sup>36</sup>. Cet article reconnaît aussi 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<sup>37</sup>.

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*<sup>38</sup>, 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*<sup>39</sup>, 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*<sup>40</sup>. 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 dirige 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 vacance 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 il faut obtenir l'approbation du gouverneur en conseil.

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, le financement et les activités connexes);
- 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 la mise en place d'un système d'AGJE à l'échelle du Canada;
- entreprendre toute autre activité connexe qui est précisée par le ministre<sup>41</sup>.

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 communiquer<sup>42</sup>.

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 rapport<sup>43</sup>.

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 achèvement<sup>44</sup>.

## 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<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session (L.C. 2024, ch. 2).
2. Emploi et Développement social Canada (EDSC), [Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants](#). Ce cadre de 2017 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](#).
4. EDSC, [Document d'information](#).

5. Dans son rapport final, la Commission de vérité et réconciliation (CVR) du Canada a réclamé des mesures supplémentaires en matière d'éducation des enfants, y compris : un financement « équitable et adéquat » de l'éducation des Autochtones, un contrôle maximum des Autochtones sur l'éducation de leurs enfants, et une éducation offerte 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](#), 13 septembre 2007.
7. [Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), L.C. 2021, ch. 14. Conformément à la Loi, qui est entrée en vigueur le 21 juin 2021, 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), élaborera et mettra en œuvre un plan d'action afin d'atteindre les objectifs de la Déclaration, et rendra compte annuellement des progrès réalisés.  
  
Le premier rapport d'avancement annuel a été publié en juin 2022. Voir Gouvernement du Canada, [Rapport d'avancement annuel sur la mise en œuvre de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), juin 2022. La date d'échéance du plan d'action mentionné dans la Loi est 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. Sénat, Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (SOCI), [Projet de loi C-35. Loi relative à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants au Canada, sans amendement mais avec observations](#), dix-septième rapport, 21 novembre 2023.
10. Sénat, [Débats](#), 6 décembre 2023, 1610.
11. [Loi constitutionnelle de 1867](#), 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R-U.).
12. Peter W. Hogg, « [Federal power](#) », *Constitutional Law of Canada*, 5<sup>e</sup> éd., art. 6.8 [ABONNEMENT REQUIS]. 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.
13. David Macdonald et Martha Friendly, Centre canadien de politiques alternatives, [Mesurer ce qui compte : Évaluer les progrès en vue de doter le Canada de services de garde à l'enfance à 10 \\$/jour](#), 26 octobre 2023, p. 30.
14. 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 le 29 février 2024.
15. 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, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, mai 2012, p. 6 [EN ANGLAIS].
16. Gouvernement du Canada, [Accords sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants](#). Le Québec ne souscrit pas aux principes du cadre multilatéral, mais a conclu un accord asymétrique pour appuyer les programmes et les services destinés aux familles et aux enfants.
17. EDSC, [Cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones](#), 2018.
18. *Ibid.*, p. 6 et 7.
19. Ministère des Finances Canada, « [Chapitre 2 – Des communautés conçues pour l'avenir – Appuyer les familles grâce à un soutien à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants](#) », *Bâtir une classe moyenne forte*, budget de 2017, p. 150 et 151.
20. EDSC, [Secrétariat fédéral responsable de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants](#).
21. EDSC, [Apprentissage et garde des jeunes enfants autochtones](#).
22. Ministère des Finances Canada, [Soutenir l'apprentissage et la garde des jeunes enfants](#), document d'information, 7 avril 2022.
23. Gouvernement du Canada, [Conseil consultatif national sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants](#).

24. Gouvernement du Canada, [Le Canada et les objectifs de développement durable](#). Se reporter, par exemple, à l'objectif de développement durable 4, Éducation de qualité.
25. Nations Unies, [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), 13 septembre 2007; et [Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), L.C. 2021, ch. 14.
26. Nations Unies, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), [Convention relative aux droits de l'enfant](#), 20 novembre 1989. Se reporter aussi, par exemple, à l'article 2, qui précise qu'il ne peut y avoir de discrimination d'aucune sorte, 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. Se reporter aussi, par exemple, à l'article 10, sur les droits égaux en ce qui concerne l'éducation, et à l'article 11, sur les droits égaux en ce qui concerne l'emploi.
28. HCDH, [Convention relative aux droits des personnes handicapées](#), 12 décembre 2006. Se reporter aussi, par exemple, aux articles 5 et 7, sur l'égalité et la non-discrimination pour les personnes et les enfants handicapés.
29. 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, en ce qui concerne le déplacement des peuples autochtones de leurs territoires, 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.

30. [Loi constitutionnelle de 1982](#), constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.).
31. 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.

32. 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 éléments 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, y compris une reconnaissance que les conditions de travail ont un impact sur la prestation des programmes et services d'AGJE.
33. EDSC, [Cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones](#), 2018, p. 11.
34. 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<sup>e</sup> 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, 17 octobre 2023, ainsi que Stephanie Feldman et Marie-Eve 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, 5 février 2024.
- Pour voir les accords conclus avec les provinces, voir la publication du gouvernement du Canada, [Accords sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants](#).
35. À l'étape de la troisième lecture, le Sénat a amendé l'article 8 du projet de loi pour y inclure un engagement du gouvernement du Canada de maintenir le financement à long terme des programmes et services d'AGJE pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Auparavant, l'engagement général de financement contenu dans le projet de loi ne faisait référence qu'aux programmes et services d'AGJE destinés aux peuples autochtones.
36. 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, « 1. Nomination, durée du mandat et questions connexes (contextuelles) », [Modalités applicables aux personnes nommées par le gouverneur en conseil](#).
37. À l'étape de l'étude en comité, HUMA a amendé le projet de loi pour indiquer que les peuples autochtones et les communautés de langue officielle en situation minoritaire devraient faire partie des groupes 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.
38. [Loi sur l'indemnisation des agents de l'État](#), L.R.C. 1985, ch. G-5. Se reporter aussi à la publication d'Emploi et Développement social Canada, [Indemnisation des travailleurs fédéraux](#).
39. [Loi sur l'aéronautique](#), L.R.C. 1985, ch. A-2, art. 9.
40. [Loi sur la pension de la fonction publique](#), L.R.C. 1985, ch. P-36.
41. 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.
42. 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.
43. 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.
44. 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.