

23 février 2021



# INDEMNISATION POUR LES RETARDS ET LES REFUS DE SERVICES AUX ENFANTS DES PREMIÈRES NATIONS



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET  
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Ce rapport évalue le coût financier de l'exécution d'une décision du Tribunal canadien des droits de la personne (2019 TCDP 39) relative aux enfants qui ont subi des retards et des refus liés à des services dont ils auraient dû bénéficier en vertu du principe de Jordan. Un rapport antérieur présentait l'évaluation du coût de l'exécution de cette décision en ce qui concerne les enfants pris en charge.

Analyste principal :

Ben Segel-Brown, analyste financier

Collaboratrice :

Salma Mohamed Ahmed, adjointe de recherche

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Mark Mahabir, directeur de l'évaluation des coûts et avocat général

Nancy Beauchamp, Carole Faucher, Jocelyne Scrim et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous joindre à l'adresse [dpb-pbo@parl.gc.ca](mailto:dpb-pbo@parl.gc.ca).

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

RP-2021-038-M\_f

# Table des matières

---

<b>Résumé</b>	<b>1</b>
<b>1. Principe de Jordan</b>	<b>5</b>
<b>2. Ordonnance d'indemnisation</b>	<b>7</b>
<b>3. Enfants lésés</b>	<b>8</b>
<b>4. Conséquences financières</b>	<b>9</b>
<b>5. Annexe A : Admissibilité résultant de lacunes dans les services</b>	<b>11</b>
<b>6. Annexe B : Estimation du nombre d'enfants lésés</b>	<b>13</b>
6.1. Retards de traitement : 13 000	13
6.2. Demandes rejetées : 100	15
6.3. Nombre lésé par des lacunes dans les services : 90 000	16
<b>Notes</b>	<b>19</b>

# Résumé

---

En septembre 2019, le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) a ordonné au Canada d'indemniser certains enfants des Premières Nations, dont tout enfant qui n'a pas été retiré à sa famille, mais qui s'est vu « refuser des services ou a reçu ces services après un retard déraisonnable ou à la suite d'un réexamen ordonné par le Tribunal entre le 12 décembre 2007 [...] et le 2 novembre 2017 ».

## **Coût de l'exécution de l'ordonnance d'indemnisation**

Le présent rapport estime que 33 000 autres personnes seront admissibles à une indemnité pour retard et refus de services, ce qui représentera un coût de 1,3 milliard de dollars. Les données étant limitées, cette estimation comporte un fort degré d'incertitude. La première estimation de la responsabilité de Services aux Autochtones Canada (SAC) ne tenait pas compte du coût de l'aspect de l'ordonnance lié au respect du principe de Jordan.

Le coût total de l'exécution de l'ordonnance du TCDP comprend l'indemnisation des retards et des refus de services évaluée dans ce rapport et l'indemnisation des enfants pris en charge qui, d'après un rapport antérieur, irait de 0,9 à 2,9 milliards de dollars.

Au total, l'exécution de l'ordonnance du TCDP devrait coûter de 2,2 à 4,2 milliards de dollars.

## **Coût de l'exécution suivant l'interprétation de l'ordonnance par les parties**

Les parties à la procédure du TCDP ont soumis un cadre de versement des indemnités en application de l'ordonnance du Tribunal qui a été approuvé par le TCDP en date du 12 février 2021. Le cadre et le processus qui ont mené à sa définition portent à croire que les parties comptent verser des indemnités plus largement que ne le prévoit l'ordonnance du TCDP.

Plus précisément, les observations subséquentes montrent que les parties considèrent qu'une indemnité doit être versée à tous les enfants qui ont été privés de services essentiels à cause de lacunes dans les services. Or, l'ordonnance de 2019 du TCDP demande seulement d'indemniser les enfants pris en charge qui ont été privés de services essentiels à cause de lacunes dans les services. L'indemnisation des enfants qui n'ont pas été retirés à leur famille ne concerne que les retards et les refus de services. Selon l'interprétation que semblent retenir les parties, 250 000 personnes de plus seront admissibles à une indemnité pour retard ou refus de services ou

lacunes dans les services, ce qui coûterait 10 milliards de dollars. Ce montant est encore plus incertain, à cause des limites des données.

Par ailleurs, le cadre d'indemnisation approuvé prévoit l'indemnisation plus large pour les enfants pris en charge. En particulier, il indemnise tous les enfants pris en charge, et pas seulement ceux retirés à leur foyer, leur famille et leur collectivité sans raison valable. L'indemnisation des enfants pris en charge s'élèverait donc à quelque 6,5 milliards de dollars.

