Processus d'évaluation indépendant (PEI)

RAPPORT FINAL

Comité de surveillance du Processus d'évaluation indépendant 2021

SI CE QUE VOUS AVEZ VÉCU EN PENSIONNAT VOUS FAIT SOUFFRIR OU ÉPROUVER UN MAL-ÊTRE,
VOUS POUVEZ EN PARLER EN TOUT TEMPS AU 1 866 925-4419

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1 – Introduction 6

Chapitre 2 – Les séquelles des pensionnats canadiens 9

Histoire des pensionnats canadiens 9
La vie en pension 10

Chapitre 3 – La Convention de règlement relative aux pensionnats indiens 13

La longue marche vers la réparation et la guérison 13
Les recours judiciaires 13
Règlement des litiges et mécanisme de règlement extrajudiciaire 16
Guérison et réconciliation 20

La Convention de règlement relative aux pensionnats indiens 20

Chapitre 4 – Le Processus d'évaluation indépendant 23

Objectifs du PEI 23
Règlement des litiges 23
Réconciliation 23
Guérison – Un processus axé sur les demandeurs 24
Aspects opérationnels et administratifs 25
Résumé 26

Le Processus d'évaluation indépendant 26
Procédures entourant le dépôt de la demande et activités préalables à l'audience 28
Application et admission des demandes 28
Production des documents requis 29
Téléconférences préalables aux audiences 29
Processus de règlement négocié 29
L'audience 29
Processus suivis après les audiences 32
Décisions abrégées 32
Évaluations des experts 32
Observations finales 32
Audiences des auteurs présumés 33
Décisions et indemnisation 33
La décision 33
Possibilités d'examen des décisions 34
Versement des indemnités 34
Frais juridiques et contrôles connexes 34

Gouvernance et cadre administratif 35
Les tribunaux 35
Surveillant des décisions judiciaires 35
Comité d'administration national 35
Comité de surveillance 36
Adjudicateur en chef 36
Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens 37
Gouvernement du Canada 37

Chapitre 5 – Difficultés de mise en œuvre du PEI, solutions trouvées et améliorations apportées 38

Une approche axée sur les demandeurs 38

Diffusion d'information sur le PEI 40

Un processus exigeant en ressources 41

Règlement des demandes . . . 43
Production des documents requis . . . 43
Demandes en dormance . . . 44
Dossiers incomplets . . . 44
Demandeurs dont la trace avait été perdue . . . 44
Demandes alléguant des sévices entre élèves . . . 45

Audiences . . . 46
Demandeurs invalides ou âgés . . . 46
Ajournements, annulations et changements de dernière minute . . . 48

Adjudication et règlement des demandes . . . 49
Temps requis pour prononcer une décision . . . 49
Règlements négociés . . . 49
Cohérence des décisions . . . 50

Gestion administrative et gestion des processus . . . 51
Transmission des documents . . . 51
Gestion des dossiers . . . 51
Communication d'informations concernant le PEI aux avocats des demandeurs . . . 51

Manquements de certains avocats des demandeurs . . . 52

Élimination des dossiers et documents produits dans le cadre du PEI . . . 54
Demandes proprement dites . . . 54
Autres dossiers . . . 56

Chapitre 6 – Données statistiques relatives au PEI . . . 57

I. Demandes reçues et réglées, année après année . . . 57

II. Demandes reçues, région par région . . . 58

III. Demandes traitées, année après année . . . 58

IV. Demandes réglées, année après année . . . 59

V. Règlements négociés, année après année . . . 59

VI. Coûts du Processus d'évaluation indépendant . . . 60

Chapitre 7 – Comment les demandeurs, les intervenants et les participants ont vécu l'expérience du PEI . . . 61

Obtention de renseignements sur le PEI . . . 62

Présentation des demandes . . . 63

L'audience . . . 63
Lieu de l'audience . . . 63
Adjudicateurs . . . 63
Traditions culturelles . . . 64
Services de soutien . . . 64
Aînés et personnes de confiance . . . 64
Travailleurs de la santé communautaire (résolution) (TSC-R) . . . 65
Interprètes . . . 66
La procédure inquisitoire . . . 66

Coûts, indemnisations et allocations . . . 66
Guérison et réconciliation . . . 69

Chapitre 8 – Leçons tirées . . . 71

Un processus axé sur les demandeurs . . . 71
Soutien apporté aux demandeurs . . . 71
Sensibiliser et fournir de l'information sur le PEI . . . 72
Soutien apporté aux demandeurs non représentés . . . 72
Choix du lieu de l'audience, d'un adjudicateur ou d'une adjudicatrice . . . 72
Une gestion des cas axée sur les demandeurs . . . 73

Rétroaction des demandeurs tout au long du processus . . . 73
Information fournie sur les indemnités pouvant être accordées . . . 73
Incorporation d'éléments traditionnels et de pratiques culturelles . . . 73

Proposer une autre approche pour le règlement des demandes d'indemnisation . . . 74
L'approche inquisitoire . . . 74
Validation des demandes . . . 74
Obtention et utilisation des documents obligatoires . . . 74
Évaluations médicales et psychologiques . . . 75
Lieu et cadre de l'audience . . . 75
Critères appliqués dans le cadre du PEI . . . 75
Résolution des problèmes liés à certains types de demandes . . . 76
Allégations de sévices perpétrés par d'autres élèves . . . 76
Demandes relatives à une succession . . . 76
Efficacité et efficience : garantir un déroulement équitable et rapide des procédures d'audition et de réglement . . . 76
Gestion des cas . . . 77
Traitements accélérés . . . 77
Demandeurs dont la trace avait été perdue . . . 77
Décisions abrégées . . . 77
Règlements négociés . . . 78
Exhaustivité du traitement . . . 78

Gouvernance et supervision . . . 78
Comité de surveillance . . . 78
Les tribunaux . . . 78
Rôle et relations des différents organes de gouvernance . . . 79
Indépendance réelle ou supposée . . . 79
Supervision des avocats des demandeurs . . . 79
Frais juridiques et contrôles connexes . . . 79
Conduite des avocats . . . 80

Administration . . . 81
Acquisition de la capacité opérationnelle . . . 81
Mise sur pied et adaptation continuelle des processus . . . 82
Effets des règles administratives sur l'efficacité organisationnelle . . . 82
Réduction progressive des activités . . . 82

Contribution aux processus de guérison et de réconciliation . . . 83
La possibilité pour les survivants des pensionnats indiens de produire leur témoignage . . . 83
Reconnaissance des faits vécus par les survivants des pensionnats indiens . . . 83
Excuses . . . 83
Plans de soins futurs . . . 84
Guérison individuelle et guérison collective . . . 84
Guérison intergénérationnelle . . . 85
Activités d'information et d'éducation auprès du grand public . . . 85
Contribution aux processus de guérison et de réconciliation . . . 86
Préservation des dossiers d'archives . . . 87

Chapitre 9 – Conclusion . . . **88**

Annexes . . . **90**

Annexe I – Liste des pensionnats indiens visés par la convention de règlement . . . 90

Annexe II – Règles d'indemnisation appliquées dans le cadre du PEI . . . 92

Annexe III – Mise en œuvre des améliorations (classées par catégorie) . . . 96

Annexe IV – Participants aux groupes de discussion, aux entrevues et aux sondages . . . 103

Annexe V – Comité de surveillance, adjudicateurs et entités administratives liées au PEI . . . 108

Bibliographie . . . **110**

INTRODUCTION

Le pensionnat indien Shingwauk à Sault Ste. Marie a été ouvert de 1878 à 1970. Aujourd'hui, le site de l'école est l'endroit où se trouve la plus grande collection sur l'histoire des pensionnats indiens du pays.

Il a fallu un courage extraordinaire aux milliers de survivants qui ont parlé publiquement des mauvais traitements qu'ils ont subis. Ce courage témoigne de leur résilience personnelle et de la force de leur culture.[1]

C'est le 19 septembre 2007 qu'est entrée en œuvre la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (CRRPI ou, en abrégé, « Convention de règlement »). Dans le contexte des efforts de réparation et de réconciliation visant à contrebalancer les impacts passés et actuels du système des pensionnats canadiens, c'était à la fois un point culminant, un signe de continuité et un nouveau départ.[2]

En 1883, le gouvernement du Canada décida officiellement de créer des pensionnats pour enfants autochtones; trois établissements s'ouvrirent en Alberta et en Saskatchewan. Le système des pensionnats – financés par le gouvernement et administrés par des congrégations religieuses – avait pour objectif de séparer les enfants de leurs familles, afin de les « civiliser » et de « se débarrasser du problème indien ».[3] Lorsque le dernier pensionnat fédéral ferma ses portes en 1997, plus de 150 000 enfants des Premières Nations, Inuits ou Métis avaient fréquenté des établissements de ce type.

1 Le très honorable Stephen Harper, premier ministre du Canada. « Présentation d'excuses aux anciens élèves des pensionnats indiens », *Rapport officiel (Hansard),* Chambre des communes, 39e législature, 2e session, vol. 142, n° 110 (Parlement du Canada, Ottawa, 11 juin 2008).

2 Le texte intégral de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (CRRPI) se trouve à l'adresse www.residentialschoolsettlement.ca/French/settlement.html.

3 Hector Langevin, ministre des Travaux publics in *Hansard,* 22 mai 1883; Duncan Campbell Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes (1920), Archives nationales du Canada, Fonds d'archives fédérales 10, vol. 6810, dossier 470-2-3, vol. 7, p. 55 (L-3) et 63 (N-3), cité dans John Leslie, *The Historical Development of the Indian Act, 2nd ed.* (ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, Centre de la recherche historique et de l'étude des traités, Ottawa, 1978, p. 114). Précisons que des pensionnats indiens étaient déjà administrés par des congrégations religieuses avant la création de l'État fédéral; la nouvelle politique visait à systématiser et à étendre la formule.

