

**Tribunal canadien
des droits de la personne**



**Canadian Human
Rights Tribunal**

Référence : 2025 TCDP 80

Date : Le 20 août 2025

Numéro du dossier : T1340/7008

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Entre :

Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada

- et -

Assemblée des Premières Nations

les plaignantes

- et -

Commission canadienne des droits de la personne

la Commission

- et -

Procureur général du Canada

(représentant le ministre des Affaires autochtones et du Nord canadien)

l'intimé

- et -

Chefs de l'Ontario

- et -

Nation Nishnawbe-Aski

- et -

Amnistie Internationale

les parties intéressées

Décision sur requête

Membres : Sophie Marchildon

Edward P. Lustig

Table des matières

I.	Contexte.....	1
II.	Poursuite de la réforme nationale à long terme du Programme des SEFPN, de manière simultanée, mais distincte, de la procédure qui vise l'Ontario	4
III.	Analyse	16
	A. Les ordonnances générales formulées dans la décision 2016 TCDP 2	18
	B. L'approche dialogique du Tribunal.....	22
IV.	Ordonnances	36
V.	Maintien de la compétence	38
	A. Conférence de gestion préparatoire	39

I. Contexte

[1] En 2016, le Tribunal a rendu la décision *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur général du Canada (pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2016 TCDP 2 (la « décision sur le bien-fondé ») et a conclu que la présente affaire concernait les enfants, les pratiques passées et actuelles en matière d'aide à l'enfance au sein des Premières Nations vivant dans des réserves du Canada et les répercussions que ces pratiques ont eues et continuent d'avoir sur les enfants des Premières Nations, leur famille et leur collectivité. Le Tribunal a conclu que le Canada avait exercé de manière systémique une discrimination raciale à l'égard des enfants des Premières Nations dans les réserves et au Yukon, non seulement par le sous-financement du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (le « Programme des SEFPN »), mais aussi par la façon dont il l'avait conçu, géré et contrôlé. L'un des pires préjudices constatés par le Tribunal était que le Programme des SEFPN n'assurait ni la prestation de services de prévention adéquats ni un financement suffisant. Cette situation créait des incitatifs pour retirer les enfants des Premières Nations de leur foyer, de leur famille et de leur collectivité comme solution de premier, plutôt que de dernier recours. Un autre préjudice important pour les enfants des Premières Nations était le fait qu'aucun dossier n'avait été approuvé au titre du principe de Jordan, compte tenu de l'interprétation étroite qu'en faisait le Canada et des critères d'admissibilité restrictifs établis par lui. Le Tribunal a conclu qu'en plus de fournir un financement adéquat, il fallait réorienter le programme de manière à respecter les principes des droits de la personne et à tenir compte des saines pratiques en matière de travail social dans l'intérêt supérieur des enfants. Le Tribunal a déclaré le Canada responsable de la discrimination systémique et raciale exercée. Il lui a ordonné de mettre fin à ses actes discriminatoires, de prendre des mesures pour les corriger et empêcher qu'ils ne se reproduisent, et de réformer le Programme des SEFPN et l'Entente de 1965 de l'Ontario de manière à tenir compte des conclusions tirées dans la décision sur le bien-fondé. Le Tribunal a décidé qu'il procéderait par étapes (réparation immédiate, à moyen terme et à long terme) de façon à apporter des changements immédiats, puis à faire des ajustements en vue d'arriver un jour à une réparation durable, à long terme. Grâce à un tel processus, les mesures de réparation à

long terme pourraient s'appuyer sur la collecte de données, les nouvelles études réalisées et les pratiques exemplaires déterminées par les experts, les collectivités et les organismes des Premières Nations en tenant compte des besoins particuliers de leurs diverses communautés, mais aussi par le Comité consultatif national sur la réforme des services à l'enfance et à la famille et les parties (voir 2023 TCDP 44, aux par. 16-17).

[2] Le Tribunal a également ordonné au Canada de cesser d'appliquer sa définition étroite du principe de Jordan, et de prendre des mesures pour le mettre en œuvre immédiatement en lui donnant sa pleine portée et tout son sens. Les ordonnances relatives au principe de Jordan et l'objectif de l'égalité réelle ont été énoncés plus en détail dans des décisions sur requête subséquentes.

[3] Le Tribunal a conclu que tous les éléments précédemment mentionnés devaient être financés adéquatement. Et donc, qu'il fallait agir de façon significative et durable afin d'éliminer la discrimination systémique et d'empêcher qu'elle ne se reproduise (voir 2023 TCDP 44, au par. 18).

[4] Dans la décision 2016 TCDP 10, la formation a affirmé sans équivoque qu'elle espérait que les questions sur la réparation se règlent par la négociation entre les parties, dans une optique de réconciliation, plutôt que par un processus formel (au par. 42). Dans la décision 2016 TCDP 16, la formation a relevé que certaines parties avaient exprimé des préoccupations quant aux effets négatifs possibles des ordonnances réparatrices (au par. 13). En conséquence, le Tribunal a vivement encouragé les parties à négocier des mesures de réparation, y compris sur la question de l'indemnisation.

[5] Le Tribunal a rendu une série de décisions sur requête et d'ordonnances visant la réforme complète du Programme des SEFPN, notamment des ordonnances de réforme à long terme axées sur la prévention, dans la décision 2022 TCDP 8. En 2019, le Tribunal a conclu que la discrimination systémique et raciale du Canada avait causé des préjudices d'une extrême gravité aux enfants et aux familles des Premières Nations. Le Tribunal a ordonné le versement d'une indemnité aux victimes et aux personnes survivantes et, à la demande des plaignantes et des parties intéressées, a rendu des ordonnances exécutoires enjoignant au Canada d'indemniser les victimes et les personnes survivantes. À la demande

des parties, le Tribunal a ensuite rendu une série de décisions relatives au processus d'indemnisation. Ce processus s'est terminé à la fin de l'année 2020, lorsque le Canada a décidé de solliciter le contrôle judiciaire des décisions du Tribunal portant sur l'indemnisation et d'interrompre l'achèvement des dernières étapes du processus, qui auraient permis le versement des indemnités aux victimes et aux personnes survivantes (voir la décision 2023 TCDP 44, au par. 19). Après avoir partiellement rejeté une entente initiale de règlement relative à l'indemnisation, le Tribunal a approuvé une entente finale de règlement sur l'indemnisation en 2023.

[6] Pendant des années, le Tribunal a encouragé les parties à régler les différentes questions.

[7] Le 10 février 2025, le Tribunal a demandé aux parties de lui présenter des observations sur la meilleure façon de procéder relativement aux éléments encore en suspens dans la phase relative à la réparation à long terme, dans l'intérêt supérieur des enfants des Premières Nations et suivant le paragraphe 48.9(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (la « LCDP »). Le Tribunal a reçu ces observations et en a tenu compte pour rendre sa décision.

[8] Le Tribunal a décidé de lancer sans plus attendre la phase relative à la réparation à long terme, tant pour l'Ontario que pour la réforme nationale à long terme du Programme des SEFPN, de manière simultanée, mais distincte. Compte tenu des ordonnances énoncées plus loin, qui comportent un volet de consultation élargi, et afin d'éviter une situation semblable à celle qui est décrite dans la décision 2022 TCDP 41 concernant l'interprétation des ordonnances finales du Tribunal par les parties, le Tribunal juge nécessaire de clarifier le sens de l'ordonnance finale qu'il a rendue contre le Canada dans la décision 2016 TCDP 2, à savoir : mettre fin à ses actes discriminatoires, modifier le Programme des SEFPN ainsi que l'Entente de 1965 pour les adapter aux conclusions de la décision, cesser d'appliquer une définition étroite du principe de Jordan et prendre des mesures pour la mise en œuvre immédiate de la pleine portée de ce principe. Je donnerai des explications détaillées ci-après.

[9] La présente décision sur requête ne vise pas à statuer sur la requête en consultation déposée par la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations (ci-après la « Société de soutien »), qui est de portée plus large et nécessitera un processus de consultation plus long, puisqu'elle englobe la réforme à long terme du principe de Jordan. Les ordonnances formulées dans la présente décision sur requête sont nécessaires pour guider au mieux le Tribunal quant aux prochaines étapes à suivre. Elles sont conformes aux décisions sur requête antérieures du Tribunal et au paragraphe 48.9(1) de la LCDP, et ce, indépendamment de l'issue de la requête en consultation. Si le Tribunal accueille la requête, le plan de réforme nationale à long terme du Programme des SEFPN aidera les parties dans leurs discussions. Si le Tribunal n'accueille pas la requête ou si le Canada, ne souhaitant pas reprendre les négociations, n'est pas du même avis que le Tribunal, ce dernier disposera tout de même d'assises tangibles lui permettant de poursuivre le processus avec le concours des parties, indépendamment de la procédure liée à la requête en consultation. Cette mesure constitue une garantie visant à protéger les enfants des Premières Nations contre des retards injustifiés dans l'accès à la justice, advenant que la décision relative à la requête en consultation entraîne des négociations prolongées ou d'autres procédures éventuelles devant les tribunaux. Le Tribunal espère que les parties et les Premières Nations reconnaîtront le caractère bienveillant et novateur des ordonnances formulées dans la présente décision sur requête.

[10] Le Tribunal estime important de préciser les objectifs et l'esprit de l'approche dialogique, y compris ce à quoi elle n'est pas destinée. Je donnerai des précisions ci-après à ce sujet.

II. Poursuite de la réforme nationale à long terme du Programme des SEFPN, de manière simultanée, mais distincte, de la procédure qui vise l'Ontario

[11] Le 10 février 2025, le Tribunal a écrit ce qui suit aux parties :

[TRADUCTION]

Dans sa décision 2018 TCDP 4, le Tribunal a signalé qu'il amorçait la phase relative à la réparation à long terme. Le Tribunal a ordonné la réalisation d'études visant à guider l'élaboration des mesures de réparation à long terme. La formation rappelle au Canada qu'il peut mettre fin au processus à tout

moment en concluant un accord sur l'indemnisation et les mesures de réparation immédiates ou à long terme qui permettra de remédier à la discrimination qui a été relevée et expliquée en détail dans la décision. Autrement, la formation considère que la présente décision sur requête clôt l'étape de la réparation immédiate, à moins que ses ordonnances ne soient pas mises en œuvre. La formation peut maintenant passer à la question de l'indemnisation et de la réparation à long terme. (Voir la décision 2018 TCDP 4, au par. 385)

En 2022, les parties sont revenues devant le Tribunal pour demander ce qui représentait selon elles environ 80 p. 100 des ordonnances réparatrices sur consentement concernant les mesures à long terme, et elles ont affirmé qu'un programme entièrement réformé serait en place au plus tard en mars 2023. En mars 2022, le Tribunal a formulé des ordonnances sur consentement des parties. Près de trois ans se sont écoulés depuis, et le Tribunal demeure en attente.

2022 TCDP 8 :

25. Le 31 décembre 2021, les parties ont annoncé qu'elles avaient conclu une entente de principe sur la réforme à long terme. Dans le cadre de cette entente de principe, les parties se sont engagées à réformer le Programme des SEFPN d'ici le 31 mars 2023, ainsi qu'à améliorer la conformité au principe de Jordan et à le réformer.