Le coût total de l'exécution de l'ordonnance, selon l'interprétation qui en est donnée dans le cadre d'indemnisation et le processus suivi pour définir ce cadre, est évalué à 15 milliards de dollars en tenant compte des chevauchements.

# 1. Principe de Jordan

---

## Les origines du principe de Jordan

Jordan River Anderson était un garçon autochtone souffrant d'un grave problème de santé. Il a été confié aux soins de la province pour qu'il puisse recevoir des traitements médicaux auxquels il n'avait pas accès dans la réserve. Après avoir passé deux années à l'hôpital, il aurait pu être placé dans un foyer d'accueil spécialisé près de l'hôpital pour les quelques années qu'il lui restait à vivre. Mais cela n'a pas été le cas parce que Services aux Autochtones Canada (SAC), Santé Canada et la province du Manitoba se sont renvoyé la balle quant à qui devait financer ses soins à domicile<sup>1</sup>.

Le principe de Jordan, ainsi nommé à la mémoire de Jordan River Anderson, est une ordonnance systémique du TCDP concernant l'approbation de services gouvernementaux pour les enfants des Premières Nations<sup>2</sup>. Lorsqu'un service gouvernemental est offert à tous les autres enfants, le ministère contacté en premier doit payer le service. Lorsqu'un service gouvernemental n'est pas nécessairement offert à tous les autres enfants, le ministère contacté en premier doit évaluer les besoins de l'enfant afin de déterminer s'il est opportun de lui offrir le service demandé au nom du principe de l'égalité réelle, par souci de prestation de services adaptés aux particularités culturelles ou dans l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>3</sup>.

Les demandes relevant du principe de Jordan peuvent être présentées par des particuliers ou par des groupes. Il n'est pas nécessaire que l'auteur de la demande invoque expressément le principe de Jordan pour que ce dernier s'applique. Quand une demande est rejetée dans le cadre d'un autre programme, SAC vérifie si le principe de Jordan s'applique. Quand un demandeur invoque expressément le principe de Jordan, la demande peut néanmoins être transmise à un programme existant qui s'applique.

## Volume de demandes relevant du principe de Jordan

Au départ, le gouvernement fédéral appliquait une définition étroite du principe de Jordan axée sur les différends entre administrations dans les cas d'enfant ayant de graves problèmes de santé. Il trouvait donc très peu de cas où le principe s'appliquait. Le TCDP lui a par la suite ordonné de réviser sa définition et de réexaminer les demandes qu'il avait rejetées.

Depuis que le gouvernement fédéral a élargi sa définition du principe de Jordan, il a reçu un grand nombre de demandes. Plus de 594 000 demandes ont été approuvées entre juillet 2016 et avril 2020<sup>4</sup>. Comme il y a environ 375 000 enfants autochtones, si l'on inclut ceux vivant à l'extérieur des réserves, cela donne environ 1,6 demande par enfant actuel ou plus ou moins une demande par personne si l'on inclut ceux qui ont atteint l'âge adulte au cours de la période<sup>5</sup>.

Depuis 2017, la plupart des produits et services approuvés sont fournis en réponse à des demandes collectives gérées par la communauté. Entre mars et août 2019, 126 257 des 136 003 produits et services approuvés en vertu du principe de Jordan (92 %) l'ont été en réponse à des demandes collectives<sup>6</sup>.

Le volume des services fournis au titre de demandes collectives est nettement supérieur au nombre des enfants individuels recevant des services essentiels. En volume, la plupart des services financés dans la catégorie des demandes collectives sont des activités sur le territoire ou des activités sociales qui ne figurent généralement pas sur les listes des services essentiels<sup>7</sup>. En outre, les enfants participent à plusieurs activités financées et sont comptés chaque fois comme ayant reçu un service. Toutefois, ces demandes collectives concernent aussi des services manifestement essentiels, comme les psychothérapies intensives.

## 2. Ordonnance d'indemnisation

---

En septembre 2019, le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) a ordonné au Canada d'indemniser certains enfants des Premières Nations et les personnes qui s'en occupaient.

Cette décision du TCDP prévoyait une indemnité pour les enfants retirés à leur foyer, leur famille et leur communauté sans raison valable. Dans un rapport antérieur, nous estimions que de 19 000 à 65 100 personnes seraient admissibles à une indemnité liée à ces prises en charge, pour un coût total situé entre 0,9 et 2,9 milliards de dollars. Ce montant comprend l'indemnisation des enfants retirés à leur foyer pour recevoir des services. L'estimation était fondée sur le versement d'une indemnité à tous les enfants retirés à leur foyer, leur famille et leur communauté sans raison valable.