Parce qu'elle s'étend sur plus d'un siècle et s'est déroulée dans plus d'une centaine d'établissements, l'histoire des pensionnats n'a pas présenté le même visage pour tous les enfants ni dans toutes les parties du pays. Certains anciens élèves évoquent les matières enseignées, la possibilité de faire du sport, les cours de musique ou de danse, tel ou tel enseignant qui faisait preuve de bonté ou essayait de les protéger; certains pensionnaires suivirent des études postsecondaires. Ces témoignages restent l'exception. Aux yeux des anciens élèves, le système était profondément négatif et a laissé une marque indélébile sur eux-mêmes, sur leurs familles et sur leur culture. Parfois dès l'âge de trois ans, des enfants étaient arrachés à leur foyer et à leur communauté pour être placés en pension. À leur arrivée, on leur confisquait souvent leurs vêtements, qu'ils ne revirent jamais. Souvent aussi, on leur donnait un nouveau nom – anglais ou français – et un matricule qui les suivrait tout au long de leurs années de pensionnat. En général, il leur était interdit de parler leur langue, d'adhérer à leurs croyances spirituelles et de vivre selon leur culture. Dans bien des établissements, on prohibait tout contact avec les parents; les enfants ne voyaient leurs proches qu'à de longs intervalles – qui se mesuraient en mois ou en années. Ils encouraient des châtiments très sévères et pouvaient être forcés à travailler. Ceux qui se sauvaient étaient recherchés par la police et ramenés au pensionnat, où ils étaient punis. Beaucoup de pensionnaires ont été victimes de sévices, de violence psychologique ou d'abus sexuels.

Des années 1990 jusqu'au cours de la décennie suivante, des groupes et des particuliers agissant de façon concertée ont ouvert différentes voies qui allaient mener à la reconnaissance et à la réparation des préjudices juridiques, moraux et spirituels causés au fil du temps par les pensionnats indiens.

De plus en plus d'anciens élèves se mirent à intenter des poursuites individuelles contre le gouvernement du Canada et les Églises. Des survivants des pensionnats se regroupèrent et des cabinets d'avocats organisèrent des recours collectifs en leur nom.[4] Signée en 2007, la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (CRRPI) constituait la réponse aux recours collectifs la plus ambitieuse de l'histoire du Canada, puisqu'elle visait des milliers et des milliers de poursuites civiles en cours ou latentes.

La CRRPI s'inscrivait aussi dans une longue série d'efforts – pas tous à caractère juridique – qui visaient à clore l'un des plus sombres chapitres de l'histoire du pays. Certaines Églises avaient déjà présenté des excuses; la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) avait réclamé que les pensionnats fassent l'objet d'une enquête publique[5]; des dialogues et des discussions s'étaient amorcés, préludes à l'ouverture de négociations multilatérales visant à définir une approche qui embrasserait toute l'étendue des problèmes profonds et complexes en jeu. Ces gestes importants que venait couronner la Convention de règlement avaient contribué à aplanir le long et difficile chemin de la reconnaissance des faits et de la guérison des plaies du passé.

La CRRPI annonçait aussi de nouvelles mesures, à commencer par le programme PEC (Paiement d'expérience commune) qui allouait 1,9 milliard de dollars à l'indemnisation de tous les anciens pensionnaires encore en vie. C'était la première fois qu'un dédommagement était accordé en raison de ce qu'avaient vécu collectivement les élèves des pensionnats. De plus, la Convention de règlement prévoyait une enveloppe de 125 millions de dollars à verser pendant cinq ans à la Fondation autochtone de guérison et réservait 20 millions de dollars au financement d'activités de commémoration qui seraient menées à l'échelle nationale et dans les communautés. La CRRPI prescrivait également la mise sur pied d'une Commission de vérité et réconciliation (CVR) qui constituerait des dossiers d'archives et ferait mieux connaître le système des pensionnats indiens, pour « tourner la page sur les événements passés, afin qu'il nous soit possible de bâtir un avenir plus solide et plus sain [... et d']ouvrir la voie à la réconciliation. »[6]

[4] Répondant partiellement à ces réclamations et désireux d'en accélérer le traitement, le gouvernement du Canada entama en 2003 un processus de règlement extrajudiciaire dont il sera question aux chapitres 3 et 4.
[5] *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (Gouvernement du Canada, ministre des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1996).
[6] CRRPI, annexe N, p. 1.

La Convention de règlement prévoyait en outre un Processus d'évaluation indépendant (PEI) qui permettrait d'instruire les réclamations des anciens pensionnaires, à des fins d'indemnisation pour mauvais traitements. Comme le PEI s'inscrivait dans le règlement des recours collectifs, il constituait – sauf pour les membres de ces recours qui s'en retiraient – le seul moyen dont disposaient les demandeurs pour obtenir gain de cause; les membres des recours collectifs qui ne se retiraient pas de la CRRPI devraient se plier aux modalités du PEI et ne pourraient donc pas poursuivre le gouvernement ou les Églises pour les torts subis du fait de leur séjour en pension.[7] Les anciens élèves qui souhaitaient présenter une demande au titre du PEI avaient cinq ans pour le faire; la date limite était le 19 septembre 2012. Au total, plus de 38 000 survivants des pensionnats agirent dans ce sens.[8]

Plus de 26 000 audiences ont eu lieu dans le cadre du PEI.

Au cours des 13 années qui suivirent la signature de la CRRPI, le PEI permit de tenir 26 707 auditions de plaignants, de prononcer 27 846 sentences et d'accorder des indemnités s'élevant au total à 3,233 milliards de dollars.[9] Au cours de l'histoire des pensionnats indiens du Canada, rien de tel n'avait encore été accompli. Compte tenu de son ampleur et de l'approche adoptée, l'entreprise présente également un caractère exceptionnel dans le domaine des poursuites civiles. Le moment est venu de revenir sur l'histoire, l'élaboration, la mise en œuvre et l'impact de cet élément fondamental de la Convention de règlement. Les membres du Comité de surveillance rattaché au PEI espèrent que le rapport final dont ils sont les auteurs permettra de mieux comprendre l'ampleur et les rouages de ce processus, les difficultés qu'il a fallu surmonter pour qu'il réponde aux objectifs que lui assignait la CRRPI et les leçons tirées d'une entreprise de cette nature et aussi ambitieuse.

Le Comité de surveillance aimerait remercier les nombreuses personnes (demandeurs, parties prenantes ou employés) qui, ayant participé au PEI, ont contribué à la rédaction du présent rapport. Nous tenons en particulier à exprimer notre gratitude aux dizaines de milliers de survivants qui, s'étant manifestés, ont pu dire qui ils étaient et ce qu'ils avaient vécu dans les pensionnats.

Les demandes présentées au titre du PEI ont été réglées. Le processus a achevé de jouer son rôle.[10] Les survivants des pensionnats, leurs familles, leurs communautés et les Premières Nations n'en doivent pas moins poursuivre leur route sur les chemins de la guérison et de la réconciliation individuelle et collective, tant cette période de l'histoire du Canada a été la cause ou le catalyseur de divisions; il est tout aussi nécessaire de continuer à en traiter les séquelles au sein de la société canadienne actuelle. C'est à tout cela que vise le présent rapport.

[7] Le sous-alinéa 4.06 i) de la CRRPI permettait la judiciarisation des réclamations dans certains cas précis : « [U]n membre d'un recours collectif qui, au cinquième anniversaire de la date d'entrée en vigueur, n'a jamais intenté de poursuite, autre que le recours collectif relatif à un pensionnat indien ou au fonctionnement d'un pensionnat indien, n'a jamais participé à un projet pilote ou déposé une demande en vertu du Mode alternatif de règlement des conflits [MARC] ou du PEI, peut intenter une poursuite pour toute demande continue qui relève de la compétence du tribunal où la poursuite est intentée. »

[8] Dans certains cas, il s'agissait de réclamations déposées au titre de l'ancien processus de règlement des litiges. Passé la date limite du 19 septembre 2012, les tribunaux de contrôle ajoutèrent quelques autres pensionnats à la liste établie initialement dans la Convention de règlement et permirent à leurs anciens élèves de présenter une demande au titre du PEI. Les tribunaux *(Fontaine v. Canada [Attorney General],* 2012 BCSC 839) permirent aussi qu'un certain nombre de demandes que l'ancien avocat David Blott avait pris en charge fussent, après la date limite, considérées comme ayant été déposées (voir aussi chapitre 4, note 79).

[9] D'autres audiences permirent d'entendre également les témoins et les agresseurs présumés. Des auditions supplémentaires des demandeurs étaient aussi tenues quand on le jugeait nécessaire. Le nombre de sentences indiqué comprend celles prononcées par les adjudicateurs (23 425) et celles ayant découlé du processus de règlement négocié (4 144). Les sommes versées comprenaient les indemnités proprement dites, les débours ainsi que les frais juridiques engagés par les demandeurs et remboursés par le gouvernement du Canada.

[10] La clôture officielle des activités d'adjudication dépendra des affaires que les tribunaux pourraient à l'avenir déclarer comme relevant du PEI.

LES SÉQUELLES DES PENSIONNATS INDIENS DU CANADA

Ces dernières années, l'histoire des pensionnats indiens du Canada et les faits qui s'y sont produits ont fait l'objet de nombreuses études approfondies. La plus digne de mention et la plus détaillée à la fois se trouve sans doute dans le *Rapport final* de la Commission de vérité et réconciliation, qui avait notamment pour mandat de « créer un dossier historique le plus complet possible sur le système des pensionnats et ses séquelles ».[11] Il n'est pas nécessaire de reproduire ici les résultats de toutes ces études, mais il importe de replacer la Convention de règlement, le PEI et ce qu'ont vécu les survivants des pensionnats dans le contexte de l'histoire de ces établissements. C'est l'objet de la brève description qui suit.

Histoire des pensionnats canadiens

Si les premières tentatives d'assimilation des Autochtones par les missionnaires remontent au moins au 17e siècle, les pensionnats indiens (appelés à l'époque « écoles de missionnaires ») sont apparus au Canada dans les années 1820.[12] Les Églises tenaient des pensionnats dans le Haut-Canada, le Bas-Canada, dans la vallée de la rivière Rouge et en Colombie-Britannique. Le clergé catholique et anglican, l'Église presbytérienne et l'Église unie conçurent des programmes d'études et ouvrirent ou administrèrent des établissements dans le but d'éduquer les enfants autochtones.[13]

Les premières propositions de financement par le gouvernement remontent au début des années 1800. Citons notamment le rapport Bagot,[14] considéré comme la pierre d'angle du système fédéral des pensionnats.[15] Après l'établissement de l'État fédéral, le gouvernement du Canada commença à financer la mise sur pied du système des pensionnats indiens, conformément à *Loi sur les Indiens de 1876* et à l'obligation que lui imposaient les traités de pourvoir à l'éducation des enfants. À la demande du premier ministre Alexander Mackenzie, Nicholas Flood Davin étudia la formule des pensionnats qui fut utilisée aux États-Unis pour mener l'« offensive civilisatrice musclée » à l'égard des Autochtones. Le rapport Davin publié en 1879 militait pour l'éducation des « enfants indiens » dans des écoles industrielles, coupés de leurs familles et de leurs traditions culturelles, ce qui faciliterait la destruction de la spiritualité autochtone.[16] Comme l'écrivait Davin, la prémisse était la suivante : les cultures et croyances spirituelles étaient inférieures à la culture canadienne aux racines européennes.