De plus, dans l'entente de principe, les parties ont convenu que l'approche de financement relative aux services à l'enfance réformés devra répondre aux besoins des Premières Nations et des fournisseurs de services des SEFPN qui vivent des circonstances exceptionnelles, lesquelles seront définies dans l'entente de règlement définitive, ce qui pourrait retarder la mise en œuvre des services à l'enfance réformés.

26. De plus, les ordonnances demandées dans la présente requête sur consentement (voir les points 1 à 9 de la rubrique « Ordonnances demandées ») ont été annexées à l'entente de principe.

À la suite de la signature de l'entente de principe, la Société de soutien, l'Assemblée des Premières Nations et le Canada ont convenu de demander la présente ordonnance dans les plus brefs délais.

VIII. Maintien de la compétence

[175] En attendant qu'une entente complète et définitive sur les mesures de réparation à long terme soit conclue, sur consentement ou autrement, et conformément à l'approche en matière de réparation qui a été adoptée en l'espèce et mentionnée ci-dessus, la formation conserve sa compétence sur les ordonnances sur consentement contenues dans la présente décision sur requête. La formation réexaminera la question du maintien de sa compétence

quand les parties auront déposé une entente complète et définitive sur les mesures de réparation à long terme ou quand la formation le jugera approprié compte tenu de l'évolution de l'affaire.

Le Tribunal a fait preuve de souplesse et de patience, mais il envisage sérieusement les options qui lui permettraient de faire avancer la phase relative à la réparation à long terme, suivant le mandat qui lui est conféré par la LCDP, ses décisions sur requête et l'intérêt supérieur des enfants des Premières Nations. L'approche dialogique a été adoptée dans le présent dossier afin de favoriser les progrès, dans un contexte où l'accent a été mis sur la consultation et la réconciliation; toutefois, l'approche dialogique ne vise pas à prolonger indéfiniment les délais sans aboutissement. Comme il est maître de sa propre procédure, le Tribunal a le pouvoir d'en contrôler le déroulement et de ne pas attendre passivement que les parties décident unilatéralement du moment et des modalités de leur retour devant le Tribunal, ni du nombre d'années qu'il faudra patienter avant de pouvoir clore le chapitre de la phase relative à la réparation à long terme.

Il est dans l'intérêt supérieur des enfants que la phase relative à la réparation à long terme soit menée dans les plus brefs délais, plutôt que de s'étendre sur une période indûment prolongée. La réforme peut prendre plus de temps, mais il est possible de la planifier à l'aide des études réalisées. La formation a donné des directives à plusieurs reprises concernant les mesures de réparation à long terme, notamment dans la décision 2025 TCDP 6 rendue récemment. La formation continue de s'appuyer sur ces conclusions.

La formation donne l'occasion aux parties d'échanger leurs points de vue sur ce qui précède et elle en tiendra compte avant de déterminer les prochaines étapes. Cette question n'inclut pas le principe de Jordan pour le moment. Les parties doivent répondre au plus tard :

le 24 février 2025 pour la Société de soutien, l'Assemblée des Premières Nations, les Chefs de l'Ontario et la Nation Nishnawbe-Aski;

le 3 mars 2025 pour la Commission;

le 17 mars 2025 pour le Canada.

[12] En réponse aux questions formulées par le Tribunal, les parties ont présenté des observations, dont un résumé figure ci-dessous.

[13] La Société de soutien a présenté ses observations à la suite de la directive de la formation du 10 février 2025 et en réponse aux observations du Canada déposées le 17 mars 2025, concernant la phase de réforme à long terme découlant de la plainte pour atteinte aux droits de la personne. Il s'est écoulé plus de neuf ans depuis que la décision sur le bien-fondé a été rendue, et des progrès considérables ont été accomplis depuis.

[14] Il est impératif que le Tribunal conserve sa compétence à ce stade afin d'assurer l'éradication complète des actes discriminatoires du Canada dans les services à l'enfance et à la famille et dans l'application du principe de Jordan, et de garantir que ces actes ne se reproduisent pas à l'égard des générations à venir.

[15] La Société de soutien fait valoir que les Premières Nations en assemblée, la Commission nationale des chefs pour les enfants (la « CNCE ») ainsi que la Société elle-même sont disposées, en s'appuyant sur les recherches relatives au Programme des SEFPN et au principe de Jordan, à collaborer avec le Canada pour mettre fin une fois pour toutes à ses actes discriminatoires et parvenir enfin au règlement de la plainte. Cependant, sans la participation du Canada aux négociations, aucune avancée n'est envisageable. Ainsi, pour ce qui est des questions soulevées par la formation dans sa lettre du 10 février 2025, la Société de soutien considère que le Canada doit consulter les coplaignantes et la CNCE en vue de mettre en œuvre des réformes durables, fondées sur les éléments de preuve désormais à sa disposition. Il est inacceptable que le Canada propose d'utiliser l'Entente de règlement définitive de l'Ontario comme fondement de la réforme nationale à long terme du Programme des SEFPN, étant donné que bon nombre de ses modalités ont été rejetées par les Premières Nations hors Ontario après examen.

[16] La Société de soutien fait valoir que les Premières Nations ainsi que la CNCE sont disposées à collaborer.

[17] En octobre 2024, les Premières Nations en assemblée ont adopté des résolutions visant à reprendre les travaux liés à la réforme à long terme en repartant à zéro, notamment en créant la CNCE et en intégrant la Société de soutien aux négociations portant sur le Programme des SEFPN, le principe de Jordan et la réforme à long terme. Depuis octobre 2024, la Société de soutien collabore avec des spécialistes techniques de partout au Canada afin de soutenir la mise en œuvre des directives émanant des Premières Nations en assemblée, ce qui comprend une collaboration avec la CNCE, lorsque nécessaire.

[18] Les Premières Nations en assemblée ont adopté des résolutions qui définissent une orientation précise pour la réforme du Programme des SEFPN, sous la gouverne de la CNCE, fondée sur des éléments de preuve et visant à assurer la protection des enfants des

Premières Nations contre la discrimination, de manière durable. À la suite de décisions concertées et de résolutions dûment adoptées, les chefs des Premières Nations ont demandé la mise en place d'une entente-cadre à l'échelle nationale, accompagnée d'ententes régionales qui tiennent pleinement compte des circonstances particulières, de la culture et des droits inhérents des enfants et des Premières Nations auxquels ils appartiennent. Les Premières Nations en assemblée ont exprimé sans équivoque qu'elles souhaitent établir une relation de nation à nation avec le gouvernement du Canada et n'ont cessé d'insister sur l'importance pour le Canada de respecter ses obligations découlant de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ainsi que le principe d'honneur de la Couronne et de reconnaître leur droit au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

[19] La Société de soutien souscrit à l'approche adoptée par les Premières Nations en assemblée et demeure convaincue que, si le Canada reprend les discussions de bonne foi, conformément à leurs directives, les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations seront à l'abri de la discrimination, maintenant et à long terme. Le refus du Canada de poursuivre les consultations et de participer de manière significative à une approche dialogique visant à mettre fin à la discrimination envers tous les enfants des Premières Nations démontre la nécessité pour le Tribunal de maintenir sa compétence à cet égard.

[20] La Société de soutien affirme que les recherches ont été réalisées et que les études seront terminées au plus tard le 31 mars 2025.

[21] La Société de soutien partage les préoccupations de la formation quant aux longs délais écoulés dans la mise en œuvre de la réforme à long terme et reconnaît que le Tribunal ne peut demeurer indéfiniment saisi de la plainte dans la présente affaire. La Société de soutien considère néanmoins que le refus du Canada de renouer le dialogue avec les Premières Nations situées hors de l'Ontario, de même que ses récentes initiatives unilatérales touchant le principe de Jordan, qui paraissent réduire considérablement l'étendue du soutien offert, témoignent du fait que les avancées constatées depuis la décision sur le bien-fondé demeurent précaires. La Société de soutien estime qu'un dessaisissement prématuré risque de compromettre tous les efforts déployés au cours des neuf dernières années, notamment les enseignements tirés des appels lancés par les

Premières Nations de l'extérieur de l'Ontario en faveur d'une nouvelle approche de la réforme à long terme.

[22] La Société de soutien affirme notamment que le fait pour le Canada de s'appuyer sur l'Entente de règlement définitive de l'Ontario pour orienter la réforme à long terme du Programme des SEFPN contrevient aux directives formulées par les titulaires de droits des Premières Nations et aux résolutions explicites adoptées par les Premières Nations en assemblée. L'Entente de règlement définitive de l'Ontario a été rejetée par les Premières Nations situées hors de cette province et ne peut servir de modèle pour une réforme à l'échelle nationale, puisqu'elle ne permet pas d'atteindre l'objectif consistant à éliminer et à prévenir la discrimination. Le Canada doit être dissuadé d'utiliser l'Entente de règlement définitive de l'Ontario comme modèle à l'échelle nationale, puisqu'elle ne tient pas compte de la diversité des besoins des enfants, des jeunes et des familles des Premières Nations à l'échelle du pays. L'Entente de règlement définitive de l'Ontario doit être mise en œuvre avec prudence à l'égard des personnes concernées, mais la réforme nationale à long terme du Programme des SEFPN doit progresser parallèlement, dans le cadre de consultations reposant sur les éléments de preuve et conformes aux directives des Premières Nations en assemblée.

[23] Une grande partie du travail nécessaire pour l'atteinte des divers objectifs a été réalisée. La Société de soutien est convaincue que la réforme à long terme peut être réalisée avec la participation du Canada aux discussions. Même si des divergences subsistent quant à certains aspects de la réforme, l'approche dialogique adoptée s'est déjà avérée avantageuse pour les parties, comme en témoignent les travaux réalisés en vue de l'ordonnance sur le cadre d'indemnisation et de la version révisée de l'Entente de règlement définitive.

[24] La Société de soutien et l'exécutif de l'Assemblée des Premières Nations (l'« APN ») avec l'appui de la CNCE, disposent d'un mécanisme leur permettant de réaliser une réforme durable à long terme. La tenue de consultations sur le Programme des SEFPN et sur le principe de Jordan est essentielle pour que les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations puissent bénéficier d'un processus de consultation complet, réunissant la CNCE, les Premières Nations, des experts à l'échelle nationale et régionale, les

coplaignantes et le Canada, dans le respect des principes que sont l'équité, la négociation de bonne foi et l'égalité réelle.

[25] La Société de soutien fait valoir qu'il est désormais temps d'agir rapidement et efficacement pour mettre en œuvre l'approche dialogique, maintenant que les experts et les Premières Nations en assemblée, en se fondant notamment sur les recherches, ont jeté les bases de solutions s'appuyant sur les éléments de preuve pour la réforme du Programme des SEFPN et du principe de Jordan. Tous les éléments requis, notamment les travaux de recherche, sont prêts, de même que les intervenants, soit les Premières Nations, la CNCE, le Comité consultatif d'experts (le « CCE ») et la Société de soutien à l'enfance. C'est le Canada qui est à l'origine du retard, et l'intervention du Tribunal est nécessaire pour qu'il se prépare convenablement.