En ce qui concerne cet aspect de l'ordonnance traité dans le rapport antérieur du DPB, les parties à cette entente ont proposé un cadre d'indemnisation qui a été approuvé par le TCDP le 12 février 2021 et qui élargit l'indemnisation à tous les enfants retirés à leur foyer, y compris ceux confiés à la famille élargie et indépendamment du fait que la prise en charge était nécessaire ou pas<sup>8</sup>. L'indemnisation des enfants passerait ainsi à 6,5 milliards de dollars, et 72 000 enfants et 73 000 parents seraient indemnisés.

Le TCDP a également ordonné d'indemniser tout enfant qui n'a pas été retiré de sa famille, mais qui s'est vu « refuser des services ou les a reçus après un retard déraisonnable ou à la suite d'un réexamen ordonné par le Tribunal, entre le 12 décembre 2007 [...] et le 2 novembre 2017 ». C'est sur cet aspect de l'ordonnance que porte le présent rapport.

Les parties à la procédure du TCDP semblent considérer que tous les enfants qui ont été privés de services essentiels à cause de lacunes dans les services doivent être indemnisés aux termes de la décision<sup>9</sup>. Or, l'ordonnance du TCDP demande seulement l'indemnisation des enfants pris en charge qui ont été privés de services essentiels à cause de lacunes dans les services. Ce point est expliqué plus en détail à l'annexe A.

### 3. Enfants lésés

Le nombre d'enfants victimes de retards ou de refus de services essentiels est très incertain parce que les demandes au titre du principe de Jordan n'ont pas été consignées avant 2017. Le tableau ci-dessous montre le nombre estimatif d'enfants lésés par groupe. Au total, environ 13 000 enfants devraient être admissibles à une indemnité, surtout pour l'approbation tardive de demandes collectives. En tout, 90 000 autres enfants ayant fait les frais de lacunes dans des services essentiels ne devraient pas être admissibles, mais ils le seraient selon l'interprétation que semblent retenir les parties à la procédure du TCDP<sup>10</sup>.

L'estimation de ces chiffres est expliquée à l'annexe B.

<b>Admissibilité</b>	<b>Nature du refus de service</b>	<b>Particulier</b>	<b>Groupe</b>
Admissibles	Retard	200	12 800
	Refus	10	90
	Approuvés après réexamen	50	
Non admissibles, mais apparemment jugés admissibles par les parties	Lacunes dans les services	90 000	

## 4. Conséquences financières

---

Chacun des enfants lésés a droit à une indemnité de 40 000 \$<sup>11</sup>.

Les parents qui s'occupaient de l'enfant ont également droit à 40 000 \$ ou, si les parents étaient absents et que les enfants vivaient avec un ou plusieurs grands-parents, tout grand-parent qui s'occupait de l'enfant a droit à 40 000 \$<sup>12</sup>. Les enfants des Premières Nations vivent en moyenne avec 1,5 parent biologique (ou grand-parent en l'absence des parents)<sup>13</sup>.

Si l'on suppose que 13 000 enfants sont admissibles, cela signifie que 20 000 parents le sont aussi, soit 33 000 personnes admissibles à une indemnité, ce qui donne au total 1,3 milliard de dollars.

Le coût total de l'exécution de l'ordonnance du TCDP comprend l'indemnisation pour les retards et les refus de services évalués dans ce rapport, plus l'indemnisation des enfants pris en charge évaluée dans un rapport antérieur. Selon l'évaluation du DPB, le coût total de l'exécution de l'ordonnance du TCDP se situe entre 2,2 et 4,2 milliards de dollars.

D'après l'interprétation de la décision du TCDP que semblent retenir les parties à la procédure, l'admissibilité est beaucoup plus large. Si une indemnité est également versée aux quelque 90 000 enfants des Premières Nations qui ont été privés de services essentiels, mais n'ont pas été retirés à leur foyer, environ 100 000 enfants des Premières Nations et 150 000 parents ou grands-parents de ces enfants seraient admissibles à l'indemnité, soit au total 250 000 personnes. Le coût de l'indemnisation s'établirait alors à 10 milliards de dollars.

Comme il est souligné plus haut, le cadre d'indemnisation prévoit également d'élargir l'indemnisation des enfants pris en charge<sup>14</sup>. Plus précisément, il prévoit d'indemniser tous les enfants pris en charge, et pas seulement ceux retirés à leur foyer, leur famille et leur communauté sans raison valable. Selon ces paramètres, et en supposant que 26 % des placements se font de manière informelle dans la famille élargie seulement, comme c'est le cas au Québec, le modèle présenté dans notre rapport antérieur donne à penser qu'environ 72 000 enfants et 73 000 parents ou grands-parents seraient admissibles à une indemnité résultant de la prise en charge<sup>15</sup>.

L'indemnisation de la prise en charge s'élèverait alors, au total, à 6,5 milliards de dollars.