« Si nous voulons faire quoi que ce soit avec les Indiens, nous devons commencer lorsqu'ils sont très jeunes. Il faut maintenir les enfants en permanence dans le giron de la société civilisée. » [traduction libre]

Davin pressait le gouvernement de construire et de financer des écoles qui seraient administrées par les Églises. Conformément à sa politique d'assimilation, l'État subventionna en 1883 trois pensionnats et confia à des congrégations chrétiennes le soin de recruter des professeurs et de pourvoir à l'éducation des élèves. En 1900, 61 écoles étaient en activité dans l'ensemble des provinces et territoires, exception faite du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard. Plus tard, on en dénombrerait 140.[17]

À peu près 60 % des pensionnats furent administrés par l'organisme Église catholique au Canada (Roman Catholic Church in Canada). La part dévolue à l'Église anglicane du Canada fut d'environ 30 %; le reste (10 %) fut le lot de l'Église unie du Canada et des Églises presbytériennes.[18]

[11] Canada, demandeurs, avocats indépendants, Assemblée des Premières Nations, représentants des Inuits, The General Synod of the Anglican Church of Canada et al., *Convention de règlement relative aux pensionnats indiens,* avis autorisé par le tribunal (8 mai 2006), annexe N, section 1 e) (www.residentialschoolsettlement.ca/French/IRS Settlement Agreement - FRENCH VERSION.pdf). Voir Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir – Sommaire du rapport final* (James Lorimer & Company, Toronto, 2015). Voir aussi Fondation autochtone de guérison, *De la vérité à la réconciliation – Transformer l'héritage des pensionnats* (Dollco Printing, Ottawa, 2008); CRPA, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (ministre des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1996); P. Fontaine, A. Croft et la Commission de vérité et réconciliation, *A Knock on the Door: The Essential History of Residential Schools* (University of Manitoba Press, Winnipeg, 2015); K. Mahoney, « The Settlement Process: A Personal Reflection », in *University of Toronto Law Journal,* vol. 64, n° 4, 2014; J. R. Miller, *Shingwauk's Vision: A History of Native Residential Schools* (University of Toronto Press, Toronto, 1996); J. S. Milloy, *A National Crime: The Canadian Government and the Residential School System, 1879-1986* (University of Manitoba Press, Winnipeg, 1999); P. Regan, *Unsettling the Settler Within: Indian Residential Schools, Truth Telling, and Reconciliation in Canada* (UBC Press, Vancouver, 2011).

[12] Commission de vérité et réconciliation, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir.*

[13] L'Église unie résulta en 1925 de la fusion de l'Église méthodiste du Canada, de l'Union congrégationnelle du Canada, des deux tiers des Églises presbytériennes du Canada et du General Council of Union Churches.

[14] C. Bagot (The Bagot Commission), *Report on the Affairs of the Indians in Canada* (gouvernement du Canada, Ottawa, 1844).

[15] Milloy.

[16] Nicholas Flood Davin, *Report on Industrial Schools for Indians and Half-Breeds.* Rapport produit pour le ministre de l'Intérieur (s.n., Ottawa, 1879).

[17] En 2007, la CRRPI recensait 130 pensionnats. L'article 12 rédigé par la suite en citait huit autres et les tribunaux ajoutèrent deux établissements à la liste, portant à 140 le total des pensionnats visés par la Convention.

[18] « Oblates in the West – The Alberta Story », *Heritage Community Foundation Alberta Online Encyclopedia,* Université de l'Alberta, 2009 (http://wayback.archive-it.org/2217/20101208160339/http://www.albertasource.ca/oblatesinthewest/eng/index.html).

Au début, les pensionnats eurent peu d'élèves. Les agents des affaires indiennes et le clergé local parvenaient difficilement à convaincre les parents d'y envoyer leurs enfants. Les petits établissements situés à l'intérieur ou à proximité des réserves furent d'abord les plus populaires, mais le modèle de l'école industrielle commença à s'imposer, en raison d'une part de la rentabilité propre aux grands établissements, mais aussi parce que l'éloignement des enfants de leurs familles et de leur communauté avait pour avantage de les tenir à l'écart de leur langue et de leurs pratiques traditionnelles.[19]

Les questions de fréquentation faisaient l'objet de règlements qui autorisaient les agents des affaires indiennes et les juges de paix à retirer les enfants à leurs parents s'ils estimaient que le pensionnat constituerait pour eux un meilleur milieu. Les élèves qui faisaient l'école buissonnière étaient ramenés au pensionnat contre leur volonté et celle de leurs parents. Les parents qui avaient mis de leur plein gré l'enfant en pension étaient rarement autorisés à lui rendre visite ou à le retirer sans la permission du ministère des Affaires indiennes. En 1920, une modification à la ***Loi sur les Indiens*** obligea les Indiens de plein droit âgés de sept à quinze ans à fréquenter l'école en externat ou en internat.

Les inscriptions commencèrent à chuter dans les années cinquante : le gouvernement créait des externats ou dirigeaient les enfants vers les établissements provinciaux. Certains pensionnats fermèrent. Les autres furent réaménagés de façon à s'occuper des enfants supposément « à risque ». Les Églises commençaient en outre à reculer face à la résistance active que leurs propres congrégations et les Autochtones opposaient à la politique fédérale d'assimilation. Le système des pensionnats connut une restructuration en profondeur en 1969 – le Canada assumerait désormais toute la responsabilité de l'administration et du fonctionnement des établissements.[20] En cinq ans, environ une vingtaine d'internats furent fermés. Quelques établissements administrés par l'État restèrent ouverts jusque dans les années 1990. Le dernier pensionnat géré en partie par le gouvernement fédéral – Kivalliq Hall, à Rankin Inlet (Nunavut) – ne ferma que le 31 décembre 1997.

De 1883 à 1997, à travers tout le Canada, 150 000 enfants des Premières Nations, Métis ou Inuits avaient ainsi été retirés de force à leur foyer, leur famille et leur communauté. Dans une même famille ou une même communauté, de nombreuses générations d'enfants fréquentèrent les pensionnats.

La vie en pension

Le grand dessein était l'acculturation des enfants autochtones. L'objectif des pensionnats indiens était de faire en sorte qu'ils perdent leur identité, leur individualité et leurs liens familiaux. On jugeait que, sans contrôle exercé par les parents sur leur épanouissement intellectuel, culturel et spirituel, les enfants s'intégreraient à la société « canadienne » et que, avec le temps, les communautés autochtones cesseraient d'exister. C'est pourquoi la Commission de vérité et réconciliation (CVR) pouvait conclure que les pensionnats s'inscrivaient dans une politique de génocide culturel attachée à faire disparaître les langues, cultures et religions autochtones au sein de la fédération canadienne.[21]

Nous l'avons dit, divers rapports ont détaillé ce qu'ont vécu les anciens élèves des pensionnats indiens. De leur côté, les membres de la CVR ont sillonné le Canada pendant six ans, prêtant l'oreille et donnant la parole à plus de 6 750 anciens pensionnaires, qui témoignaient lors des activités organisées par la Commission.

Dans la plupart des cas, les enfants étaient séparés de leurs frères et sœurs à leur arrivée au pensionnat. On leur confisquait leurs affaires et on leur donnait des vêtements étranges. On donnait à leur chevelure un aspect auquel ils n'étaient pas habitués non plus. Souvent, ils recevaient un nouveau nom et un matricule. Vivant dans un milieu dépaysant, ils étaient obligés de parler une autre langue et de pratiquer une certaine religion. Voici ce qu'un ancien élève a raconté aux membres de la Commission :

« À l'époque, je ne réalisais pas que ma grand-mère m'abandonnait là. Je ne sais même pas exactement ce qu'elle m'a dit, mais on me retenait et je me suis mis à trépigner parce que je ne voulais pas qu'elle me laisse. Je criais, je pleurais, je pleurais de plus en plus fort [...] Ils m'ont laissé faire un moment et puis ils se sont mis à hurler pour me faire taire [...] leurs voix étaient très dures. »

[19] En 1893, le gouvernement du Canada mit en vigueur, au bénéfice des écoles industrielles, un mécanisme de subventions au prorata des effectifs. On incitait ainsi les établissements à accueillir le plus d'élèves possible, sous réserve de ne pas dépasser le seuil fixé par le gouvernement. Voir par exemple *Pensionnats du Canada : L'histoire, partie 1, des origines à 1939. Rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, vol. 1* (McGill-Queen's University Press, Montréal, 2015, p. 211) et Miller, p. 126. En 1890, Hayter Reed, Commissaire des Indiens pour les territoires du Nord-Ouest et le Manitoba, estimait que les écoles industrielles ne devaient pas être situées près des réserves, car « plus l'éloignement par rapport à l'établissement est grand et plus les points où les élèves sont cueillis sont éloignés les uns des autres, meilleures sont leurs chances de réussite » (Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Pensionnats du Canada*, p. 208).