[26] L'APN souscrit à la position de la Société de soutien selon laquelle le principal obstacle à une réforme durable demeure le refus du Canada de poursuivre les consultations et de s'engager de manière significative dans une démarche dialogique visant l'élaboration continue d'une entente nationale sur la réforme à long terme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, entente qui tiendrait compte des particularités régionales ainsi que des réalités distinctes, de la culture et des droits inhérents des enfants et des familles des Premières Nations.

[27] L'APN a pris connaissance de la correspondance de la CNCE dans laquelle celle-ci demande au Canada de reprendre immédiatement le dialogue avec la CNCE, l'exécutif de l'APN et la Société de soutien afin de mener à bien les négociations d'une entente de réforme à long terme. L'APN souscrit à la déclaration de la CNCE contenue dans sa lettre du 21 février 2025, selon laquelle une entente nationale de réforme à long terme est à portée de main et ne requiert que le retour du Canada à la table des négociations et sa collaboration de bonne foi avec la CNCE, l'APN et la Société de soutien.

[28] Les Chefs de l'Ontario (les « COO ») respectent la décision légitime des chefs des autres régions de ne pas donner suite aux réformes proposées. Les COO et la Nation Nishnawbe-Aski (la « NNA ») collaborent étroitement à une réforme à long terme adaptée aux besoins des Premières Nations de l'Ontario, suivant le mandat que leur ont confié leurs

chefs en assemblée respectifs. Le chef régional de l'Ontario, Abram Benedict, et le grand chef Alvin Fiddler ont officiellement invité le Canada à entamer des négociations en vue de réformer le Programme des SEFPN en Ontario. Le 30 décembre 2024, le Canada a informé les COO et la NNA qu'il avait reçu le mandat de négocier avec eux la mise en œuvre, pour l'Ontario seulement, des réformes prévues dans l'entente nationale rejetée.

[29] Une entente définitive provisoire propre à l'Ontario et l'Entente trilatérale en ce qui concerne l'Entente de 1965 ont été conclues le 10 février 2025. Ces ententes feront l'objet de votes de ratification par les chefs de la NNA et les chefs en assemblée de l'Ontario les 25 et 26 février 2025, respectivement.

[30] Les COO soutiennent que, si les projets d'entente sont ratifiés par la NNA et les COO, ils entendent présenter, de concert avec la NNA et le Canada, une requête conjointe en mars 2025 visant à obtenir une ordonnance du Tribunal portant que le projet d'entente définitive de l'Ontario et l'Entente trilatérale en ce qui concerne l'Entente de 1965 respectent les ordonnances antérieures du Tribunal et que, par conséquent, le Tribunal n'a plus compétence à l'égard de la réforme à long terme du Programme des SEFPN en Ontario (à l'exclusion du principe de Jordan).

[31] La NNA soutient, en réponse aux préoccupations exprimées par la formation à l'égard de la réforme à long terme, notamment en ce qui concerne la longue durée des démarches de consultation, que l'APN, les COO, la NNA et le Canada ont conclu un projet d'entente définitive sur la réforme à long terme en juillet 2024. En octobre 2024, la NNA et les COO ont tenu, chacun de leur côté, des votes de ratification qui se sont soldés par l'approbation du projet d'entente définitive. Toutefois, le projet d'entente définitive a été rejeté par les Premières Nations en assemblée en octobre 2024, au cours d'une assemblée de l'APN.

[32] Même si le projet d'entente définitive a été rejeté par la majorité des membres de l'APN, les chefs de la région de l'Ontario ont exprimé un appui notable à son égard. Les chefs de la région de l'Ontario ont donc donné pour directive aux instances dirigeantes de la NNA et des COO de mettre en œuvre une version régionalisée des réformes prévues dans le projet d'entente définitive.

[33] Le 30 décembre 2024, le Canada a informé la NNA et les COO qu'il s'était vu octroyer le mandat de négocier une version régionalisée du projet d'Entente de règlement définitive portant sur la réforme à long terme en Ontario uniquement.

[34] La NNA soutient que, du 30 décembre 2024 au 10 février 2025, le Canada, la NNA et les COO ont négocié un projet provisoire d'Entente définitive de l'Ontario ainsi qu'une Entente trilatérale en ce qui concerne l'Entente de 1965. Ces deux projets d'entente feront l'objet d'un vote lors d'une assemblée extraordinaire des chefs de la NNA, le 25 février 2025, et lors d'une assemblée extraordinaire des chefs de l'Ontario, le 26 février 2025. Sans prétendre en aucune manière préjuger de la volonté exprimée par les chefs lors des assemblées extraordinaires des chefs susmentionnées, si une telle directive leur est donnée, la NNA, les COO et le Canada entendent présenter une requête conjointe au Tribunal. La réparation demandée dans la requête aurait pour effet de dessaisir le Tribunal de la question de la réforme à long terme du Programme des SEFPN en Ontario, en raison d'une nouvelle Entente de règlement définitive de l'Ontario.

[35] La NNA rappelle au Tribunal que, depuis 2016, elle milite fortement en faveur du développement d'un indice d'éloignement pour mieux répondre aux besoins particuliers des communautés éloignées en matière de services à l'enfance et à la famille. Ces travaux ont mené à l'élaboration d'un système d'indexation du financement en fonction de l'éloignement, appelé facteur d'ajustement de l'indice d'éloignement (le « FAIE »). L'indexation réalisée au moyen du FAIE, de même que des modalités importantes relatives à la collecte et à la recherche de données sur l'éloignement, représentent des avancées que la NNA, en collaboration avec les COO et le Canada, s'est efforcée de conserver dans la nouvelle Entente définitive de l'Ontario. Si les chefs lui en donnent le mandat, la NNA a l'intention de déposer des documents auprès du Tribunal afin d'expliquer ces réformes importantes.

[36] Les documents relatifs à la requête font l'objet de discussions avec les COO et le Canada, mais ils tiendront compte du contexte et du fondement factuel des travaux réalisés en vue de conclure la réforme à long terme en Ontario.

[37] À la suite des observations de la NNA et des COO dont il a été question ci-dessus, ainsi que des résolutions adoptées par la majorité des chefs en assemblée de l'Ontario, la NNA et les COO ont présenté une requête conjointe visant à obtenir l'approbation du Tribunal à l'égard d'une entente de règlement définitive portant sur la réforme à long terme en Ontario. La NNA et les COO demandent tous deux que la requête conjointe soit instruite de façon expéditive.

[38] La Commission canadienne des droits de la personne (la « Commission ») est d'avis, en toute déférence, qu'il revient au Tribunal de déterminer la manière de faire progresser la phase relative à la réparation à long terme. La Commission n'a pas participé aux négociations sur la réforme à long terme. La mise en œuvre des mesures de réparation liées à la réforme à long terme a plutôt été dirigée par des organismes des Premières Nations ayant des liens directs avec les enfants, les familles et les communautés des Premières Nations touchés par les actes discriminatoires du Canada. La Commission reconnaît la compétence du Tribunal en la matière. Comme l'a souligné le Tribunal, les parties ont amorcé la phase relative à la réparation à long terme en 2018 et se sont engagées à réformer le Programme des SEFPN au plus tard en mars 2023. Pour favoriser la consultation et la réconciliation, le Tribunal a adopté une approche dialogique afin d'offrir aux parties la possibilité de mener des négociations de bonne foi pour faire progresser le dossier, tout en sollicitant ses directives au besoin.

[39] Bien qu'elle appuie l'approche dialogique, la Commission s'inquiète des longs délais associés à la mise en œuvre de la réforme à long terme du Programme des SEFPN. Comme l'a expliqué la Cour fédérale, bien que les négociations soient un moyen de réaliser l'objectif de réconciliation, il faut encourager et favoriser la bonne volonté dans le processus de négociation « avant que le temps n'ait un impact sur ces négociations ». La Commission souscrit au raisonnement du Tribunal selon lequel [TRADUCTION] « il est dans l'intérêt supérieur des enfants que la phase relative à la réparation à long terme soit menée dans les plus brefs délais, plutôt que de s'étendre sur une période indûment prolongée ».

[40] Comme il l'a récemment exprimé, le Tribunal a toujours espéré qu'un règlement portant sur une réforme à long terme puisse être conclu au moyen de demandes présentées par les parties visant des ordonnances sur consentement. Si cela s'avère impossible, le

Tribunal a affirmé qu'il « [pouvait] ordonner, en consultation avec les parties, des réparations systémiques à long terme visant à éliminer la discrimination systémique constatée ».

[41] Le Canada affirme que, comme le Tribunal en a été informé, il a récemment conclu, avec les COO et la NNA, une entente définitive portant sur la réforme du Programme des SEFPN en Ontario (l'Entente définitive de l'Ontario), de même que l'Entente trilatérale en ce qui concerne l'Entente de 1965. Les chefs de la NNA et les chefs en assemblée de l'Ontario ont ratifié ces ententes les 25 et 26 février 2025, respectivement. Le 7 mars 2025, les COO et la NNA ont présenté une requête conjointe au Tribunal en vue de faire approuver l'Entente définitive de l'Ontario, avec l'appui du Canada.

[42] Les ententes dont il est ici question font suite à des années de recherche et d'étude, ainsi que de consultations et de négociations avec l'APN, la Société de soutien, les COO et la NNA, dans le but de parvenir à une entente sur la réforme à long terme du Programme des SEFPN à l'échelle nationale, dont les détails sont exposés dans l'affidavit de Duncan Farthing-Nichol, déposé le 13 mars 2025 en réponse à la requête en consultation de la Société de soutien. Ces détails comprennent notamment ce qui suit :

- l'achèvement de l'entente de principe signée le 31 décembre 2021;
- le financement et les activités de divers comités et tables de concertation chargés de fournir des conseils et d'étudier les questions de réforme, tant générales que particulières;
- des rencontres régulières entre les parties, y compris plusieurs journées entières consacrées aux négociations;
- le soutien financier octroyé par Services aux Autochtones Canada pour des travaux de recherche dans plusieurs domaines, notamment des contrats entre l'APN et l'Institut des finances publiques et de la démocratie (l'« IFPD »), ainsi qu'entre la Société de soutien et l'IFPD, afin de contribuer à la conception d'un système de financement de remplacement.

[43] Le Canada affirme qu'il convient de souligner que, pendant la majeure partie de la période de consultation et de négociation relative à la réforme à long terme du Programme des SEFPN, la Société de soutien, l'APN, les COO et la NNA ont activement participé aux consultations ou aux négociations avec le Canada. La Société de soutien n'a pas participé aux négociations menées de décembre 2023 à février 2024. L'APN n'a pas pris part aux

négociations de l'entente propre à l'Ontario en janvier 2025, mais a participé activement aux autres négociations.

[44] Dans ce contexte, le Canada soutient respectueusement que la meilleure façon de faire progresser la phase relative à la réparation à long terme consiste pour le Tribunal à examiner en premier lieu la requête conjointe des COO et de la NNA concernant la réforme à long terme du Programme des SEFPN en Ontario. Si elle est accueillie, cette requête viendrait régler l'ensemble des enjeux relatifs au Programme des SEFPN en Ontario. Dans l'intérêt des enfants et des familles des Premières Nations en Ontario, il est impératif que cette requête soit instruite sans délai. En outre, l'issue de la requête conjointe devrait orienter la suite de la présente instance, notamment en ce qui concerne le recours à l'approche dialogique et l'achèvement de la phase relative à la réparation à long terme à l'extérieur de l'Ontario.