Autrement dit, l'exécution de l'ordonnance du TCDP suivant les modalités énoncées dans le cadre d'indemnisation coûterait, tout compte fait, 15 milliards de dollars, en tenant compte du chevauchement proportionnel entre les deux groupes admissibles.

# 5. Annexe A : Admissibilité résultant de lacunes dans les services

---

Les parties à la procédure du TCDP semblent considérer qu'aux termes de la décision, une indemnité doit être versée à tous les enfants qui ont été privés de services essentiels en raison de lacunes dans les services<sup>16</sup>. Le TCDP a précisé dans une décision subséquente qu'il y a une différence entre des lacunes dans les services, qui existe même en l'absence de demande, et des retards et refus lorsqu'une demande a été présentée<sup>17</sup>.

Toutefois, l'ordonnance du TCDP n'exige le versement d'une indemnité qu'aux enfants pris en charge qui ont été privés de services essentiels en raison de lacunes dans les services. Voici le texte intégral de l'ordonnance du TCDP à ce sujet :

La formation estime qu'il y a suffisamment d'éléments de preuve et d'autres renseignements en l'espèce pour établir, selon la prépondérance des probabilités, que la discrimination raciale systémique dont le Tribunal a conclu, dans sa Décision 2016 TCDP 2 et dans ses décisions subséquentes 2017 TCDP 7, 2017 TCDP 14, 2017 TCDP 35 et 2018 TCDP 4, que le Canada avait fait preuve, a eu pour effet de léser les enfants de Premières Nations vivant dans les réserves ou hors des réserves qui, en raison d'une interruption, d'un délai ou d'un refus d'offrir un service, se sont vu privé des services essentiels et ont été placés à l'extérieur de leur foyer pour pouvoir recevoir ces services, ou qui, sans avoir été retirés de leur foyer, se sont vu refuser des services et n'ont donc pas bénéficié des services visés par le principe de Jordan, tel que défini dans les décisions 2017 TCDP 14 et 2017 TCDP 35 (par exemple, services en santé mentale et en prévention du suicide, éducation spécialisée, services dentaires, etc.). Enfin, les enfants qui ont reçu des services à la suite d'un réexamen ordonné par le Tribunal et ceux qui ont subi des retards déraisonnables dans la prestation de ces services ont également été lésés pendant la période du refus ou du retard. Tous les enfants susmentionnés ont subi un préjudice moral d'une extrême gravité justifiant le paiement du montant maximal d'indemnité de 20 000 \$ permis par l'alinéa 53(2)e) de la LCDP. Le

Tribunal condamne le Canada à payer 20 000 \$ à chaque enfant d'une Première Nation qui a été placé à l'extérieur de son foyer pour pouvoir recevoir des services, et à chaque enfant qui n'a pas été retiré de sa famille, mais qui s'est vu refuser des services ou les a reçus après un retard déraisonnable ou à la suite d'un réexamen ordonné par le Tribunal, entre le 12 décembre 2007 (date de l'adoption du principe de Jordan par la Chambre des communes) et le 2 novembre 2017 (date de la décision 2017 TCDP 35 du Tribunal sur le principe de Jordan). Le tout, en suivant le processus ci-après exposé. [soulignement ajouté]

S'agissant des enfants pris en charge, l'ordonnance inclut les enfants privés d'accès à des services à cause de lacunes dans les services. Étant donné que ces enfants ont été pris en compte dans notre rapport antérieur sur les enfants pris en charge, ils ne viennent pas s'ajouter aux enfants admissibles à l'indemnité pour les besoins de cette évaluation.

En revanche, en ce qui concerne les enfants non pris en charge, l'admissibilité est toujours circonscrite aux enfants qui se sont vu refuser des services, qui ont reçu des services après réexamen ou qui ont reçu des services après des retards indus. De plus, la distinction entre les enfants qui ont été et qui n'ont pas été retirés à leur foyer serait sans conséquence si les deux groupes étaient admissibles à l'indemnité pour avoir été privés de services. Aucune explication de la distinction n'est fournie dans l'analyse du TCDP.

Les parties à la procédure du TCDP semblent considérer que la décision profitera au grand nombre d'enfants des Premières Nations qui :

1. ont été privés de services à cause de lacunes dans les services, mais n'ont pas demandé ces services,
2. n'ont pas été pris en charge pour recevoir ces services<sup>18</sup>.

Par ailleurs, l'ordonnance pourrait être ambiguë, car aucune analyse n'étaye cette distinction et le TCDP fait, dans la définition de lacunes dans les services, des déclarations qui vont à l'encontre de l'argument du Canada selon lequel un service doit avoir été demandé pour qu'une indemnisation soit accordée<sup>19</sup>. Pour cette raison, ce rapport expose les conséquences de l'adoption de l'interprétation que semblent retenir les parties, à savoir que tous les enfants lésés par des lacunes dans les services sont admissibles, qu'ils aient ou non été pris en charge pour recevoir ces services.