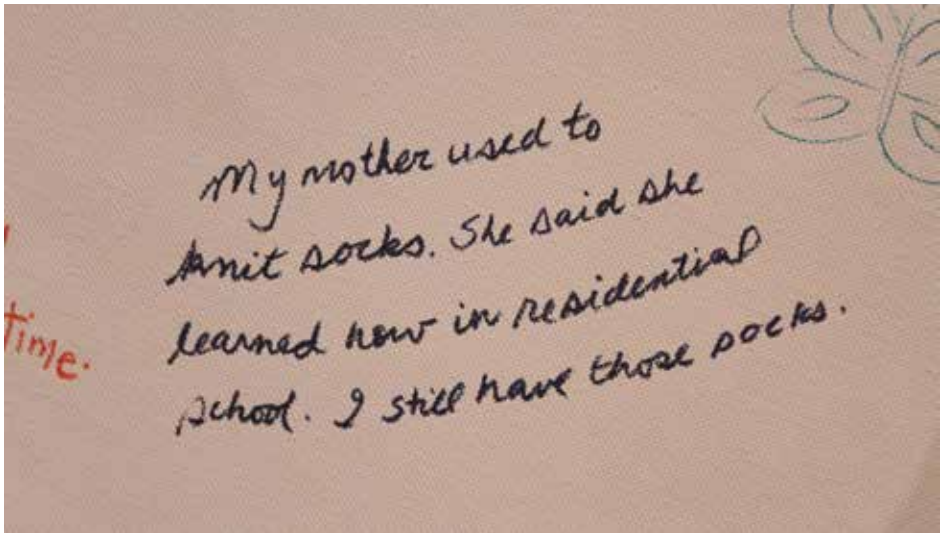
[20] Cela découlait en partie d'une décision de la Commission des relations de travail de l'Ontario, selon laquelle les membres du personnel des pensionnats étaient des employés de la Couronne.

[21] Commission de vérité et réconciliation, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir.*

Beaucoup d'anciens élèves ont évoqué les classes bondées, les professeurs incompétents, l'instruction inadaptée et le travail forcé. L'enseignement général était souvent réduit à la portion congrue; on apprenait plutôt aux élèves à devenir des cultivateurs ou des manœuvres. En plus d'apprendre un métier, ils devaient fréquemment exécuter les corvées nécessaires au fonctionnement journalier du pensionnat : produire des légumes, préparer la nourriture, réparer leurs vêtements, élever du bétail, puiser de l'eau, couper du bois, etc. Dans ses conclusions, la Commission indiquait que les pensionnats étaient chroniquement sous-financés et que le gouvernement fédéral ne contrôlait pas les qualifications du personnel enseignant de manière systématique. Les professeurs étaient « sous-qualifiés, mal payés et débordés ».

Certains anciens pensionnaires évoquent aussi la faim. On ne tenait guère compte des besoins nutritionnels de ces enfants pourtant en pleine croissance; beaucoup souffraient de malnutrition et tombaient malades. À l'époque, des chercheurs du gouvernement étudiaient les effets de la nutrition sur une partie des élèves et, en toute connaissance de cause, maintenaient sous-alimentés certains d'entre eux, choisis comme groupe de contrôle.[22] Les conditions de vie étaient en deçà des normes. Les pensionnats étaient surpeuplés, l'hygiène médiocre, le chauffage inadéquat, la grippe et la tuberculose fréquentes en raison du peu de soins médicaux prodigués.[23] À la lecture de certains documents des Archives nationales du Canada, on a pu faire le constat suivant :

« Pas moins de la moitié des petits enfants autochtones placés en pension moururent de tuberculose. Pourtant, le gouvernement fédéral avait prévenu régulièrement que le surpeuplement, le manque d'hygiène et l'absence de soins médicaux favoriseraient la propagation rapide de la maladie. »[24]



L'assimilation et la discipline faisaient appel aux châtiments corporels. Parce qu'ils enfreignaient le règlement (souvent à leur insu), certains élèves furent giflés ou fessés, reçurent des coups de pied ou furent fouettés. On les humiliait en public, on leur rasait la tête et on les enfermait s'ils s'étaient sauvés. S'ils parlaient dans leur langue maternelle, ils étaient sévèrement punis (on a évoqué le cas d'élèves qui, pour cette infraction, avaient été menottés à leur lit ou dont on avait piqué la langue à coups d'épingle).[25]

Les abus sexuels perpétrés par des membres du clergé ou des laïcs étaient également monnaie courante. Les plaintes étaient ignorées ou rejetées et les enquêtes, bâclées. Certains représentants du gouvernement ou de l'Église étouffaient l'affaire afin de préserver la réputation de l'intéressé ou de l'établissement. Les familles n'étaient pas informées que leur enfant avait été agressé; les agresseurs rejetaient souvent la faute sur leurs victimes ou disaient à l'enfant qu'il irait en enfer s'il parlait. Tous les pensionnaires n'ont pas subi de violences physiques ou sexuelles et tous n'ont pas reçu une mauvaise éducation, mais ce constat positif ne fait guère le poids devant les dizaines de milliers d'élèves qui ont été victimes de négligence et de sévices psychologiques, physiques ou sexuels de la part de membres du personnel enseignant ou administratif.[26]

L'impact des pensionnats sur les anciens élèves et sur les générations futures

Les témoignages recueillis par la CVR l'ont amenée à conclure que de nombreux pensionnaires vécurent dans un milieu caractérisé par la peur, la trahison, la solitude, le manque d'affection et le sentiment de perte. Il en résulta des effets dévastateurs et un traumatisme que les peuples autochtones du Canada ont ressenti génération après génération. Un survivant l'a exprimé en ces termes :

« Je suis allé en pension [...] mais ma mère aussi. L'impact s'est fait sentir d'une génération à l'autre [...] Ils ont subi de mauvais traitements, le cycle s'est poursuivi dans les communautés et j'étais moi aussi l'un de ceux qui avaient [...] subi des sévices. »

[22] J.S. Mosby, « Administering Colonial Science: Nutrition Research and Human Biomedical Experimentation in Aboriginal Communities and Residential Schools, 1942-1952 », in *Social History,* vol. 46, nº 91, 2013, p. 145-172.
[23] Milloy.
[24] B. Curry et K. Howlett, « Natives Died in Droves as Ottawa Ignored Warnings », *The Globe and Mail,* 24 avril 2007 [traduction libre].
[25] On lit dans le rapport de la CVR (p. 523) : « Peu importe les normes européennes courantes, la discipline dans les pensionnats va clairement à l'encontre des normes de traitement des enfants auxquelles s'attendent les parents autochtones. »
[26] Miller.

Les pensionnats ont encore un impact aujourd'hui, comme l'attestent le faible niveau d'instruction et le fort taux de chômage, de sous-emploi, de problèmes de santé et de suicide observés parmi les enfants des anciens élèves. On le voit aussi dans le nombre disproportionné d'enfants autochtones appréhendés par les services d'aide sociale à l'enfance et dans le nombre anormalement élevé de cas où les Autochtones ont affaire à l'appareil de justice pénale. La colère, la toxicomanie, la violence familiale ou sexuelle et la dépression constituent d'autres manifestations des effets durables des pensionnats.[27]

Voici en quels termes une ancienne élève parle de l'impact qu'a eu sur elle les séjours en pension de ses parents :

« Mon père était alcoolique et ma mère buvait – elle avait un problème. Mon père [...] a été pensionnaire pendant neuf ans. Ma mère a été en pension pendant trois ans [...] La honte que je ressentais, c'était la honte d'être Autochtone. »[28]

L'étude des effets sur l'enfant d'un événement traumatisant répété n'a commencé qu'assez récemment. Certains de ceux qui ont connu un tel événement se sentent démoralisés et sans espoir; ils sont en butte avec des problèmes chroniques marqués par la colère et la peur, la culpabilisation, une dysfonction sexuelle et l'incapacité à fixer ou à respecter les limites. Selon une étude menée en 2010, la perte de sens, la rupture des liens familiaux, l'impression de n'avoir pas connu d'enfance et l'incapacité à ressentir constituent des séquelles intergénérationnelles des mauvais traitements subis en pension.

« Encore aujourd'hui, nos communautés souffrent de cette dégradation du bien-être mental, émotionnel, physique et spirituel qu'on observe chez les enfants qui sont allés en pension, et qui s'est manifestée de génération en génération. »[29]

D'autres chercheurs se sont penchés sur la dimension cumulative des traumatismes passés. Selon eux, plus il y a eu, au sein d'une même famille, de générations dont les représentants ont vécu dans un pensionnat, et plus le bien-être physique, mental et émotionnel des représentants de la génération suivante est atteint.[30] Les chercheurs ont fait ce constat même quand le descendant n'a jamais entendu parler des sévices et traumatismes subis en pension par des membres de sa famille. Ainsi, une personne dont un parent et un grand-parent avaient grandi dans un pensionnat avait de bonnes chances de ressentir davantage de facteurs de stress qu'une autre qui n'avait eu qu'un membre de sa famille à vivre en pension; l'écart était encore plus marqué avec une personne dont aucun aïeul n'avait été envoyé dans un pensionnat.

Une Aînée expliquait qu'elle avait élevé ses enfants de la même façon qu'on l'avait élevée, sans savoir que la manière de faire de sa mère résultait de ce qu'elle avait vécu en pension :

« Elle gardait tout en elle. Je pense qu'elle n'avait jamais eu l'attention, l'affection, l'amour dont elle avait besoin. Elle s'y était habituée et c'est pour cela qu'elle nous a élevés de cette façon. Nous n'osions pas nous approcher d'elle, encore moins nous accrocher à elle sans crier gare. Il n'était jamais question de s'amuser ou de jouer [...]. J'ai élevé mes enfants de la même manière parce que je croyais que c'était la façon de faire, sans savoir ce qu'elle avait vécu à l'école. J'ai toujours ignoré qu'elle était allée en pension, on ne m'a jamais rien dit à ce sujet. »

Les séquelles intergénérationnelles des pensionnats transparaissent dans les propos d'un autre descendant d'anciens pensionnaires :

« Vous étiez son enfant. Ressentez-vous des effets qui se seraient transmis d'une génération à l'autre? Je crois que tout remonte [...] au jour où ma grand-mère fut éloignée de sa famille... On ne s'est pas occupé d'elle comme le fait une mère avec ses enfants. Elle n'avait pas eu l'attention de sa mère. J'ai l'impression que ça s'est transmis à ma mère puis à moi. Exprimer ce que je ressens vraiment avec autant de laisser-aller que certaines personnes quand elles disent "Je t'aime" à leur enfant, c'est difficile pour moi. »

[27] R. Corrado et I. Cohen, *Mental Health Profiles for a Sample of British Columbia's Aboriginal Survivors of the Canadian Residential School System* (Fondation autochtone de guérison, Ottawa, 2003).