[45] Le Canada exhorte respectueusement le Tribunal à reconnaître l'urgence exprimée par les COO et la NNA et les efforts qu'ils ont déployés quant au traitement de la requête conjointe. Le Canada a également demandé respectueusement au Tribunal de favoriser l'examen de l'Entente définitive de l'Ontario – laquelle demeure conditionnelle à l'approbation du Tribunal – en mettant temporairement en suspens la requête en consultation déposée par la Société de soutien. L'examen de la réforme à l'échelle nationale demeure extrêmement importante pour le Canada. Le Canada est d'avis que l'analyse de l'Entente définitive de l'Ontario par le Tribunal orientera les prochaines étapes de la réforme nationale.

[46] Le Canada soutient que le Programme des SEFPN est aujourd'hui très différent de ce qu'il était en 2016. Le Canada a accompli un travail considérable et a mis en œuvre des réformes importantes. Au cours des consultations et des négociations, le Canada a grandement réformé le Programme, en se fondant sur les recommandations des parties et les ordonnances rendues par le Tribunal, y compris les ordonnances sur consentement. Le Canada a donné suite aux ordonnances du Tribunal et continue de les mettre en œuvre. Par ailleurs, le Canada a accordé, et continue d'accorder, un financement excédant les ordonnances du Tribunal, y compris en matière de logement et de services de représentation des Premières Nations hors Ontario. Les bénéficiaires admissibles au

financement prévu par le Programme des SEFPN continuent de tirer profit des changements apportés. Environ 3,6 milliards de dollars ont été versés en 2023-2024, ce qui contraste fortement avec les 676,8 millions de dollars dépensés pour le Programme des SEFPN en 2015-2016, année où la plainte a été jugée fondée. Dans les faits, le Canada ne se contente pas de donner suite aux ordonnances du Tribunal. En conséquence, le Canada demande au Tribunal de reconnaître l'urgence exprimée dans la requête conjointe des COO et de la NNA et de se pencher en priorité sur l'Entente définitive de l'Ontario. Le Canada est d'avis que les travaux relatifs aux réformes nationales définitives tireront profit de l'examen par le Tribunal des réformes définitives mises en œuvre en Ontario et s'en inspireront.

[47] Le Canada a depuis déposé une requête conjointe modifiée relative à l'Entente définitive de l'Ontario, précisant qu'il s'est joint aux COO et à la NNA à titre de partie requérante.

III. Analyse

[48] Le 26 janvier 2016, la présente formation a rendu sa décision sur le bien-fondé (voir 2016 TCDP 2, <https://canlii.ca/t/gsk7z>). Les Premières Nations attendaient la décision sur le bien-fondé depuis longtemps, et celle-ci a été reçue positivement. La décision a pu être rendue grâce aux efforts collectifs considérables déployés par les parties, en particulier les coplaignantes, soit la Société de soutien, l'APN et la Commission. Cette décision a été qualifiée publiquement de décision historique, déterminante et novatrice. La décision a été acceptée par le Canada par l'intermédiaire de la ministre de la Justice de l'époque, Jody Wilson-Raybould. La ministre Wilson-Raybould a formulé des observations publiques percutantes à la suite de la décision sur le bien-fondé rendue par le Tribunal : [TRADUCTION] « Nous croyons que cette décision nous guide dans la bonne direction, en tant que pays, et nous ne présenterons pas de demande de contrôle judiciaire. Elle s'inscrit dans la nouvelle dynamique relationnelle et dans l'esprit de réconciliation que notre gouvernement s'est engagé à promouvoir. » <https://www.cbc.ca/news/politics/federal-government-not-appeal-children-reserves-1.3458969>

[49] Dans sa décision de 182 pages sur le bien-fondé, le Tribunal a tiré une série de conclusions portant notamment sur les traumatismes intergénérationnels, le droit international, les pensionnats indiens, la rafle des années soixante, l'égalité réelle et bien d'autres sujets, à l'appui de ses ordonnances.

[50] Dans sa décision, le Tribunal a ordonné « à AADNC [devenu Services aux Autochtones Canada] de mettre fin à ses actes discriminatoires et de modifier le Programme des SEFPN et l'Entente de 1965 conformément aux conclusions de la [...] décision. Le Tribunal [a également enjoint] à AADNC de cesser d'appliquer sa définition étroite du principe de Jordan et de prendre des mesures pour appliquer immédiatement le principe de Jordan en lui donnant sa pleine portée et tout son sens. »

[51] Au paragraphe 482, le Tribunal a conclu ce qui suit :

Au-delà du simple financement, il est nécessaire de réorienter le programme de manière à respecter les principes des droits de la personne et à tenir compte des saines pratiques en matière de travail social. Dans l'intérêt supérieur de l'enfant, tous les enfants et les familles des Premières Nations vivant dans les réserves devraient avoir droit, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, « à l'égalité des chances d'épanouissement et à la prise de mesures visant à la satisfaction de leurs besoins » (LCDP, art. 2).

[52] Dans le rapport provisoire du 1^{er} novembre 2017 de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, *Nos femmes et nos filles sont sacrées*, des conclusions et recommandations ont été formulées sur le fondement de la décision sur le bien-fondé rendue par le Tribunal :

Cette affaire juridique et un nombre considérable de rapports que nous avons examinés établissent des liens étroits entre le système de protection de l'enfance et la violence à l'égard des femmes et des filles du Canada [à la page 45].

[...]

La Commission d'enquête réclame la prise des mesures immédiates suivantes :

[...] le respect complet de la décision du Tribunal canadien des droits de la personne (2016), qui a conclu que le Canada faisait preuve de discrimination raciale à l'endroit des enfants des Premières Nations [voir les pages 82 et 83].

[53] Le Tribunal prend connaissance d'office que le Canada a accepté le rapport provisoire. (Voir notamment à l'adresse suivante :

https://search.open.canada.ca/gpnotes/record/wage%2CWAGE-2020-QP-00005?utm_source).

[54] La décision de la ministre de la Justice de ne pas demander le contrôle judiciaire de la décision sur le bien-fondé constitue la mesure juridiquement contraignante la plus significative, mais l'acceptation par le Canada des recommandations de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées vient confirmer les engagements publics de ce dernier.

[55] Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (le « CESCR ») a recommandé au Canada de revoir et d'augmenter son financement des services de protection de la famille et de l'enfance destinés aux peuples autochtones vivant dans les réserves et de se conformer pleinement à la décision rendue par le Tribunal en janvier 2016. Le CESCR a également invité le Canada à donner suite aux recommandations de la Commission de vérité et de réconciliation concernant les pensionnats indiens. (voir Conseil économique et social, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada, 23 mars 2016, E/C.12/CAN/Q/6, aux par. 35-36; voir également l'affidavit de Mme Cindy Blackstock, daté du 17 décembre 2016, au par. 33, pièce L).

A. Les ordonnances générales formulées dans la décision 2016 TCDP 2

[56] Le terme **mettre fin** que l'on retrouve dans l'ordonnance est emprunté directement à la *LCDP*, laquelle revêt un caractère quasi constitutionnel.

53(2) À l'issue de l'instruction, le membre instructeur qui juge la plainte fondée peut, sous réserve de l'article 54, ordonner, selon les circonstances, à la personne trouvée coupable d'un acte discriminatoire :

de mettre fin à l'acte et de prendre, en consultation avec la Commission relativement à leurs objectifs généraux, des mesures de redressement ou des mesures destinées à prévenir des actes semblables, notamment :

(i) d'adopter un programme, un plan ou un arrangement visés au paragraphe 16(1),

(ii) de présenter une demande d'approbation et de mettre en œuvre un programme prévus à l'article 17;

[57] Dans la décision 2018 TCDP 4, au paragraphe 34, le Tribunal a explicitement affirmé que l'alinéa 53(2)a) de la *LCDP* lui confère la compétence pour rendre une ordonnance « de ne pas faire »; le Tribunal a déclaré clairement :

[34] L'article 53(2)a) de la *LCDP* confère au Tribunal la compétence de rendre une ordonnance « de ne pas faire ». Par ailleurs, si le Tribunal estime qu'il convient de le faire pour éviter qu'une pratique identique ou semblable survienne dans l'avenir, il peut ordonner certaines mesures, dont l'adoption de programmes, de plans ou d'arrangements spéciaux mentionnés à l'article 16(1) de la *LCDP* (voir *National Capital Alliance on Race Relations (NCARR) c. Canada (Department of Health & Welfare)* T.D.3/97, aux p. 30 et 31).

Dans l'arrêt *CN c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 RCS 1114 [*Action Travail des Femmes*]), la Cour suprême du Canada s'est penchée sur la portée de cette compétence. En faisant sienne l'opinion dissidente du juge MacGuigan de la Cour d'appel fédérale, la Cour a décrété :

[...] l'al. 41 (2) a) [aujourd'hui l'al. 53(2)a)] a été conçu pour permettre aux tribunaux des droits de la personne d'empêcher que des groupes protégés identifiables ne soient à l'avenir victimes de discrimination, mais il a jugé que le terme « prévention » est fort général et qu'il est souvent nécessaire de se référer à des régimes historiques de discrimination pour concevoir les stratégies appropriées à l'avenir. (à la p. 1141).

[35] La Cour suprême a également dit ceci au sujet de l'ordonnance rendue par le Tribunal dans cette affaire : [...] Lorsqu'on a affaire à un tel cas de « discrimination systémique », il se peut qu'une ordonnance comme celle rendue par le tribunal soit le seul moyen de réaliser l'objet de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Dans tout programme d'équité en matière d'emploi, on ne peut tout simplement pas dissocier radicalement la « réparation » et la « prévention ». En fait, il ne peut y avoir de prévention sans une forme quelconque de réparation. (aux p. 1141 à 1142).

La Cour a fait remarquer :

Contrairement aux formes de réparation prévues aux al. b) à d) du par. 41(2) [aujourd'hui l'article 53], la « réparation » de l'al. 41(2)a) vise un groupe et est donc non seulement compensatoire, mais est elle-même prospective. L'avantage est toujours conçu pour améliorer la situation du groupe à l'avenir,

de sorte que le programme d'équité en matière d'emploi qui réussit se rend lui-même inutile. (à la p.1142). Comme dans l'affaire *NCARR* susmentionnée, la formation n'a pas affaire à des questions d'équité en matière d'emploi. Cependant, rien dans la LCDP ne limite les réparations que prévoit l'article 53(2)a) aux questions d'équité en matière d'emploi. Comme dans le cas de l'analyse exposée dans la décision *NCARR*, la formation croit que cela s'applique en l'espèce.

[38] En fait, à titre d'exemple, le libellé de l'article 16(1) de la LCDP n'est pas réservé aux situations d'emploi seulement :

Programmes de promotion sociale

Ne constitue pas un acte discriminatoire le fait d'adopter ou de mettre en œuvre des programmes, des plans ou des arrangements spéciaux destinés à supprimer, diminuer ou prévenir les désavantages que subit ou peut vraisemblablement subir un groupe d'individus pour des motifs fondés, directement ou indirectement, sur un motif de distinction illicite en améliorant leurs chances d'emploi ou d'avancement ou en leur facilitant l'accès à des biens, à des services, à des installations ou à des moyens d'hébergement.