## 6. Annexe B : Estimation du nombre d'enfants lésés

---

Cette annexe présente le calcul de la taille de chaque groupe d'enfants lésés.

Le suivi systématique des demandes au titre du principe de Jordan n'a pas commencé avant juin 2017, de sorte que les demandes d'indemnisation fondées sur des demandes de services présentées entre juin 2017 et la date limite de novembre 2017 sont analysées séparément de celles présentées entre le 12 décembre 2007 et juin 2017. Qui plus est, l'absence de suivi signifie que le nombre d'enfants lésés par des retards et des refus de services essentiels avant juin 2017 est très incertain.

### 6.1. Retards de traitement : 13 000

---

#### Retards de demandes individuelles : 200

Il ressort de l'analyse par le DPB des données opérationnelles de SAC pour la période allant de juin à novembre 2017 que 219 personnes ont reçu une approbation de services après que plus de deux jours civils se sont écoulés entre la date où SAC a déclaré avoir reçu des renseignements suffisants pour prendre une décision et celle où la demande a été approuvée<sup>20</sup>. Sans un examen au cas par cas des détails ou sans une norme concrète, il est impossible de savoir si ces retards étaient injustifiés. Certains concernaient des domaines où quelques jours de retard n'entraînent guère de risque de préjudice, comme dans l'éducation, mais la plupart concernaient des questions qui pouvaient être plus urgentes, comme des soins de relève ou le transport pour raison médicale.

Entre avril 2007 et juin 2017, seul un très petit nombre de demandes au titre du principe de Jordan ont fait l'objet d'un suivi, en raison de l'interprétation restrictive de ce principe par le gouvernement fédéral. Par conséquent, les données antérieures à juin 2017 sont incomplètes et il est difficile de recenser les enfants qui pourraient être admissibles à l'indemnité pour des retards antérieurs à 2017.

Pour la période antérieure à juin 2017, le gouvernement fédéral a procédé à un examen rétroactif de ses dossiers à la lumière de la définition élargie du principe de Jordan fournie par le TCDP. Sur les 203 demandes individuelles recensées, 50 ont été approuvées après réexamen. Les enfants qui avaient besoin des services visés par ces demandes sont explicitement admissibles à l'indemnité ordonnée par le TCDP.

Certaines demandes individuelles approuvées entre le 1<sup>er</sup> avril 2007 et juin 2017 peuvent avoir été indûment retardées, mais il n'est pas possible de les retrouver dans les données existantes, car elles n'ont fait l'objet d'aucun suivi. Étant donné que seuls 195 enfants ont eu des demandes approuvées en 2016, le nombre historique de demandes individuelles est vraisemblablement peu élevé par rapport aux demandes reçues après cette date et aux demandes collectives anciennes<sup>21</sup>.

Globalement, le DPB part de l'hypothèse que le retard était déraisonnable pour 200 enfants.

## Retards de demandes collectives : 12 800

Entre juin et novembre 2017, 92 communautés ont reçu l'approbation de leur demande de services après plus que sept jours se soient écoulés. Pour évaluer le risque associé à ces demandes, le DPB a demandé à SAC de lui fournir un échantillon de demandes collectives au titre du principe de Jordan. La nature des activités de groupe financées en réponse à une demande collective en vertu du principe de Jordan varie beaucoup. La gamme des « services » peut aller de la pêche blanche à la psychothérapie intensive. Certaines personnes ont manifestement bénéficié de services essentiels à la suite de demandes collectives, mais leur nombre est beaucoup moins élevé que le nombre total des enfants ayant participé à chaque activité<sup>22</sup>.

Pour obtenir une estimation approximative, le DPB a supposé que chacune des 92 demandes collectives traitées en retard portait sur des services essentiels fournis à 25 enfants. Il s'agit en gros du nombre d'enfants qui ont reçu des services qui seraient recommandés par un professionnel, comme l'ergothérapie, la physiothérapie, l'orthophonie et les évaluations de la santé mentale. Sont exclues les activités sur le territoire et les activités sociales.

D'après les 92 demandes collectives ayant fait l'objet d'un suivi, 2 300 enfants pourraient être admissibles à une indemnité.

Des enfants seraient également admissibles en raison de demandes collectives relevant du principe de Jordan présentées avant 2017 qui ont été traitées en retard ou rejetées. Parmi ces demandes figurent des exemples cités par le TCDP, dont une demande d'équipe communautaire en santé mentale présentée par la Première Nation Wapekeka avant que des suicides se produisent dans cette communauté.