[28] Sauf indication contraire, les propos des anciens pensionnaires et des parties prenantes à la CRRPI qui sont rapportés ici ont été recueillis par le Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens dans le cadre d'entretiens individuels et de groupes de discussion. Pour plus de détails sur le déroulement de cette campagne et sur ses résultats, voir le chapitre 7 du présent rapport (« Comment les demandeurs, les intervenants et les participants ont vécu l'expérience du PEI »).

[29] C. Partridge, « Residential Schools: The Intergenerational Impacts of Residential Schools on Aboriginal Peoples », in *Native Social Work Journal,* vol. 7, 2010, p. 54-55 [traduction libre].

[30] A. Bombay, K. Matheson et H. Anisman, « The intergenerational Effects of Indian Residential Schools: The Implications for the Concept of Historical Trauma », in *Transcultural Psychiatry,* vol. 51, n° 3, 2014, p. 320-338; A. Bombay, K. Matheson et H. Anisman, « Perspectives on Intergenerational Transmission of Trauma: The Case of Aboriginal Peoples in Canada », in *Social Issues in Living Colour: Challenges and Solutions from the Perspective of Ethnic Minority Psychology,* Theodore Cooper et coll. (dir. publ.), vol. 3 (Praeger Press, Santa Barbara, 2017).

LA CONVENTION DE RÈGLEMENT RELATIVE AUX PENSIONNATS INDIENS

Phil Fontaine

La longue marche vers la réparation et la guérison

Pendant de nombreuses années, le récit des faits survenus en pension et les traumatismes qu'ils provoquèrent furent tenus sous le boisseau. L'enfant agressé était parfois le seul à savoir ce qui était arrivé; parfois, la famille et les membres de la communauté étaient au courant. Le sentiment de culpabilité, la honte et la peur empêchèrent beaucoup de briser le silence et de porter des accusations. Voici ce que certains disaient par exemple :

« J'éprouvais encore [...] beaucoup de honte et de crainte. C'était la honte d'être Autochtone et la crainte de vivre en portant en moi quelque chose d'insupportable. Tout cela me fit, moi aussi, m'adonner à l'alcool et à la drogue. »

« Spontanément, nous nous disions que nous ne pouvions pas parler à l'encontre du système, du pensionnat, de l'Église ou du gouvernement, car ils incarnaient l'autorité et on nous avait martelé pendant des années que cela ne se faisait pas. »

C'est en 1990 que les choses commencèrent à changer profondément. Cette année-là, le grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba, Phil Fontaine, révéla publiquement les sévices sexuels et physiques qu'il avait subis en pension et qui le poussaient à réclamer une enquête publique.

« Dans ma classe de troisième année, s'il y avait eu 20 garçons [...] chacun d'eux [...] aurait vécu la même chose que moi. [...] Ils ont subi une forme ou une autre d'agression sexuelle. »[31]

Par la suite, des milliers d'anciens élèves montèrent au créneau et témoignèrent des mauvais traitements qu'on leur avait fait subir.

Les déclarations publiques du grand chef Fontaine avaient certes levé le voile sur la triste réalité des pensionnats et facilité le témoignage de nombreux autres anciens élèves, mais des demandes de réparation pour sévices et mauvais traitements avaient déjà été présentées plusieurs décennies auparavant.

Les recours judiciaires

Dès le milieu des années 1940, des poursuites en justice avaient été intentées pour sévices sexuels perpétrés dans les pensionnats.[32] Ces poursuites avaient permis de recenser certains des crimes qui avaient été commis et de punir quelques agresseurs, mais non pas d'indemniser ou de dédommager les victimes.[33] De plus en plus d'anciens pensionnaires intentaient des poursuites en responsabilité afin d'être dédommagés par le gouvernement du Canada ou les organismes religieux pour les préjudices subis en pension.[34]

[31] « Phil Fontaine's shocking testimony of sexual abuse », *The Journal,* Canadian Broadcasting Corporation (30 octobre 1990).

[32] Dans les années trente, une enquête criminelle fut ouverte au pensionnat indien de Kuper Island (C.-B.). L'affaire fut classée et rien ne filtra. En 1995, un ancien employé du même établissement plaida coupable à trois accusations d'attentat à la pudeur et de grossière indécence. Entrée « Kuper Island Residential School », Centre national pour la vérité et la réconciliation, Université du Manitoba (https://memorial.nctr.ca/?p=1456). L'instruction de cas d'agression sexuelle commise dans un pensionnat remonte à 1945. En matière d'agressions physiques, on peut remonter à la fin des années 1920.

[33] Dans certains cas, toutefois, les affaires criminelles furent suivies d'actions au civil qui, elles, permirent d'indemniser les plaignants. Ainsi, l'administrateur de la Gordon Residential School, William Starr, visé par des accusations criminelles, fit de la prison et fut cité comme défendeur dans plus de 400 poursuites civiles. De même, un surveillant de dortoir du pensionnat d'Alberni (cité comme défenseur dans l'affaire *Blackwater v. Plint* dont il est question ci-dessous) fut reconnu coupable d'agression sexuelle avant d'être cité dans l'action au civil qui le visait. Dans l'affaire *Blackwater c. Plint,* l'Église et l'État reconnurent que des « actes de violence sexuelle étaient survenus » dans le cas des demandeurs au sujet desquels une déclaration de culpabilité avait été enregistrée contre Plint. *Blackwater v. Plint,* 2001, CanLII 997 (BCSC), § 15.

[34] On trouvera une synthèse des principaux aspects des recours judiciaires intentés contre les pensionnats dans Mayo Moran et Kent Roach, « Introduction: The Residential School Litigation and Settlement » in *University of Toronto Law Journal,* vol. 64, n° 4, août 2014, p. 479-485. Voir aussi les autres articles pertinents du même volume.

Malgré tout, beaucoup trouvaient à l'époque que les poursuites civiles constituaient un moyen imparfait et, dans le fond, inadéquat d'obtenir réparation pour les sévices commis dans les pensionnats. Dans le cadre d'une analyse des actions en justice portant sur les agressions sexuelles commises dans les pensionnats, le doyen de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa concluait : « En matière de droit de la responsabilité délictuelle, le Canada n'a pas su réparer les torts que, à l'échelle nationale, les pensionnats ont fait subir aux Autochtones ».[35]

Plusieurs facteurs avaient contribué à cet échec. Tout d'abord, les délais de prescription variaient d'une province à l'autre. Ils n'empêchaient pas d'intenter des actions au civil, mais rendaient difficile l'établissement par les demandeurs de la crédibilité de leur réclamation. Il est déjà ardu de faire la preuve d'une agression sexuelle devant les tribunaux. Ce l'était encore davantage quand il s'agissait des pensionnats : beaucoup de temps s'était écoulé depuis les faits allégués; les dossiers de certains établissements n'existaient plus; de nombreux agresseurs présumés étaient décédés; beaucoup de demandeurs avaient un casier judiciaire ou des problèmes d'alcoolisme et de pharmacodépendance qui les rendaient vulnérables; enfin, les différences culturelles entre les juges et les demandeurs jouaient un rôle non négligeable. Au total, il était difficile de satisfaire aux exigences relativement strictes des tribunaux en matière de preuve.[36]

Une fois les sévices et les mauvais traitements avérés, il fallait évaluer les préjudices financiers, ce qui n'était pas facile non plus. Il s'agissait de chiffrer non seulement les dépenses engagées après coup – pour des soins, par exemple –, mais aussi les revenus passés ou futurs que le traumatisme avait fait perdre au demandeur. Ce dernier devait aussi montrer que c'était son séjour en pension qui avait causé le préjudice, car le calcul et l'attribution de l'indemnisation dépendraient d'autres facteurs qu'on présumerait avoir contribué à la situation actuelle de l'intéressé (agressions sexuelles subies avant ou après le séjour en pension, par exemple). Les conditions qui avaient régné dans les pensionnats pouvaient compliquer encore la démonstration : les préjudices psychologiques avaient été souvent aussi graves que les préjudices physiques, et le contexte de rupture culturelle avait probablement amplifié les effets des actes commis sur l'enfant.

Une autre difficulté, face aux tribunaux, était d'établir dans quelle mesure les administrateurs des pensionnats pouvaient être tenus responsables des gestes répréhensibles de leurs employés. Certes, la Cour suprême du Canada avait statué que le gouvernement et l'Église pouvaient être tous deux considérés comme responsables des faits d'autrui (en l'occurrence, les inconduites sexuelles de membres du personnel des pensionnats), mais il demeurait extrêmement difficile d'établir cette responsabilité.[37] En plus des difficultés juridiques, un procès pouvait imposer une très forte charge psychologique et spirituelle aux demandeurs et aux témoins.

[35] Bruce Feldthusen, « Civil Liability for Sexual Assault in Aboriginal Residential Schools: The Baker Did It », dans le *Canadian Journal of Law and Society/Revue Canadienne Droit et Société,* vol. 22, n° 1, 2007 [traduction libre].

[36] Le PEI stipulait ceci : « Sauf lorsque prescrit autrement dans le présent PEI, le fardeau de preuve correspond à celui appliqué par les tribunaux civils dans des causes de la même gravité. […] le fardeau demeure celui de la prépondérance de la preuve en toutes choses. » Toutefois, d'autres aspects du PEI (par exemple le critère de la causalité – moins strict – ou le fardeau de la preuve qui, dans certains cas de sévices perpétrés par d'autres élèves, incombait au gouvernement) permettaient de répondre aux exigences liées à une indemnisation plus facilement que devant les tribunaux.

[37] Dans l'affaire d'inconduite sexuelle *Bazley c. Curry* 2 R.C.S. 534 SCJ n° 35 (1999), la Cour suprême statua que les employeurs pouvaient être tenus responsables du fait d'autrui. Dans l'affaire *Blackwater c. Plint* [2005] 3 R.C.S. 3, CSC 58, la Cour suprême considéra le gouvernement fédéral et l'Église unie du Canada tous deux responsables du fait d'autrui, autrement dit des agressions sexuelles commises par un surveillant du pensionnat d'Alberni. La Cour statua que les anciens pensionnaires devaient être indemnisés pour cause d'agressions sexuelles, mais qu'ils n'avaient pas droit à un dédommagement pour sévices physiques et psychologiques ou pour la perte de leur langue et de leur culture autochtones. Dans une autre décision prononcée en 2005, la majorité des juges de la Cour suprême statuèrent que l'Église et l'État ne pouvaient pas être tenus responsables des agressions sexuelles commises à l'école de l'île Meares, car le lien entre emploi occupé et agressions commises n'était pas suffisamment net *(E.B. c. Order of Oblates of Mary Immaculate in the Province of British Columbia,* [2005] 3 R.C.S. 45, 2005 CSC 60).