[39] Par ailleurs, dans la décision *Grover c. Canada (Conseil national de recherches du Canada)* (1994), 24 CHRR D/390 (CF) [*Grover*], au paragraphe 40, la Cour fédérale du Canada a déclaré ce qui suit au sujet des réparations : [TRADUCTION] « [u]ne telle tâche exige de l'innovation et de la souplesse de la part du Tribunal dans l'élaboration de mesures de redressement efficaces, et la Loi est structurée de manière à favoriser cette souplesse ».

[40] Dans la décision 2016 TCDP 2, le Tribunal a tiré des conclusions exhaustives et a motivé de manière très détaillée de quelle façon elle était arrivée à ces dernières. La formation a expressément mentionné qu'une réforme devait traiter des conclusions tirées dans la *Décision*. Il est question en l'espèce de sous-financement, de politiques, d'autorisations et du Programme national qui, a-t-il été conclu, étaient discriminatoires [...]

[41] Le Canada doit accepter qu'une responsabilité a été reconnue et que des mesures de redressement découlent de cette conclusion. La *Décision* n'était pas une recommandation; elle est légalement exécutoire.

[42] Dans la même mesure où il est nécessaire de verser des fonds pour se conformer à des décisions judiciaires, il faut aussi que des fonds découlent de la *Décision* du Tribunal. Les décisions du Conseil du Trésor ne peuvent pas avoir préséance sur la LCDP lorsqu'il est question de dépenses pour responsabilité.

[43] À ce jour, la formation n'a pas rendu d'ordonnances prescrivant des montants de financement précis. Elle a décidé de rendre des ordonnances qui découlent de ses conclusions auxquelles le Canada a souscrit.

[58] Au paragraphe 52 de la décision 2019 TCDP 7, le Tribunal a expliqué que ce pouvoir était similaire à une injonction.

[59] Dans l'arrêt *Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor*, [1990] 3 RCS 892 [Taylor], la Cour suprême s'est prononcée sur une décision du Tribunal canadien des droits de la personne dans laquelle il avait été conclu que le Western Guard Party avait transmis, à plusieurs reprises, des messages haineux par téléphone visant des personnes juives, ce qui constituait un acte discriminatoire au sens du paragraphe 13(1) de la LCDP. Le Tribunal a ordonné que les messages cessent, imposant en substance qu'il soit mis fin à cette conduite immédiatement. Pour résumer les commentaires du juge en chef Dickson dans l'arrêt *Taylor*, le fait que la Loi n'impose aucune sanction pénale est particulièrement important. Le paragraphe 13(1) n'a pas pour objet de punir un individu pour s'être exprimé. Elle offre plutôt, conjuguée à l'alinéa 53(2)a) de la LCDP, un redressement en cas d'expression discriminatoire, sous la forme d'une ordonnance de cessation et d'abstention. Il s'agit d'une ordonnance de redressement, et non d'une ordonnance pénale. Elle est tournée vers l'avenir et vise à empêcher la poursuite d'actes discriminatoires. L'ordonnance ne prévoit ni amende ni peine d'emprisonnement et ne donne lieu à aucun casier judiciaire.

[60] Il ressort de ce qui précède que l'ordonnance de mettre fin à l'acte prononcée par le Tribunal au titre de l'alinéa 53(2)a) de la LCDP est assimilée à une injonction.

[61] L'ordonnance en question a été rendue par le Tribunal pour mettre fin aux actes discriminatoires systémiques dont l'existence a été constatée et elle visait à assurer la protection des Premières Nations et de leurs familles pour les générations à venir. Il s'agit d'une ordonnance de nature prospective visant à empêcher la poursuite de l'acte discriminatoire en question et, comme il a été mentionné à plusieurs reprises dans les décisions sur requête antérieures rendues dans cette affaire, à empêcher que de tels actes se reproduisent.

[62] Sans la garantie d'une ordonnance à la fois définitive et durable visant à faire cesser la pratique discriminatoire et à en prévenir la reprise, les intimés, en particulier ceux qui sont

déclarés responsables dans des affaires de discrimination systémique, pourraient mettre fin à leurs actes discriminatoires jusqu'à ce que le Tribunal soit dessaisi de l'affaire, et il n'existerait alors aucune mesure de protection si la discrimination systémique devait reprendre des années plus tard. Une telle situation contraindrait les victimes de la discrimination systémique à reprendre leur recours depuis le début. Un tel résultat déraisonnable va à l'encontre du droit d'accès à la justice. De plus, il va aussi à l'encontre de l'économie des ressources judiciaires et constitue une injustice manifeste.

[63] Le Tribunal confirme le caractère définitif des ordonnances générales formulées au paragraphe 481 de la décision 2016 TCDP 2, lesquelles s'apparentent à une injonction et visent à faire cesser l'acte discriminatoire :

Le Tribunal ordonne à AADNC de mettre fin à ses actes discriminatoires et de modifier le Programme des SEFPN et l'Entente de 1965 conformément aux conclusions de la présente décision. Le Tribunal enjoint également à AADNC de cesser d'appliquer sa définition étroite du principe de Jordan et de prendre des mesures pour appliquer immédiatement le principe de Jordan en lui donnant sa pleine portée et tout son sens [non souligné dans l'original].

[64] Le Tribunal se penche maintenant sur l'approche dialogique et examine la manière dont elle s'articule avec les ordonnances définitives rendues dans la décision 2016 TCDP 2, dont il a été question plus haut.

B. L'approche dialogique du Tribunal

[65] Dans le cadre du contrôle judiciaire demandé par le Canada dans le présent dossier, la Cour fédérale a rejeté tous les arguments du Canada dans la décision *Canada (Procureur général) c. Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada*, 2021 CF 969, et elle a souligné des éléments clés concernant la façon dont le Tribunal a géré les mesures de réparation :

[135] Le fait que le Tribunal soit resté saisi de cette affaire lui a permis de favoriser le dialogue entre les parties. La Commission affirme que la doctrine faisant autorité dans ce domaine favorise l'utilisation d'une approche dialogique dans les cas de discrimination systémique impliquant des défendeurs issus du gouvernement (Gwen Brodsky, Shelagh Day & Frances M. Kelly, « The Authority of Human Rights Tribunals to Grant Systemic

Remedies », (2017) 6:1 *Can J of Human Rights* 1). La Commission a qualifié cette approche d'audacieuse compte tenu de la nature de la plainte et de la complexité de la procédure.

[136] L'approche dialogique contribue à l'objectif de réconciliation entre les peuples autochtones et la Couronne. Elle donne aux parties la possibilité de faire des commentaires, de demander des directives supplémentaires au Tribunal si nécessaire, et d'accéder à l'information sur les efforts du Canada pour se conformer aux décisions. Comme je l'explique plus loin dans mon analyse de la décision sur l'admissibilité, cette approche a permis au Tribunal d'établir des paramètres concernant ce qu'il est en mesure d'examiner en fonction de la compétence que lui accorde la LCDP, de la plainte et de sa compétence en matière de réparation.

[137] La Commission affirme que l'approche dialogique a été adoptée pour la première fois dans la présente instance en 2016 et qu'elle a été confirmée à plusieurs reprises depuis lors. Elle soutient que l'application de l'approche dialogique est pertinente quant à l'examen du caractère raisonnable, dans la mesure où le Canada n'a pas demandé le contrôle judiciaire de ces décisions antérieures.

[138] Je souscris à la référence faite par le Tribunal à la décision *Canada (Procureur général) c Grover* (1994), 24 CHRR 390 (*Grover*), où la tâche de déterminer des mesures de réparation « efficaces » a été caractérisée comme exigeant « de l'innovation et de la souplesse de la part du Tribunal [...] » (2016 TCDP 10, au paragraphe 15). En outre, je conviens que « la [LCDP] est structurée de manière à favoriser cette souplesse » (2016 TCDP 10, au para 15). À l'occasion de l'affaire *Grover*, la Cour a déclaré que la souplesse est nécessaire parce que le Tribunal a une mission légale difficile à remplir (au para 40). L'approche de *Grover*, à mon avis, soutient le fondement de l'approche dialogique. Cette approche a également permis aux parties de se pencher sur des questions clés sur la façon de traiter la discrimination, comme l'a souligné mon résumé dans la section sur l'historique de la procédure.

[...]

[162] Je rejette la qualification du demandeur des décisions ultérieures à la décision sur le fond, à savoir une [TRADUCTION] « série de procédures sans fin ». Les procédures subséquentes reflètent plutôt la façon dont le Tribunal a géré la procédure en utilisant l'approche dialogique. Le Tribunal a cherché à favoriser la négociation et les solutions pratiques pour mettre en œuvre son ordonnance et à reconnaître pleinement les droits de la personne. De plus, une partie importante des procédures qui ont suivi la décision sur le fond résultait de requêtes visant à garantir la conformité du Canada aux diverses ordonnances et décisions du Tribunal.

[...]

[281] Comme je l'ai déjà indiqué, j'ai conclu que le Tribunal n'a pas modifié la nature de la plainte à l'étape de la réparation. Le Tribunal, exerçant une vaste compétence en matière de réparation aux termes de la LCDP, une loi quasi constitutionnelle, a donné une explication détaillée dans chaque décision de ce qui s'était produit précédemment et de ce qui se produirait ensuite (voir, par exemple, 2016 TCDP 16, au paragraphe 161). Ce faisant, il s'appuyait sur une approche dialogique. Une telle approche était nécessaire compte tenu de l'ampleur de la discrimination et des efforts pertinents pour y remédier ou prévenir toute discrimination future. Plus important encore, le Tribunal s'est appuyé sur des principes juridiques établis, exposés dans l'arrêt *Chopra c Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 268, au paragraphe 37, et *Hughes 2010*, au paragraphe 50 (décision sur le fond, aux para 468 et 483). Je rejette l'argument selon lequel le Tribunal n'a pas informé les parties quant aux questions à trancher.

[...]

[301] À mon avis, l'historique de la procédure en l'espèce a démontré qu'il y a, et qu'il y a eu, une bonne volonté qui a donné lieu à des mouvements considérables pour remédier à cette discrimination sans précédent. Cependant, le bon travail des parties n'est pas terminé. Elles doivent décider si elles continueront à s'asseoir au bord du chemin ou si elles iront de l'avant dans cet esprit de réconciliation.

[302] Je conclus que le demandeur n'a pas réussi à établir que la décision sur l'indemnisation est déraisonnable. Le Tribunal, en utilisant l'approche dialogique, a raisonnablement exercé son pouvoir discrétionnaire au titre de la LCDP pour traiter un cas complexe de discrimination afin de s'assurer que toutes les questions ont été suffisamment discutées et que la question de l'indemnisation a été discutée par étapes. Le Tribunal a veillé à ce que le lien avec la plainte, comme mentionné dans la décision sur le fond, soit discuté tout au long des phases de réparation. Rien n'a changé. Tout cela s'est déroulé conformément aux vastes pouvoirs dont dispose le Tribunal au titre de la LCDP.