Il existe peu d'information sur les demandes collectives relevant du principe de Jordan avant 2017. Auparavant, ces demandes n'étaient pas toujours consignées comme telles et ne faisaient pas l'objet d'un suivi systématique. Ces demandes peuvent avoir été transmises à divers programmes de SAC, y compris des programmes de santé publique et d'éducation, sans que le principe de Jordan ait nécessairement été invoqué. Même si certaines de ces

demandes peuvent avoir été approuvées, peu d'entre elles l'auraient été dans les délais définis après coup par le TCDP.

Au cours des quatre premiers mois de 2017, avant l'ordonnance du TCDP de mai de la même année qui a élargi la portée du principe de Jordan, le gouvernement fédéral a reçu en moyenne 3,5 demandes collectives par mois. À supposer que les demandes antérieures aient été présentées au même rythme, on arriverait à environ 420 demandes présentées entre 2007 et 2017. Si chaque demande concernait la prestation de services essentiels à 25 personnes, 10 500 personnes pourraient être admissibles à une indemnité.

Ce chiffre est très incertain, et ce pour plusieurs raisons. Notamment, depuis mai 2017, le nombre de demandes collectives est en forte hausse. Dans une certaine mesure, il pourrait s'agir de demandes qui avaient d'abord été présentées à d'autres programmes, puis qui ont été traitées comme relevant du principe de Jordan, ce qui fait augmenter le nombre d'enfants qui pourraient être admissibles à une indemnité. La hausse pourrait aussi être attribuable au fait que les groupes des Premières Nations présentent plus de demandes parce qu'ils ont appris l'élargissement de la portée du principe de Jordan ou l'approbation de demandes en vertu de ce principe dans d'autres communautés, ce qui porterait à croire que le volume des demandes était moins élevé avant 2017.

## 6.2. Demandes rejetées : 100

---

### Demandes individuelles rejetées : 10

Sur les 203 demandes rejetées entre le 1<sup>er</sup> avril 2007 et le 1<sup>er</sup> novembre 2017 que SAC a réexaminées, 98 ont été rejetées après réexamen. Étant donné que le réexamen a été supervisé par le TCDP, la plupart des demandes rejetées une deuxième fois ne relèvent probablement pas du principe de Jordan. Le DPB a pris pour hypothèse que 10 d'entre elles ont peut-être été rejetées à tort et qu'elles pourraient donner lieu à une indemnisation.

### Demandes collectives rejetées : 90

Entre juin et novembre 2017, deux communautés ont vu leurs demandes de services rejetées. Chaque demande concernait moins de 50 enfants, ce qui semble indiquer qu'au plus 100 enfants pourraient avoir droit à une indemnité pour des demandes collectives rejetées après 2017. Le DPB pose l'hypothèse que 90 enfants ont droit à une indemnité pour ces demandes. Il pose aussi comme hypothèse que les demandes collectives rejetées lorsqu'elles ont été présentées avant 2017 sont comprises dans l'estimation ci-dessus du nombre d'enfants lésés par des retards dans l'approbation de demandes collectives. Les besoins collectifs étant généralement constants, le

DPB suppose que les demandes rejetées avant 2017 auraient été présentées de nouveau et approuvées après 2017, de sorte qu'il s'agirait de cas de retards et non de refus.

### 6.3. Nombre lésé par des lacunes dans les services : 90 000

---

Alors que les retards et les refus concernent des services demandés, les lacunes dans les services correspondent à des situations où des services étaient nécessaires, mais n'ont pas été demandés<sup>23</sup>.

Comme il est expliqué ci-dessus, l'ordonnance du TCDP ne prévoit pas que les enfants privés d'un service essentiel à cause de lacunes dans les services soient indemnisés, à moins qu'ils aient été pris en charge. Étant donné que notre évaluation précédente du coût de l'indemnisation des enfants pris en charge incluait ces enfants, ils ne s'ajoutent pas au total des enfants admissibles additionnels aux fins de la présente évaluation.

Cependant, les parties à la procédure du TCDP semblent avoir estimé, dans le processus qui a mené au cadre de mise en œuvre, que les enfants non pris en charge sont admissibles<sup>24</sup>. Par conséquent, il convient d'évaluer la taille de la population qui pourrait recevoir une indemnité, si cette interprétation est retenue dans une entente entre les parties qui sera ensuite intégrée dans une ordonnance du TCDP.