Malgré tous ces obstacles, de plus en plus d'anciens élèves des pensionnats réclamaient réparation par la voie des tribunaux. Avant l'entrée en vigueur de la Convention de règlement en 2007, pas moins de 20 000 poursuites avaient été déposées (beaucoup au nom de plusieurs demandeurs) et environ une dizaine de recours collectifs avaient été présentés au nom d'anciens élèves.[38]

L'incapacité du gouvernement et des Églises à reconnaître dans l'enceinte d'un tribunal que les anciens pensionnaires avaient été spoliés de leur langue et de leur culture montrait que cette question s'imposait dans des centaines de cas, ce qui ne faisait que compliquer le recours judiciaire et entraver la recherche d'autres formes de réparation. Selon les tribunaux, de telles réclamations n'avaient guère de fondement juridique et la perte de sa propre culture ne constituait pas un motif d'action. Les juges se préoccupaient de l'acte de violence sexuelle ou physique en jeu et non de l'impact destructeur qu'avait eu le système des pensionnats au-delà de l'échelle individuelle, ni d'autres formes de réparation susceptibles de faciliter la guérison, la commémoration ou la réconciliation.[39]

Sur le plan pratique, le recours aux tribunaux était coûteux en temps et en argent. Avant la Convention de règlement, on n'avait réglé que 2 200 des 20 000 réclamations déposées et il n'avait été organisé que 36 procès.[40] L'un de ces procès (un cas extrême, il est vrai), ouvert pour allégations de sévices commis au pensionnat d'Alberni (Blackwater v. Plint), dura près de dix ans; une de ses audiences dura 115 jours, répartis sur trois ans. Quant au recours collectif Cloud qui était à l'origine de ce procès, il fallut attendre cinq ans avant qu'il ne soit certifié, sans qu'aucune question en rapport avec le fondement juridique des réclamations ne fût même étudiée. Le gouvernement du Canada estimait qu'il faudrait 53 ans pour régler les affaires au civil en suivant le processus judiciaire traditionnel, et qu'il en coûterait 2 milliards de dollars rien qu'en frais administratifs.[41] On calcula aussi que, en matière d'affaires civiles, il en coûtait 3 $ de frais juridiques ou judiciaires pour chaque dollar d'indemnisation versé aux anciens élèves. Les survivants des pensionnats – qui poussaient à intenter des poursuites civiles - étaient tenus de faire appel à un avocat; des frais considérables leur incombaient donc. Le coût des recours judiciaires incitait aussi certains organismes religieux – qui connaissaient des difficultés financières du fait du vieillissement de leurs membres – à étudier d'autres façons de régler les litiges.[42]

De plus en plus d'intervenants considéraient que les poursuites civiles traditionnelles ne permettraient pas de résoudre les cas en instance. En Colombie-Britannique et au Yukon, un « plan d'adaptation du contentieux » (Modified Litigation Plan) fut mis en œuvre en 2005 pour régler les réclamations d'anciens pensionnaires. Conçu après de longues discussions entre les avocats qui représentaient ces derniers, ce plan visait à répondre au « besoin de simplifier la procédure de façon que le règlement puisse se faire convenablement mais plus rapidement, sans cesser de satisfaire aux exigences de transparence à l'égard du public ».[43] En fin de compte, le Modified Litigation Plan n'eut pas l'ambition de corriger tous les problèmes entourant les recours judiciaires intentés contre les pensionnats, mais il reposait sur des concepts comme l'élimination de la question de la répartition des responsabilités entre les défendeurs, la non-nécessité des expertises pour certains types de demande, un cadre moins formel pour la production de leur témoignage par les anciens pensionnaires, la présentation d'excuses, la présence de travailleurs de soutien et des activités de commémoration. Autant de concepts qui, par la suite, seraient à l'œuvre dans le cadre du Mode alternatif de règlement des conflits (MARC) et du Processus d'évaluation indépendant (PEI).

Avec le temps, on se mit à voir dans le règlement pancanadien des recours collectifs le moyen le plus efficace de résoudre les litiges issus du système des pensionnats. On pensait que la formule du recours collectif fixerait des limites de responsabilité, permettrait de régler plus vite et à moindre coût les très nombreuses demandes en instance, et conduiraient à des décisions définitives en ce qui avait trait aux conséquences juridiques des faits survenus dans les pensionnats. De plus, l'institution d'un recours collectif à l'échelle nationale établirait de facto le cadre organisationnel à l'intérieur duquel pourraient s'amorcer les discussions portant sur le mécanisme de règlement général à mettre en œuvre.

[38] Toutefois, un seul recours collectif avait été certifié par les tribunaux – *Cloud et al. v. The Attorney General of Canada et al. (2004),* 73 O.R. (3rd) 401 (CA).

[39] Zoë Oxaal, « 'Removing that Which Was Indian from the Plaintiff': Tort Recovery for Loss of Culture and Language in Residential Schools Litigation », dans *Saskatchewan Law Review,* vol. 68, n° 367, 2005, p. 367-402. Dans la plupart des provinces, les délais de prescription rendaient les réclamations pour violence physique illégitimes. En Ontario, il en était de même des réclamations pour violence sexuelle, mais comme la prescription ne s'appliquait pas dans cette province aux manquements à une obligation de fiduciaire, les deux types de réclamations étaient tout de même pris en considération. À peu près partout ailleurs au Canada, seules les réclamations pour sévices sexuels étaient examinées par les tribunaux.

[40] M. Moran, « The Role of Reparative Justice in Responding to the Legacy of Indian Residential Schools », dans *University of Toronto Law Journal,* vol. 64, n° 4, 2014, p. 529-565.

[41] Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003* (Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa, 2003).

[42] L'âge moyen des prêtres du diocèse d'Antigonish (Nouvelle-Écosse) passa en 15 ans de 55 à 61 ans; simultanément, leur nombre déclinait, ainsi que celui des fidèles. Financièrement, la judiciarisation des cas d'agressions sexuelles survenues tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des pensionnats pesait également lourd : le diocèse dut verser 15 millions de dollars aux victimes des agressions commises par ses prêtres au cours des 50 années précédentes. Tout cela força l'archevêché à vendre des biens, à liquider les sommes contenues dans ses comptes bancaires et à fermer des églises (Aaron Beswick, « Diocese Starts Church Review », *The Chronicle Herald,* 13 août 2013, p. A3.

[43] Tanya L. Jorgenson, directrice adjointe, Droit autochtone, région de la Colombie-Britannique et du Yukon, ministère de la Justice du Canada – Correspondance intitulée « Re: Modified Litigation Plan for IRS Claims in British Columbia and the Yukon » et datée du 20 décembre 2004 [traduction libre].

Règlement des litiges et mécanisme de règlement extrajudiciaire

Parallèlement aux processus judiciaires ou parajudiciaires, beaucoup de particuliers et d'organismes étudiaient d'autres modes de réparation des séquelles laissées par les pensionnats. Les observateurs avaient pris la mesure des limites que présentaient l'appareil de justice pénale et la formule des poursuites civiles face aux ramifications des mauvais traitements systémiques. Il fallait se tourner ailleurs.

En 1991, le gouvernement fédéral mit sur pied la Commission royale sur les peuples autochtones, dont le mandat était d'étudier l'évolution des relations entre les Autochtones, l'État et la société canadienne. La CRPA présida 178 journées d'audiences publiques dans 96 communautés et publia son rapport en 1996.[44] Sur la question des pensionnats, les auteurs recommandaient l'ouverture d'une enquête publique, des dédommagements pour les communautés (afin de faciliter le processus de guérison) ainsi que le financement des traitements requis par les victimes et leurs familles.

Deux ans plus tard, le gouvernement du Canada donnait sa réponse sous la forme d'un cadre stratégique intitulé ***Rassembler nos forces – Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones.***[45] Le document comprenait une « déclaration de réconciliation » dans laquelle l'État reconnaissait les injustices commises au fil de l'histoire envers les peuples autochtones du Canada et annonçait la mise sur pied de la Fondation autochtone de guérison, dotée de 350 millions de dollars « qui [seraient] consacrés à la guérison communautaire rendue nécessaire par suite des blessures causées par ces actes répréhensibles [les sévices sexuels et physiques exercés dans les pensionnats] ». L'État s'engageait aussi à « faciliter le processus de guérison communautaire en s'attaquant aux profonds impacts des abus perpétrés dans les pensionnats ». Quant à la ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'honorable Jane Stewart, elle prenait l'engagement général de « négocier plutôt que de s'en remettre aux tribunaux ».

En 1998-1999, des représentants du gouvernement et des organisations religieuses ainsi que des organismes autochtones et d'anciens élèves entamèrent, selon une formule originale, neuf « dialogues exploratoires » afin de définir les solutions et principes sur lesquels pourrait reposer le règlement non judiciaire des différends.[46] Dans la foulée, le Cabinet fédéral autorisa en 1999 le ministère de la Justice et celui des Affaires indiennes et du Nord canadien à lancer des projets pilotes de règlement des litiges visant à trouver l'équilibre entre les recours judiciaires et d'autres modes de règlement. Il s'agissait là d'un important changement d'optique de la part du gouvernement qui, jusque-là, se contentait de réagir après coup – une fois les demandes devant les tribunaux –, au lieu de concevoir de manière proactive d'autres modes de règlement.