[...]

[66] L'approche dialogique ne remplace pas une ordonnance finale visant à « mettre fin à l'acte » discriminatoire, fondée sur la preuve et sur la LCDP; elle sert plutôt de mécanisme de mise en œuvre d'une telle ordonnance. L'ordonnance de cessation rendue dans la présente affaire, qui vise la discrimination raciale systémique, reposait solidement sur le dossier de preuve étoffé ayant mené à la décision sur le bien-fondé et a été rendue en vertu des pouvoirs conférés au Tribunal par la LCDP. Elle vise à offrir une protection immédiate

et durable aux victimes de cette discrimination et à prévenir que des actes semblables se produisent de nouveau.

[67] Le Tribunal confirme que l'ordonnance en question n'a jamais été négociable et qu'elle n'a pas été rendue à titre provisoire. L'ordonnance « de mettre fin à l'acte » discriminatoire rendue dans la décision 2016 TCDP 2 est définitive et contraignante. Cette ordonnance ne peut être modifiée en vertu de l'approche dialogique, ni être annulée ou contournée par une décision subséquente dans le cadre de la présente instance, ni être modifiée par voie d'entente entre les parties. L'ordonnance de cessation précise l'obligation imposée aux auteurs de la discrimination, c'est-à-dire cesser la discrimination, alors que l'approche dialogique concerne les mécanismes permettant d'assurer le respect de cette ordonnance et sa mise en œuvre effective. Divers moyens peuvent permettre de remédier efficacement à la discrimination, et il existe une marge de manœuvre quant au choix de ces moyens, à condition que la discrimination soit traitée de manière complète et efficace. L'exigence de mettre un terme définitif à la discrimination systémique est non négociable.

[68] L'approche dialogique s'avère pertinente aux fins de la mise en œuvre progressive des mesures réparatrices dans le présent dossier; cela dit, cette approche ne peut primer sur les ordonnances définitives ni freiner la réalisation de réformes à long terme.

[69] Lors d'une récente conférence de gestion préparatoire, le Tribunal a souligné que les conclusions et les ordonnances rendues dans la décision 2016 TCDP 2 visaient à avoir un effet durable. Le Tribunal considère ses ordonnances générales comme une injonction visant à faire cesser la discrimination raciale systémique constatée et à empêcher qu'elle se produise de nouveau, et celles-ci constituent des ordonnances définitives que ni la formation actuelle ni les formations futures ne peuvent modifier.

[70] De plus, bien que la formation n'ait pas compétence pour lier les membres du Tribunal dans d'autres affaires, les ordonnances définitives rendues dans la décision 2016 TCDP 2 ne peuvent être annulées ni modifiées par la présente formation ou par une formation différemment constituée, le cas échéant.

[71] Le Tribunal a interprété le principe du caractère définitif de ses ordonnances dans la décision 2022 TCDP 41 et continue de s'appuyer sur ce raisonnement.

[178] Du reste, les parties n'avaient pas la possibilité de renoncer, par une entente, à l'application des conclusions du Tribunal fondées sur des éléments de preuve établissant la discrimination raciale systémique exercée, ni à l'effet des ordonnances connexes rendues dans la *Décision sur le bien-fondé*. Elles ne pouvaient pas davantage demander au Tribunal de les changer pour une conclusion selon laquelle il n'y a jamais eu de discrimination raciale et, par conséquent, aucune réparation n'est requise. Dans le même ordre d'idées, si le Tribunal en arrive à des conclusions, fondées sur des éléments de preuve, selon lesquelles les victimes et survivants ont subi des préjudices et devraient être indemnisés, les parties ne peuvent lui demander de modifier ces conclusions et ordonnances connexes pour conclure plutôt que certaines victimes et certains survivants déclarés admissibles par le Tribunal n'ont pas souffert, et ne devraient plus recevoir d'indemnité.

[179] De tels cas de figure diffèrent grandement d'une situation où l'on demanderait au Tribunal de tirer une conclusion sur la base de nouveaux éléments de preuve qui indiqueraient que certains aspects de la discrimination constatée par le Tribunal ont cessé — conformément à l'ordonnance, assimilable à une injonction, rendue par la formation et enjoignant de mettre fin à la pratique discriminatoire — ou que certaines modifications demandées sont susceptibles d'améliorer les ordonnances antérieures du Tribunal visant à éliminer la discrimination (2022 TCDP 8). Le Tribunal conserve sa compétence afin de s'assurer que ses ordonnances soient véritablement exécutées. Il ne s'agit pas, pour cela, de restreindre la portée de ses ordonnances (voir, par exemple, la définition du principe de Jordan dans la décision 2017 TCDP 14), mais d'éliminer la discrimination constatée dans une affaire complexe et d'envergure pancanadienne qui concerne les Premières Nations de toutes les régions du pays. On peut y parvenir au moyen notamment de comptes rendus, de requêtes et de demandes de clarification, à la suite de quoi, des conclusions seront tirées en fonction de la preuve.

[72] Toutefois, comme il a également été soulevé lors de la conférence de gestion préparatoire, de nombreuses ordonnances destinées à être appliquées immédiatement ou à moyen terme devaient être remplacées par des ordonnances durables à long terme, avec le concours des parties. L'objectif était de rendre des ordonnances définitives à long terme qui viendraient améliorer les ordonnances immédiates, lesquelles avaient été rendues en fonction des meilleurs éléments de preuve dont on disposait alors. Les parties ont soutenu qu'il était nécessaire de réaliser d'autres études et de recueillir d'autres données sur les pratiques exemplaires en matière de mesures de réparation à long terme.

[73] Le Tribunal était d'accord et a adopté une démarche progressive pour ce qui est des mesures de réparation, en les classant en catégories : les ordonnances générales formulées dans la décision 2016 TCDP 2, les mesures de réparation immédiates, à moyen ou à long terme, et les réformes et l'indemnisation. Cette approche a permis au Tribunal de rendre des ordonnances réparatrices immédiates trois mois après la décision sur le bien-fondé, et dans de nombreuses décisions subséquentes.

[74] L'approche adoptée visait à permettre la mise en œuvre immédiate de changements pendant que les études et la collecte de données étaient en cours. Le Tribunal avait déjà abordé cette question dans ses décisions sur requête antérieures. C'est ainsi que le Tribunal a adopté l'approche dialogique.

[75] L'approche dialogique n'a jamais eu pour objet de réexaminer sans cesse les ordonnances antérieures ni de limiter l'instance à un cycle sans fin de mesures provisoires. Son objectif est de permettre une transition des ordonnances immédiates et à moyen terme fondées sur les meilleurs éléments de preuve alors accessibles vers des ordonnances durables, adaptées sur le plan culturel et fondées sur des éléments de preuve, rendues sur consentement ou par décision du Tribunal (selon les éléments de preuve et les observations des parties), dans l'intérêt des générations futures. De plus, les ordonnances à long terme doivent tenir compte des perspectives des Premières Nations et être orientées vers des solutions dirigées par elles.

[76] De plus, le fait d'avoir à attendre des mois, voire des années, en raison du désaccord ou du refus de certaines parties de poursuivre les négociations n'aidera pas la formation à trancher les questions en litige. Le Tribunal a compétence pour faire progresser le dossier afin de trouver des solutions à long terme qui sont significatives, efficaces, durables, adaptées sur le plan culturel et fondées sur les besoins, dans l'intérêt des générations futures, et qui tiennent compte des besoins propres aux Premières Nations sans devoir entendre directement chacune d'entre elles.

[77] Le Tribunal ne peut raisonnablement entendre directement chacune des 634 Premières Nations, ni tous les organismes, experts et agences concernés. Cette mise au point avait été faite dès le début de l'instance, et l'approche dialogique n'y a rien changé.

Grâce à un tel processus, les mesures de réparation à long terme pourraient s'appuyer sur la collecte de données, les nouvelles études réalisées et les pratiques exemplaires déterminées par les experts, les collectivités et les organismes des Premières Nations en tenant compte des besoins particuliers de leurs diverses communautés, mais aussi par le Comité consultatif national sur la réforme des services à l'enfance et à la famille et les parties (voir 2023 TCDP 44, aux par. 16-17).

[78] Les parties et la CNCE peuvent consulter les divers intervenants, pour ensuite soumettre leurs points de vue au Tribunal.

[79] Dans la décision 2016 TCDP 11, au paragraphe 14, le Tribunal a exprimé que les clarifications des mesures de réparation accordées et le processus de mise en œuvre de la décision dont s'occupe le Tribunal ne doivent pas être confondus avec le rôle d'une commission d'enquête ou d'une tribune visant la consultation de l'une ou de l'ensemble des parties intéressées.

[80] Dans la décision 2022 TCDP 26, aux paragraphes 41 et 42, le Tribunal a déclaré ce qui suit :

[41] De plus, dans la présente affaire, qui a une grande portée, et qui touche les collectivités autochtones du Canada, le Tribunal doit tenir compte du fait que chaque collectivité ou organisation des Premières Nations pourrait demander d'intervenir pour partager ses propres connaissances et expériences, ainsi que sa culture et son histoire. Auraient-elles une expertise à offrir? Absolument. Cependant, toutes les Premières Nations ne peuvent se joindre à cette affaire sans interrompre le travail du Tribunal. Grâce à trois grandes organisations représentant des Premières Nations (l'APN, les Chiefs of Ontario et la NNA) et une organisation dotée d'une expertise dans le domaine des services d'aide à l'enfance et d'autres services offerts aux enfants des Premières Nations quel que soit leur lieu de résidence (la Société de soutien), le Tribunal peut consulter les Premières Nations par différents moyens et tenir compte de leur point de vue dans le cadre de la présente instance.

[42] De plus, la formation reconnaît que les titulaires de droits sont les peuples, les collectivités et les gouvernements des Premières Nations. Idéalement, le Tribunal chercherait à entendre une fois de plus le point de vue de toutes les nations, mais il faut bien comprendre que la présente instance ne se veut ni une commission d'enquête, ni une commission de vérité et de réconciliation, ni une tribune visant la consultation. La formation s'appuie sur les éléments de preuve, les parties en cause et le travail qu'elles accomplissent au sein des différents comités, comme le Comité consultatif national sur la protection de l'enfance (le « CCN »), les tables, les forums et

les consultations communautaires, pour étayer ses conclusions à moyen et à long terme.

[81] Dans la décision 2020 TCDP 31, au paragraphe 28, le Tribunal a réitéré le même principe, renvoyant à la décision 2016 TCDP 11.

[82] Dans la décision 2022 TCDP 8, le Tribunal, avec le consentement des parties, a rendu des ordonnances réparatrices à long terme axées sur la prévention, suivant les conclusions de la décision sur le bien-fondé quant à la nécessité de réformer le Programme des SEFPN et de passer d'une approche fondée sur la protection à une approche fondée sur la prévention. Le Tribunal a conclu que le Programme des SEFPN était axé sur la protection et qu'il incitait au retrait des enfants autochtones de leur famille.

[83] Comme le Tribunal l'a déjà affirmé dans le cadre de la présente instance, ce changement est nécessaire pour mettre fin au retrait massif d'enfants (2018 TCDP 4, par. 47)

[47] Plus important encore, la présente affaire est cruciale car elle traite du retrait massif d'enfants. Il est urgent d'agir et de prioriser l'élimination de la pratique consistant à retirer les enfants de leurs familles et de leurs collectivités.