Avant 2017, les demandes relevant du principe de Jordan ne faisaient pas l'objet d'un suivi systématique. Dans le cadre de son réexamen des demandes rejetées, SAC a tenté de recenser et de réexaminer les demandes relevant du principe de Jordan qui n'auraient peut-être pas fait l'objet d'un suivi. À cette fin, les fonctionnaires de SAC ont passé en revue tous leurs dossiers, ont fait des recherches dans la presse, se sont entretenus avec le personnel des bureaux régionaux et les fournisseurs de services, et ont fait appel à l'Assemblée des Premières Nations. Ce processus n'a aucune date limite, mais en 2020, SAC avait recensé 203 demandes rejetées entre le 1<sup>er</sup> avril 2007 et le 2 novembre 2017. Ces demandes sont décrites ci-dessus.

Quoi qu'il en soit, les demandes n'ayant pas fait l'objet d'un suivi dont il pourrait être question une fois l'indemnisation en cours représentent un volume considérable.

L'absence de demandes ou de recommandations ne limite pas la population admissible. Il est fort possible que SAC n'ait aucune trace d'une demande de services. Il est tout aussi possible qu'un service ait été recommandé par un professionnel mais pas demandé à SAC, surtout lorsque les documents publiés indiquaient qu'un service n'était pas offert et que des demandes antérieures avaient été rejetées. De plus, même s'il n'y a jamais eu de

demande ni de recommandation, les familles pourraient peut-être présenter une demande d'indemnisation. Bien que les circonstances dans lesquelles cela se produirait ne soient pas précisées, la décision semble laisser entendre que l'absence d'évaluation, d'aiguillage ou de recommandation ne doit pas rendre inadmissible d'emblée un demandeur qui n'a pas eu accès à des services d'évaluation ou d'aiguillage à cause d'obstacles systémiques entravant l'accès aux services<sup>25</sup>.

Dans sa décision de clarification, le TCDP précise que « les mécanismes de soutien, produits et services tels qu'ils sont approuvés par le Canada depuis les décisions 2017 TCDP 14 et 2017 TCDP 35 du Tribunal, n'ont pas tous le même degré de nécessité » et que, par conséquent, « une certaine analyse du caractère raisonnable » est acceptable quand il s'agit de définir en quoi consiste un service essentiel<sup>26</sup>. En revanche, la décision indique aussi que les enfants peuvent avoir droit à une indemnité pour des atteintes à l'égalité réelle, même si la santé ou la sécurité d'un enfant des Premières Nations n'en a pas souffert<sup>27</sup>. Toute vague qu'elle soit, cette définition semble exclure la vaste majorité des services visés par des demandes collectives relevant du principe de Jordan, comme les activités sur le territoire et les activités sociales. La décision ajoute que les services doivent généralement avoir été recommandés par un professionnel, ce qui justifie de limiter l'indemnisation aux types de services qui seraient recommandés par un professionnel, tels que l'ergothérapie, la physiothérapie et la psychothérapie<sup>28</sup>.

La condition voulant qu'un service ait été recommandé par un professionnel, ou l'aurait été en l'absence d'obstacles systémiques, fait correspondre en gros la portée des besoins pour lesquels une indemnisation est offerte avec la portée des demandes individuelles de services qui sont actuellement approuvées en vertu du principe de Jordan. Il est donc utile d'examiner les récentes demandes relevant du principe de Jordan pour comprendre la portée des besoins qui peuvent avoir existé dans le passé.

Depuis l'élargissement de la définition du principe de Jordan, le gouvernement fédéral a approuvé un grand nombre de demandes individuelles de produits et de services. Ainsi, en 2019, SAC a approuvé 25 508 demandes individuelles, dont 10 335 provenaient individuellement de nouveaux enfants.

Le nombre de nouvelles demandes originales qui auraient été présentées depuis 2007 a été simulé en fonction des flux de population et des probabilités que des personnes ayant déjà présenté ou non une demande relevant du principe de Jordan en présentent une au cours d'un mois donné en 2019. Selon ces hypothèses, le DPB estime que 90 000 enfants ont eu besoin, à titre individuel, de services visés par le principe de Jordan entre décembre et juin 2017. Cela signifie qu'une indemnité serait versée à environ une personne des Premières Nations sur cinq qui était enfant en 2017 ou qui est parvenue à l'âge adulte au cours des 10 années précédentes. Bien que les comparaisons valables soient difficiles, le Programme des services de santé

non assurés de SAC a payé des prestations pharmaceutiques à 138 016 Indiens inscrits âgés de moins de 19 ans au cours du seul exercice 2018-2019, soit environ la moitié des Indiens inscrits âgés de moins de 19 ans<sup>29</sup>. Il s'agit toutefois de différents services fournis à une population plus restreinte et sans tenir compte de besoins répétés au fil des ans.

Les démarches administratives pour présenter une demande seront modérées. Les familles devront fournir des preuves qu'un service leur a été recommandé, ou leur aurait été recommandé, en vertu du principe de Jordan.