Conscients que les sévices avaient d'abord eu des impacts individuels puis des effets d'ensemble (sur les familles et les communautés), les concepteurs donnaient à leurs projets pilotes une dimension collective. Le premier d'entre eux concerna les anciens élèves du pensionnat Grollier Hall, qui avait été visé par des poursuites criminelles conclues par plusieurs condamnations pour voies de fait. Ce pensionnat catholique avait été ouvert en 1959 à Inuvik. En 1962, un ancien surveillant, Martin Houston, fut inculpé, reconnu coupable et condamné à dix ans de prison pour avoir agressé sexuellement des élèves.[47] En 1997 et 1998, trois autres surveillants du pensionnat furent inculpés et condamnés pour des infractions sexuelles. En cours de procès, les victimes et les témoins furent contre-interrogés, firent l'objet d'un processus judiciaire insensible à leurs spécificités culturelles et, dans des circonstances pourtant très éprouvantes, ne bénéficièrent d'aucune aide sur le plan affectif et psychologique. Cependant, les procès eurent comme conséquence que de nombreuses victimes se regroupèrent de leur propre initiative pour se soutenir mutuellement pendant toute l'instruction. Les concepteurs du premier projet pilote en prirent bonne note.

Une approche collective fut adoptée pour certains projets pilotes. Les anciens élèves devaient présenter des demandes individuelles – des audiences seraient tenues pour détermination des différentes indemnités à accorder –, mais au sein du groupe qu'ils formaient, ils pouvaient se prêter mutuellement assistance et réconfort. Leurs audiences avaient lieu fréquemment dans les mêmes locaux et les repas pouvaient se prendre en commun, ce qui permettaient aux demandeurs (et souvent à leurs proches) d'échanger sur la manière dont les choses se passaient, pour mieux s'entraider. Une fois toutes les décisions prises, certains groupes soulignaient la fin des procédures par un banquet, des discours ou une activité commémorative; les demandeurs et leurs familles partageaient ainsi leur joie et vivaient une forme de réparation communautaire. Un geste qui marqua la fin des procès de Grollier Hall fut imité à plusieurs autres occasions : une partie des indemnités fut constituée en fonds commun que le groupe pourrait utiliser par la suite à des fins d'activités collectives.[48]

[44] Commission royale sur les peuples autochtones.
[45] Ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada, *Rassembler nos forces – Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1998).
[46] K. Mahoney, « The Settlement Process: A Personal Reflection ». On trouvera un résumé des débats en question dans *Reconciliation and Healing: Alternative Resolution Strategies for Dealing with Residential Schools Claims* (Affaires autochtones et du Nord Canada, Ottawa, 2000).
[47] En 2004, Martin Houston devait plaider coupable pour trois autres accusations de même nature. Les faits étaient également survenus à Grollier Hall.
[48] La formule connut une variante dans le cas des réclamations d'anciens élèves du pensionnat de Lower Post; c'est un comité de négociation qui s'occupa du règlement. On fit le total des indemnités, qu'on répartit en parts égales dont le montant fut gardé secret par le comité. La « mise de côté obligatoire » des fonds destinés à de futures activités de groupe suscita de fortes réactions négatives parmi les organismes autochtones et les personnes concernées. On considéra l'approche par trop paternaliste. Elle ne fut pas retenue dans le cadre du MARC et du PEI.

Les projets pilotes visaient à essayer des modes différents de règlement des litiges, se démarquant sur plusieurs points de l'approche traditionnelle par poursuite civile.[49] Bien que tous différents les uns des autres, les projets pilotes présentaient souvent les caractéristiques suivantes :

- Les demandeurs ne seraient pas interrogés par l'avocat du gouvernement ou de l'Église (ce fut vrai dans la plupart des cas);
- Un enquêteur indépendant était choisi par les parties en présence; son rôle pouvait consister notamment à poser des questions (approche « inquisitoire »);
- On ne faisait pas appel systématiquement à des rapports d'experts;
- Une aide à la guérison et un soutien psychologique étaient prévus tout au long du processus;
- Les audiences se tenaient dans un cadre informel, loin des « chausse-trapes » d'un tribunal;
- Avant l'audience, les demandeurs pouvaient pratiquer des rites (purification, prière...).

En 2001, le gouvernement du Canada mit sur pied RQPIC (Résolution des questions des pensionnats indiens Canada), un ministère distinct chargé de coordonner le règlement des différends liés aux abus commis. Ses services poursuivirent les consultations auprès des intéressés. Il en résulta, en 2003, un « Cadre national de règlement » (CNR).

Le CNR offrait encore la possibilité de régler les demandes par la voie des tribunaux mais prévoyait aussi un volet « MARC » (Mode alternatif de règlement des conflits).[50] Par ailleurs, un programme de soutien en santé mentale (PSSM) administré par Santé Canada garantirait que les demandeurs et leurs proches parents disposeraient des services appropriés.

S'inspirant des projets pilotes, les concepteurs du MARC adoptèrent le « Modèle de règlement de conflits pour les réclamations liées aux pensionnats indiens » en lieu et place des recours judiciaires traditionnels.[51] Ce modèle repose sur une liste de critères permettant de déterminer les indemnités pouvant être accordées en fonction des mauvais traitements subis et des préjudices qu'ils avaient entraînés.[52] Le ministère avait calculé le montant des indemnités pouvant être accordées en fonction des valeurs médianes établies par la jurisprudence. La grille d'indemnisation tenait compte des dommages indirects que constituaient la non-obtention d'un emploi ou d'un certain niveau de scolarité, ou encore le fait de n'avoir pu suivre telle ou telle formation. Le modèle MARC s'inspirait des éléments qui, dans le cadre des projets pilotes, visaient à rendre le processus plus rapide que la voie des tribunaux et davantage empreint de sollicitude; il prévoyait aussi des sommes supplémentaires pour soins futurs, services de consultation et traitement médical ou psychiatrique. Dans une certaine mesure, le modèle MARC réglait aussi la question litigieuse de l'indemnisation intégrale à prévoir pour certaines réclamations dont le bien-fondé avait été établi, abstraction faite de la répartition entre l'État et l'Église de la responsabilité des sévices perpétrés par le personnel du pensionnat.[53]

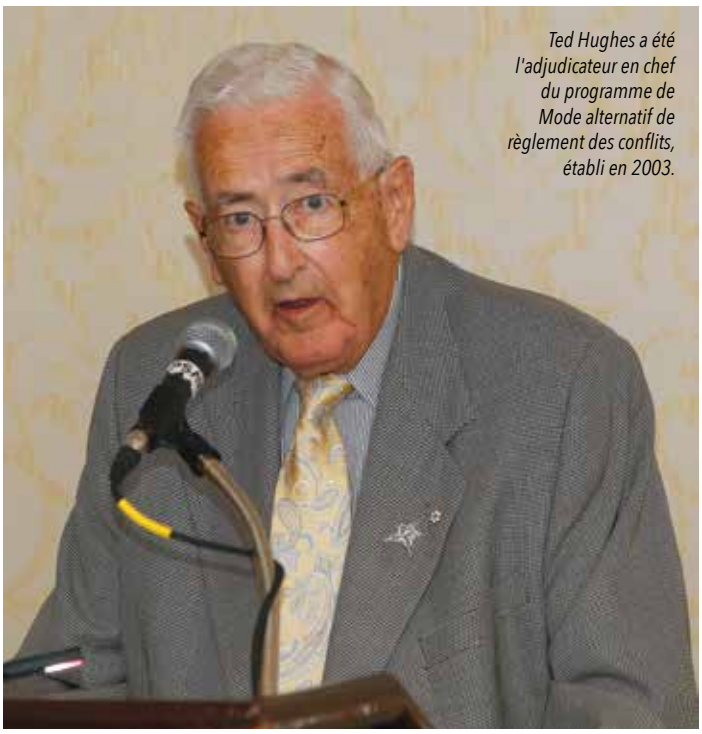
[49] Certains de ces autres modes avaient déjà été essayés dans le cadre de recours judiciaires (voir plus haut).

[50] Le programme de règlement dont il est question ici est dit tantôt « substitutif », tantôt « alternatif ». En anglais, on trouve les deux abréviations « DR » *(Dispute Resolution)* et « ADR » *(Alternative Dispute Resolution).* Voir par exemple : l'honorable Ken R. Halvorson, Indian Residential School Abuse Claims: A Lawyer's Guide to the Adjudicative Process (Thomson Canada, Toronto, 2005); Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Nord, *Étude de l'efficacité du mode alternatif de règlement des conflits du gouvernement dans le règlement des revendications relatives aux pensionnats indiens* (Chambre des communes, 38e législature, 1re session, Ottawa, 2004); Résolution des questions des pensionnats indiens Canada, *Rapport ministériel sur le rendement 2004-2005* (ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, Ottawa, 2005). Par souci d'uniformité, nous n'utiliserons ici que l'abréviation « MARC ».

[51] On trouvera une description détaillée et une analyse du fonctionnement de ce modèle dans Halvorson (op. cit.).

[52] Une telle « grille d'indemnisation » fut aussi utilisée par le Irish Redress Board mis sur pied en 2002 pour traiter les réclamations concernant les mauvais traitements infligés à des enfants dans le réseau irlandais des établissements de soins. En Irlande, toutefois, les trois quarts de l'indemnité correspondaient aux dommages indirects – pour lesquels la causalité devait être prouvée selon des critères juridiques très stricts –, le reste concernant l'acte déclencheur. Dans le cadre des modèles MARC et PEI, l'essentiel de l'indemnisation était davantage en rapport avec l'acte en question que liée aux dommages indirects, mais dans le cas d'une demande ordinaire (par opposition aux demandes complexes), le préjudice attesté pouvait n'être que « plausiblement relié » à l'acte attesté – il n'était pas nécessaire d'évaluer le lien de causalité selon les normes plus strictes qu'un tribunal aurait suivies.

[53] En 2001, l'honorable Herb Gray fut chargé de mener les discussions qui s'imposaient entre le gouvernement du Canada et les Églises en matière de partage des responsabilités. À l'issue des pourparlers, l'État consentait à verser la totalité de l'indemnité pour certaines réclamations fondées concernant des sévices perpétrés avant avril 1969 et, s'ils avaient été perpétrés antérieurement, à partager le fardeau de l'indemnisation avec les Églises. Cependant, bien que le programme MARC fût en vigueur, les organismes religieux catholiques n'avaient pas encore signé les « accords de contribution » conclus avec le gouvernement du Canada, et seules certaines entités avaient décidé de payer leur part (30 %), et encore, au cas par cas. Quand le PEI entra en application, l'État, en plus de ce qu'il avait déjà versé au titre du MARC, assuma la part non payée par les Églises dans le cadre de ce programme.