[84] Le Tribunal conclut que le délai est maintenant dépassé pour ce qui est de l'engagement des parties de lui soumettre une entente nationale à long terme relative au Programme des SEFPN au plus tard à la fin de 2023. Au moment où le Tribunal a rendu les ordonnances sur consentement dans la décision 2022 TCDP 8, les parties lui ont demandé de retirer la portion de l'ordonnance d'indemnisation assurant le versement d'une indemnité aux victimes et aux personnes survivantes tant que la discrimination systémique persistait. Il s'agissait d'un puissant moyen de dissuasion, et la Cour fédérale l'a confirmé. Compte tenu des ordonnances préventives et de la perspective de la conclusion d'une entente de réforme à long terme en l'espace d'environ un an, le Tribunal a convenu de retirer la portion sur l'indemnisation continue et de fixer une date limite en 2022.

[85] Nous sommes maintenant en août 2025, et il est impératif de passer à l'action sans délai.

[86] Le 29 janvier 2025, le Tribunal a prononcé des ordonnances provisoires de consultation relativement au principe de Jordan. Les parties ont choisi de recourir à une médiation assistée par le Tribunal, menée par un membre différent des membres de la présente formation, afin de régler les neuf points en litige. Six mois plus tard, le Tribunal est toujours en attente, et rien n'indique qu'une entente ait été conclue à ce jour. Le Canada a informé le Tribunal que la médiation menée avec l'aide du Tribunal avait été interrompue par le membre du Tribunal le 13 août 2025, alors que deux questions faisant l'objet d'ordonnances du Tribunal demeuraient en suspens. La médiation portait sur des ordonnances provisoires formulées relativement au principe de Jordan, et non sur une réforme complète à long terme du Programme des SEFPN ou du principe de Jordan.

[87] Il convient de souligner que, en 2024, l'APN et le Canada ont dissuadé le Tribunal de rendre des ordonnances provisoires relatives au principe de Jordan, étant donné qu'une entente définitive de réforme à long terme concernant ce principe devait être conclue en mars 2025. Le Tribunal a rejeté cet argument, compte tenu de son expérience approfondie dans le cadre de l'instance et de la faible probabilité qu'une telle entente soit conclue à l'intérieur de ce délai. Les parties n'ont pu s'entendre sur les neuf éléments provisoires relatifs au principe de Jordan dans les délais envisagés par l'APN et le Canada en vue de conclure une entente globale de réforme à long terme du principe de Jordan.

[88] Il ne s'agit pas ici de jeter le blâme sur quiconque, mais cet exemple montre qu'il est possible que, même animées des meilleures intentions, les parties n'arrivent pas à respecter les échéances. Ce constat s'inscrit dans une série d'événements similaires survenus au fil de l'instance, sur lesquels se fonde la démarche du Tribunal dans le cadre de la présente décision sur requête.

[89] Par conséquent, le Tribunal estime qu'il est plus efficace de terminer rapidement la réforme à long terme du Programme des SEFPN, puis d'examiner ensuite la réforme à long terme du principe de Jordan, plutôt que de tenter de les mener de front et de risquer de longs délais dans chaque cas.

[90] Lors de la conférence de gestion préparatoire du 25 juillet 2025, le membre Lustig du Tribunal a expliqué que le Programme des SEFPN serait toujours en constante évolution

et qu'il n'existe pas de solution parfaite. Il a également expliqué qu'un compromis de toutes les parties serait nécessaire pour parvenir à une entente.

[91] Le Tribunal précise en outre que le compromis doit être raisonnable, respecter les droits des enfants des Premières Nations et s'inscrire dans l'esprit de ses conclusions et ordonnances.

[92] De plus, lors de la conférence de gestion préparatoire du 25 juillet 2025, le Tribunal avait l'intention de discuter des moyens les plus appropriés pour faire progresser la réforme à long terme, en se fondant sur les observations des parties et les échanges à venir dans le cadre de la conférence. Toutefois, en raison de contraintes de temps, la discussion a été reportée, et le Tribunal a informé les parties qu'une autre conférence de gestion préparatoire serait prévue à cette fin.

[93] Après la conférence de gestion préparatoire, le Tribunal a examiné les réponses des parties à ses ordonnances de consultation concernant le principe de Jordan et les nouveaux enjeux soulevés. Le Tribunal a également été informé que le processus de médiation entre les parties avait été interrompu par le médiateur du Tribunal. Le Canada a exprimé sa volonté de poursuivre les discussions avec les parties afin de trancher deux questions en suspens et a précisé qu'il fournirait une mise à jour en septembre 2025.

[94] En novembre 2024, le Tribunal a rendu les ordonnances sur consentement, dont les motifs devaient suivre ultérieurement, ce qui visait à assurer un processus expéditif pour les mesures provisoires et les ordonnances subséquentes.

[95] Les longs délais constatés sont fort préoccupants et orientent le Tribunal sur la manière dont l'instance devrait se poursuivre.

[96] Dans cinq mois, cela fera dix ans que le Tribunal aura rendu sa décision sur le bien-fondé de la présente affaire.

[97] Le Tribunal estime qu'il est maintenant temps de progresser concrètement dans la réforme à long terme du Programme des SEFPN, et d'autres conférences de gestion préparatoires peuvent être prévues à la suite des ordonnances énoncées ci-après.

[98] Bien que le Tribunal soit tout à fait d'accord pour se pencher sur l'Entente définitive de l'Ontario, il refuse de reporter la réforme à long terme du Programme national des SEFPN jusqu'à ce que la requête relative à l'Entente définitive de l'Ontario soit tranchée. Cette mesure serait contre-productive pour plusieurs raisons. L'Entente définitive de l'Ontario ne s'appliquera pas aux autres régions, et le Tribunal ne s'y fiera pas pour statuer sur une mesure de réparation liée à la réforme à long terme du Programme national des SEFPN. Il n'est ni raisonnable ni conforme à l'intérêt supérieur des enfants et des familles des Premières Nations hors de l'Ontario de retarder les procédures liées à la réforme à long terme du Programme national des SEFPN jusqu'à ce qu'une décision soit rendue concernant l'Entente définitive de l'Ontario; une telle approche serait incompatible avec les ordonnances antérieures du Tribunal et le paragraphe 48.9(1) de la LCDP.

[99] Le Tribunal ordonne que l'Entente définitive de l'Ontario et la réforme nationale à long terme du Programme des SEFPN progressent en parallèle. Si l'un des dossiers devait se régler avant l'autre, les deux auront tout de même avancé et l'audience pourra avoir lieu rapidement et dans un délai raisonnable.

[100] Le Tribunal a reçu un nombre sans précédent de requêtes visant à obtenir le statut de partie intéressée. Les auteurs de ces requêtes soutiennent régulièrement que, si l'Entente définitive de l'Ontario est approuvée, elle pourrait constituer un précédent pour la réforme nationale à long terme. Comme je l'ai mentionné plus haut, le Tribunal a établi que ce ne sera pas le cas, sauf dans la mesure où des observations générales peuvent être formulées sur les ordonnances antérieures, les conclusions et le processus du Tribunal ainsi que son approche à l'égard des mesures de réparation.

[101] Une autre observation récurrente est que le Canada a refusé de reprendre les négociations, ce qui a eu pour effet de suspendre la réforme nationale à long terme. Le Tribunal ne se prononce pas sur les multiples requêtes visant à obtenir le statut de partie intéressée dans la présente décision sur requête, mais l'ordonnance qui en découle pourrait néanmoins répondre à certaines des observations récurrentes ayant trait aux préoccupations de nombreux gouvernements et organismes des Premières Nations qui ne sont pas parties à la présente instance.

[102] Les ordonnances relatives aux vastes consultations sur la réforme à long terme, exposées dans la décision 2018 TCDP 4, visaient le Canada.

[103] De plus, la Société de soutien fait valoir qu'il est temps d'agir rapidement et efficacement pour mettre en œuvre l'approche dialogique, maintenant que les recherches sont prêtes et que les experts et les Premières Nations en assemblée ont réalisé les travaux préparatoires à l'adoption de solutions fondées sur les éléments de preuve pour le Programme des SEFPN. Les Premières Nations et la CNCE sont prêtes, le CCE est prêt, les études seront terminées au plus tard le 31 mars 2025, les travaux de recherche sont prêts, tout comme la Société de soutien, et une grande partie des travaux nécessaires à l'atteinte de ces jalons a déjà été réalisée.

[104] Compte tenu des observations formulées par le Canada et de sa volonté de conclure une entente de réforme nationale à long terme qui a finalement été rejetée, il faut considérer que le Canada comprend très bien, selon sa propre perspective, ce que suppose une réforme à long terme.

[105] La solution optimale serait la conclusion d'une entente fondée sur le consentement de l'ensemble des parties, dans l'éventualité où le Canada reprendrait les négociations et qu'une telle entente s'avérerait réalisable. Cela dit, en l'absence d'une telle entente, le Tribunal ne saurait permettre aux parties d'imposer un rythme trop lent dans la mise en œuvre de la réforme à long terme, ce qui contreviendrait aux exigences de la LCDP et à l'intérêt supérieur des enfants et des familles des Premières Nations et de leurs Nations respectives.

[106] Dans le but d'éviter la possibilité qu'une solution définitive soit imposée, le Tribunal exhorte le Canada à revenir à la table des négociations, à écouter la CNCE et les coplaignantes, et à prendre en compte les recherches, les avis des experts et les solutions fondées sur les éléments de preuve pour la réforme à long terme du Programme SEFPN.

[107] Si le Canada refuse, le Tribunal, les autres parties, la CNCE, les experts, les chefs des Premières Nations, les gouvernements et les organisations ne devraient pas être contraints d'attendre la conclusion de l'Entente définitive de l'Ontario pour connaître la position du Canada quant à la réforme nationale à long terme du SEFPN. Le Canada s'est

vu ordonner de réaliser la réforme à long terme. Le Canada peut accepter de négocier ou non; toutefois, il ne peut pas se contenter d'attendre et de laisser le temps passer. Par conséquent, si le Canada refuse de revenir à la table des négociations pour rencontrer la CNCE et entendre ses observations, le Tribunal examinera les solutions fondées sur des éléments de preuve présentées par les coplaignantes, lesquelles tiennent compte des points de vue de la CNCE et de plusieurs Premières Nations, ainsi que celles du Canada, puis statuera sur les demandes d'ordonnance portant sur la réforme à long terme.

[108] Le Tribunal reconnaît la valeur de l'ensemble des avis des experts issus des Premières Nations. Cependant, le Tribunal ne peut et ne compte pas les inviter à prendre part à la présente instance, car cela risquerait d'en freiner le déroulement, ce qui porterait préjudice aux enfants, lesquels sont au centre de la présente affaire.

[109] Le Tribunal dispose de ressources limitées, n'a pas le mandat requis et ne possède pas la capacité d'entendre directement chaque Première Nation pour rendre ses ordonnances. Cette réalité ressort nettement de l'analyse de l'ensemble des décisions rendues par le Tribunal dans le présent dossier.