Il n'est toutefois pas nécessaire de témoigner ni de prouver le préjudice causé par l'absence de services. En outre, la motivation est forte de demander une indemnisation qui peut atteindre de 80 000 \$ à 120 000 \$ par famille, selon le nombre de personnes qui s'occupaient de l'enfant au moment de la recommandation. Le montant de l'indemnité offerte porte à croire que la demande pourrait être très élevée.

Par conséquent, le DPB évalue à 90 000 le nombre d'enfants lésés par des lacunes dans les services qui pourraient recevoir une indemnité. Ce chiffre est toutefois extrêmement incertain.

# Notes

---

<sup>1</sup> 2016 TCDP 2, para 352.

<sup>2</sup> Le terme « services » est employé dans ce rapport par souci de concision, mais en fait, la plupart des demandes ont trait au financement des services, bien que de l'équipement médical soit également fourni et que l'enfant puisse recevoir le service directement ou recevoir des fonds pour couvrir le coût du service.

<sup>3</sup> 2017 TCDP 35, para 135.

<sup>4</sup> Services aux Autochtones Canada, [Principe de Jordan](#).

<sup>5</sup> Statistique Canada, [Tableaux de données, Recensement de 2016, produit numéro 98-400-X2016155 au catalogue de Statistique Canada](#).

<sup>6</sup> Procureur général du Canada, [Affidavit of Sony Perron](#), 3 octobre 2019, para 15, tableau 1 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

<sup>7</sup> Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada, [Annex B – Clean version of Caring Society's definitions \(with essential services schedule\)](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT].

<sup>8</sup> Procureur général du Canada, Compensation Framework (cadre d'indemnisation présenté au TCDP le 2 octobre 2020, consultable dans la chronologie sur le site de la [Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada](#)), para 4.2.1; 2021 TCDP 7 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

<sup>9</sup> Dans la décision 2020 TCDP 15, aux paragraphes 61 à 120, aucune partie n'établit de distinction entre les enfants pris en charge et non pris en charge quant à la nécessité d'avoir présenté une demande pour être admissible à une indemnité, même dans le contexte de la définition de lacunes dans les services ou de la nécessité d'une demande.

<sup>10</sup> Voir la note 9.

<sup>11</sup> 2019 TCDP 39, para 250 et 254.

<sup>12</sup> 2019 TCDP 39, para 251, 254 et 185.

<sup>13</sup> Statistique Canada, [Recensement de la population de 2016, produit numéro 98-400-X2016350 au catalogue de Statistique Canada](#).

<sup>14</sup> Voir la note 8.

<sup>15</sup> Le ratio n'est pas de 1,5 contre 1, car certains parents sont exclus parce que leur enfant leur a été retiré en raison de mauvais traitements.

<sup>16</sup> Bien qu'elle ne soit pas explicite, cette supposition ressort des observations des parties résumées dans la décision 2020 TCDP 15.

<sup>17</sup> 2020 TCDP 15.

<sup>18</sup> Voir la note 9.

<sup>19</sup> 2020 TCDP 15, para 106, 107 et 146.

- <sup>20</sup> La date à laquelle SAC déclare avoir reçu des renseignements suffisants peut différer de la date à laquelle le TCDP considérerait que SAC a reçu des renseignements suffisants. De plus, comme les données sont incomplètes, il n'est pas possible de déterminer si quelque 900 autres demandes ont été approuvées après un délai de plus de deux jours.
- <sup>21</sup> Données fournies par SAC le 19 octobre 2020.
- <sup>22</sup> Dans le cas des retards dans le traitement des demandes, il est difficile, à cause de la méthode utilisée par SAC pour recueillir ces données, de déterminer le nombre d'enfants servis. Si, par exemple, une demande collective visait le financement d'une série d'activités communautaires, le nombre d'enfants servis que le groupe aurait déclaré à SAC aurait été le nombre total d'enfants ayant participé à chacune des activités. L'ennui, c'est que le même enfant est compté deux fois, même s'il ne peut être indemnisé qu'une fois.
- <sup>23</sup> 2020 TCDP 15, para 106 et 107.
- <sup>24</sup> Voir la note 9.
- <sup>25</sup> 2020 TCDP 15, para 117.
- <sup>26</sup> 2020 TCDP 15, para 148.
- <sup>27</sup> 2020 TCDP 15, para 147.
- <sup>28</sup> 2020 TCDP 15, para 117.
- <sup>29</sup> SAC, [Programme des services de santé non assurés : Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits : rapport annuel 2018 à 2019](#), figure 4.7 : Bénéficiaires des services pharmaceutiques des SSNA, selon le groupe d'âge, le sexe et la région : 2018 à 2019