[110] Le Tribunal conclut que la Société de soutien, l'APN et la CNCE sont en mesure de mener des consultations et de recueillir les perspectives propres aux Nations concernées, tant à l'échelle locale que régionale, de même que celles d'experts et d'organismes des Premières Nations, et de les intégrer dans leur plan de réforme nationale à long terme ainsi que dans les demandes d'ordonnance soumises à l'examen du Tribunal.

[111] Le Canada est invité à se joindre aux autres parties ou à élaborer un plan distinct fondé sur la preuve et les études récentes, afin de l'intégrer à son plan de réforme nationale à long terme et aux ordonnances sollicitées aux fins d'examen par le Tribunal.

[112] Dans le but de faire avancer l'instance dans l'intérêt supérieur des enfants et des familles des Premières Nations, le Tribunal rend une décision créative et novatrice, conforme à la décision *Grover* citée précédemment, dans un contexte où la collaboration entre les parties est limitée, où les positions de chacune se sont durcies et où les démarches prennent plus de temps que prévu.

[113] En rendant les ordonnances qui suivent, le Tribunal établit des paramètres non exhaustifs, dont certains ont déjà été mentionnés dans des décisions sur requête antérieures. Les mesures de réparation liées à la réforme à long terme doivent :

1. Produire des effets durables, être associées à des ressources suffisantes et demeurer viables pour les générations actuelles et futures;
2. Faire preuve de souplesse et améliorer les ordonnances antérieures du Tribunal;
3. Intégrer les points de vue des Premières Nations à l'échelle régionale et locale;
4. S'appuyer sur des éléments de preuve, se fonder sur les recherches et études les plus fiables qui sont actuellement accessibles, sans qu'il soit nécessaire d'attendre la réalisation d'études supplémentaires;
5. Être conformes à l'esprit des conclusions et des décisions sur requête du Tribunal, sans rigidité;
6. Être centrées sur les Premières Nations et respectueuses de leurs besoins et perspectives propres;
7. Être culturellement appropriées, respecter les principes que sont l'égalité réelle et l'intérêt supérieur de l'enfant selon une perspective autochtone et tenir compte des besoins particuliers des enfants et des familles des Premières Nations;
8. Se conformer aux normes nationales et internationales en matière de droits de la personne, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*;
9. Viser l'excellence plutôt que la perfection, sans restreindre les conclusions ni les ordonnances du Tribunal.

[114] Le plan de réforme nationale à long terme du Programme des SEFPN et les mesures de réparation devant s'appliquer à l'extérieur de l'Ontario doivent comporter des échéanciers précis ainsi que des cibles claires et mesurables, fondées sur les études et les éléments de preuve les plus récents, de même que sur les points de vue variés des Premières Nations et d'autres experts. Le plan de réforme nationale à long terme et les mesures de réparation devant s'appliquer à l'extérieur de l'Ontario doivent démontrer que leur mise en œuvre permettra de mettre fin de manière claire et efficace à la discrimination raciale systémique dont il est question dans les conclusions du Tribunal et d'empêcher qu'elle se produise de nouveau pour les générations à venir. Le plan de réforme nationale

à long terme du Programme des SEFPN et les mesures de réparation devant s'appliquer à l'extérieur de l'Ontario porteront sur la réforme à long terme du Programme des SEFPN actuellement soumise au Tribunal et décrite en détail dans ses décisions sur requête antérieures. Le plan de réforme nationale à long terme du Programme des SEFPN et les mesures de réparation devant s'appliquer à l'extérieur de l'Ontario viendront améliorer les ordonnances actuelles du Tribunal, que ce soit en les reprenant ou en se fondant sur d'autres approches, selon les éléments de preuve et les points de vue exprimés par les Premières Nations.

[115] L'engagement des parties à l'égard de cette décision sur requête et des ordonnances qui en découlent orientera les prochaines étapes du Tribunal et pourrait influencer sur la manière dont il tranchera les autres questions dont il est saisi.

[116] Les consultations doivent être menées de manière efficiente, et la préférence doit être accordée aux rencontres virtuelles plutôt qu'en personne, compte tenu des contraintes de temps et des ressources financières.

[117] Afin de faire progresser le dossier, le Tribunal conclut que, en raison des longs délais nécessaires à l'exécution des ordonnances à long terme restantes – qui devaient initialement être mises en œuvre en 2023, comme il est expliqué dans la décision 2022 TCDP 8 – et des retards persistants dans la présente instance, des rapports mensuels doivent lui être transmis. Les parties qui participent aux consultations doivent transmettre un rapport d'étape mensuel au Tribunal.

IV. Ordonnances

[118] Suivant les paragraphes 48.9(1) et 53(2) de la LCDP, l'approche dialogique et les ordonnances antérieures du Tribunal et compte tenu du maintien de sa compétence, le Tribunal ordonne ce qui suit :

[119] Le Canada doit informer le Tribunal, au plus tard le 29 août 2025, s'il accepte de rencontrer la CNCE afin de discuter de la réforme à long terme du Programme des SEFPN hors de l'Ontario, ou s'il entend revoir la possibilité de rencontrer, sur une base volontaire, l'APN et la Société de soutien, aux mêmes fins.

[120] Dans les quatre mois suivant la date de la présente décision sur requête, la Société de soutien et l'APN doivent mener des consultations, conformément aux paramètres énoncés ci-dessus, avec la CNCE, les chefs des Premières Nations, ainsi que d'autres experts, y compris des représentants des Premières Nations et des organisations des Premières Nations situées hors de l'Ontario, de même que les intervenants ayant présenté une requête pour obtenir le statut de parties intéressées, pour s'entendre sur un plan de réforme nationale à long terme du Programme des SEFPN fondé sur des éléments de preuve, ainsi que sur les mesures de réparation devant s'appliquer à l'extérieur de l'Ontario. Le plan final, accompagné des affidavits et des documents à l'appui, doit être déposé auprès du Tribunal aux fins d'examen.

[121] Les consultations doivent garantir que les Premières Nations francophones qui souhaitent communiquer et consulter les documents en français auront la possibilité de le faire.

[122] La décision portant sur la requête relative à l'Entente définitive de l'Ontario ne dépendra pas de la conclusion du Tribunal concernant le plan de réforme nationale à long terme du Programme des SEFPN et les mesures de réparation devant s'appliquer à l'extérieur de l'Ontario, mentionnés au paragraphe 120.

[123] La décision concernant le plan de réforme nationale à long terme du Programme des SEFPN et les mesures de réparation devant s'appliquer à l'extérieur de l'Ontario ne dépendra pas non plus de la conclusion du Tribunal à l'égard de la requête sur l'Entente définitive de l'Ontario.

[124] La Société de soutien, l'APN et le Canada doivent transmettre des rapports mensuels au Tribunal.

[125] Si le Canada accepte de participer aux consultations visées au paragraphe 120, il devra le faire dans le respect des paramètres énoncés ci-dessus et des ordonnances contenues dans la présente décision sur requête. Dans la mesure du possible, le plan de réforme nationale à long terme du Programme des SEFPN et les mesures de réparation devant s'appliquer à l'extérieur de l'Ontario, convenus d'un commun accord par la Société

de soutien, l'APN et le Canada, accompagnés des affidavits et des documents à l'appui, doivent être déposés auprès du Tribunal à la fin des consultations.

[126] À défaut d'une entente sur un plan de réforme nationale à long terme du Programme des SEFPN et sur les mesures correctives devant s'appliquer à l'extérieur de l'Ontario, ou si le Canada refuse de participer aux consultations, le Canada devra, dans les quatre mois suivant la date de la présente décision sur requête, déposer auprès du Tribunal son plan national fondé sur les éléments de preuve concernant les mesures de réparation devant s'appliquer à l'extérieur de l'Ontario dans le cadre de la réforme à long terme. Le plan définitif devra être accompagné d'un affidavit et appuyé par des documents qui seront soumis à l'examen du Tribunal.

[127] Conformément à ce qui a déjà été ordonné, la région de l'Ontario et l'Entente définitive de l'Ontario feront l'objet d'une audience distincte, et les parties favorables ou opposées auront l'occasion de se faire entendre. Le Tribunal vise à tenir une audience en 2025, à moins de circonstances imprévues.

[128] Les ordonnances exposées plus haut n'incluent pas la réforme à long terme du principe de Jordan.

V. Maintien de la compétence

[129] En attendant la conclusion d'une entente complète et définitive sur les mesures de réparation à long terme, sur consentement ou autrement (soit un plan de réforme nationale à long terme tel qu'il est ordonné dans la présente décision sur requête), et suivant l'approche dialogique adoptée dans la présente affaire et mentionnée plus haut, la formation maintient sa compétence quant aux ordonnances formulées dans le présent dossier et à toutes ses ordonnances antérieures, à l'exception de celles qui portent sur l'indemnisation. La formation réexaminera la question du maintien de sa compétence lorsque les parties auront déposé un plan de réforme nationale à long terme, suivant les ordonnances formulées dans la présente décision sur requête, ou une entente complète et définitive sur la réforme à long terme, ou lorsque la formation le jugera approprié, compte tenu de l'évolution du dossier.

A. Conférence de gestion préparatoire

[130] Le Tribunal tiendra sous peu une conférence de gestion préparatoire afin de discuter de la mise en œuvre des ordonnances et de répondre, au besoin, aux questions et demandes de précisions. Le Tribunal se penchera également sur la mise au rôle de la question de la réforme à long terme applicable à l'extérieur de l'Ontario. Le Tribunal recevra soit un plan national unique déposé sur consentement, soit deux plans nationaux de réforme à long terme du Programme des SEFPN accompagnés d'éléments de preuve dans un délai semblable, mais les parties auront l'occasion de répondre aux rapports. Le calendrier régissant le dépôt des observations et des éléments de preuve déposés en réponse et le contre-interrogatoire des souscripteurs d'affidavit et des autres témoins, le cas échéant, sera abordé avant la conférence de gestion préparatoire ou pendant celle-ci.

Signée par

Sophie Marchildon
Présidente de la formation

Edward P. Lustig
Membre du Tribunal

Ottawa (Ontario)
Le 20 août 2025

Tribunal canadien des droits de la personne

Parties au dossier

Numéro du dossier du Tribunal : T1340/7008

Intitulé de la cause : Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur général du Canada (représentant le ministre des Affaires autochtones et du Nord canadien)

Date de la décision du Tribunal : Le 20 août 2025

Observations écrites par :

David P. Taylor, Sarah Clarke, Kiana Saint-Macary et Robin McLeod, avocats de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada, la plaignante

Anshumala Juyal et Khizer Pervez, avocats pour la Commission canadienne des droits de la personne.

Paul Vickery, Sarah-Dawn Norris, Meg Jones, Dayna Anderson, Kevin Staska, Sarah Bird, Jon Khan, Alicia Dueck-Read et Aman Owais, avocats du Procureur général du Canada, l'intimé

Maggie Wente, Jessie Stirling, Ashley Ash et Katelyn Johnstone, avocates des Chefs de l'Ontario, la partie intéressée

Julian Falconer, Asha James, Shelby Percival et Meaghan Daniel, avocats de la Nation Nishnawbe-Aski, la partie intéressée