Ted Hughes a été l'adjudicateur en chef du programme de Mode alternatif de règlement des conflits, établi en 2003.

D'un autre côté, les parties en présence voulaient s'assurer que le MARC comprenait un processus de validation suffisamment rigoureux pour qu'aucun doute n'entoure les indemnités déjà versées et ne mette en question la réalité des faits survenus dans les pensionnats, ni leurs séquelles. Cette exigence de validité des demandes fut ressentie d'autant plus vivement après la publication en 2002, par l'honorable Fred Kaufman, d'un rapport sur le programme d'indemnisation que le gouvernement de la Nouvelle-Écosse avait mis sur pied dans le cas du Shelbourne Youth Centre. En 1996, l'administration provinciale avait en effet prévu un processus de règlement extrajudiciaire afin de dédommager les victimes des sévices perpétrés dans cet établissement administré par le gouvernement. Or, dans son rapport, M. Kaufman écrivait que le programme « présentait de graves défauts. Il a en effet laissé entendre à beaucoup de nos concitoyens que des victimes d'agressions avaient en fait agi de manière frauduleuse à l'égard du gouvernement, que des employés innocents avaient été dépeints comme des agresseurs et qu'il y avait lieu de douter de la réalité ou de la gravité des sévices qu'auraient soi-disant subis des jeunes dont la province de la Nouvelle-Écosse avait la charge. »[54]

Aussi le programme MARC prescrivait-il que le gouvernement fédéral vérifie l'admissibilité des demandes et que, en ce qui concernait les allégations de mauvais traitements, la charge de la preuve incombait aux demandeurs, et ce, selon la prépondérance des probabilités (on the balance of probabilities). Les avocats des demandeurs devaient constituer les dossiers et réunir un certain nombre de documents, notamment ceux qu'exigeait la preuve de tel ou tel dommage indirect ou manque à gagner dû aux mauvais traitements subis. Les personnes désignées comme agresseurs n'étaient pas autorisées à assister aux audiences, mais elles avaient le droit d'être informées des allégations portées contre elles et d'être entendues lors d'une audience distincte. En fin de compte, il appartenait à l'adjudicateur d'établir la crédibilité des demandes ainsi que les facteurs qui détermineraient le montant de l'indemnité.

Une fois le MARC en vigueur, un « Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens » dirigé par un adjudicateur en chef fut institué au sein de RQPIC.[55] Contrairement à ce qui passait lors des projets pilotes – dans le cadre desquels les parties pouvaient s'entendre sur tel ou tel « enquêteur indépendant » –, les adjudicateurs du MARC étaient d'abord choisis par un comité de représentants des organismes autochtones, des avocats des demandeurs, des Églises et du gouvernement fédéral. Ensuite, l'adjudicateur en chef leur confiait telle ou telle affaire. Ils ne pouvaient être démis de leurs fonctions qu'après approbation de l'adjudicateur en chef. Ce processus échelonné établissait une séparation entre les adjudicateurs indépendants chargés d'instruire les dossiers, d'une part et, de l'autre, les représentants du ministère qui jouerait le rôle de défendeur.

Avec le MARC, une certaine dimension collective était conservée, mais l'accent était désormais placé sur les demandes individuelles. Les plaignants avaient le choix entre des poursuites judiciaires classiques, la participation à un recours collectif, la négociation d'un règlement ou l'inscription au MARC. Une fois la demande acceptée au titre du programme par l'État, ce dernier se trouvait dans l'obligation de verser l'indemnité que déterminerait l'adjudicateur. De leur côté, les demandeurs n'avaient d'autre obligation que celle d'accepter l'indemnité en question et de renoncer à toute poursuite civile, une fois la décision prononcée.[56] Une fois la décision prononcée et l'indemnité acceptée, l'État versait une somme supplémentaire s'élevant à 15 % de l'indemnité, aux fins de paiement des frais facturés par l'avocat du demandeur.[57] Les demandeurs pouvaient participer au MARC sans être représentés par un avocat; le gouvernement du Canada avait préparé à leur intention un guide en « langage ordinaire ».

Entre novembre 2003 et mars 2007, plus de 7 600 demandes de règlement selon l'approche MARC furent déposées.

[54] Fred Kaufman, *Searching for Justice: An Independent Review of Nova Scotia's Response to Reports of Institutional Abuse,* province de la Nouvelle-Écosse, Halifax, 2002 [traduction libre].

[55] Les représentants de l'État, des Églises, des organismes autochtones et des avocats des anciens pensionnaires choisirent l'honorable Ted Hughes comme adjudicateur en chef du programme. Il faisait office d'intervenant indépendant que seul le groupe de référence de l'adjudicateur en chef pouvait démettre de ses fonctions (ce groupe était composé de représentants des parties dont il vient d'être question).

[56] Dans sa forme initiale, le programme exigeait que le demandeur signe la renonciation avant l'audience, mais les groupes de survivants n'étaient pas d'accord et c'est pourquoi on décida d'attendre le prononcé des décisions. La renonciation rendait nulle et non avenue toute autre réclamation contre l'État ou les Églises, sauf si elle invoquait le préjudice linguistique et culturel subi (non pris en considération par le MARC).

[57] Le MARC prévoyait aussi un « processus B » accéléré, à suivre lorsque le demandeur disait seulement avoir subi un « isolement injustifié » ou qu'il ne présentait aucune marque ou lésion ancienne; dans ce cas, l'indemnité pouvant être accordée ne dépassait pas 3 500 $ et l'État participait au paiement des honoraires de l'avocat à hauteur de 500 $ ou de 15 % de l'indemnité accordée, selon le plus élevé de ces deux montants.

Pour beaucoup de ceux auxquels l'approche MARC était familière, son adoption représentait un net progrès par rapport aux recours judiciaires. Le programme était clairement conçu pour que les demandes puissent être traitées plus vite que par les tribunaux et dans un cadre moins intimidant. Conformément à certains choix des tenants d'une approche différente de la voie des tribunaux – choix priorisés dans les projets pilotes –, on s'y montrait non accusatoire et on évitait les contre-interrogatoires; les audiences n'étaient pas tenues en public et pouvaient se dérouler là où le demandeur le préférait; des travailleurs en santé communautaire offraient leurs services tout au long du processus; des cérémonies traditionnelles pouvaient avoir lieu pendant l'audience; l'État payait à l'avance les frais que devaient engager les demandeurs pour se rendre à l'audience; en matière de causalité, on pouvait se contenter d'un lien plausible; si les actes commis et les torts subis étaient prouvés conformément aux critères MARC, l'indemnité était accordée; enfin, les indemnités étaient du même ordre de grandeur que celles que les tribunaux avaient déjà accordées. Pour beaucoup – notamment au sein du gouvernement –, le processus constituait, par rapport aux recours judiciaires, une bonne formule de substitution.

Cela dit, le MARC suscita également de vives critiques. En 2004, l'Assemblée des Premières Nations tint à la faculté de droit de l'Université de Calgary une conférence sur le sujet à la suite de laquelle un comité d'experts allait publier un ***Report on Canada's Dispute Resolution Plan to Compensate for Abuses in Indian Resolution Schools*** (« rapport sur le plan canadien de règlement des litiges pour sévices subis dans les pensionnats »).[58] Les conférenciers et les auteurs du rapport soulignaient certains des aspects positifs du MARC mais se montraient également très critiques.[59] Voici les points qu'ils soulevaient :

- *Traitement inéquitable* – Les indemnités accordées par les adjudicateurs présentaient de fortes disparités régionales; les critères MARC faisaient en sorte que les anciens pensionnaires de Colombie-Britannique, du Yukon et de l'Ontario n'étaient pas indemnisés de la même façon que dans le reste du pays.[60] On observait aussi des différences selon la période pendant laquelle les mauvais traitements avaient été subis; dans le cas du « processus B », les critères faisaient référence aux « normes de l'époque », c'est-à-dire à la rigueur avec laquelle il paraissait normal, à tel ou tel moment de l'histoire des pensionnats, de faire appliquer la discipline.[61]

- *Écarts selon l'organisme religieux visé* – L'indemnité dépendait de la confession dont relevait l'établissement fréquenté autrefois par le demandeur. Les organismes anglicans, presbytériens ou rattachés à l'Église unie avaient accepté de payer 30 % de l'indemnité, le reste étant à la charge de l'État. Par contre, comme l'Église catholique refusait généralement de verser quoi que ce fût, la plupart des anciens élèves des pensionnats catholiques ne recevraient que 70 % de l'indemnité accordée.[62]

- *Torts indéterminés et demandes irrecevables* – Dans le cas des femmes, le MARC ne mentionnait pas explicitement les préjudices qu'avaient constitué une grossesse non désirée, une adoption forcée ou un avortement consécutif à une agression sexuelle. Le cas était laissé à l'appréciation de l'adjudicateur. Par ailleurs, le préjudice linguistique et culturel n'était pas considéré comme donnant droit à indemnisation – devant les tribunaux, ce point avait constitué une grave pomme de discorde.

- *Demandes alléguant des sévices entre élèves* – Il n'y avait pas indemnisation dans le cas de sévices perpétrés par d'autres élèves, sauf si l'on pouvait prouver que le personnel du pensionnat était au courant. Compte tenu du secret qui entoure généralement les agressions sexuelles, cette preuve était bien difficile à établir.

- *Guérison et réconciliation* – Les représentants du gouvernement ou de l'Église présentaient parfois des excuses, mais le MARC ne prescrivait pas grand-chose en matière de guérison et de réconciliation.

- *Grand âge de certains demandeurs* – Les délais de mise en œuvre du MARC et la lenteur des procédures n'en faisaient pas une formule adaptée aux besoins des demandeurs âgés. Le rapport de 2004 soulignait que 93 dossiers seulement avaient été réglés de cette manière jusqu'alors.

- *Coûts* – On estimait que les coûts d'administration du MARC (dont une part importante, il est vrai, consistait en frais de mise en œuvre) étaient quatre fois plus élevés que le montant total des indemnités versées.[63]

- *Caractère définitif non acquis* – La décision prise n'entraînait aucune obligation pour le demandeur, qui avait le droit de ne pas l'accepter et, dans ce cas, de se tourner ensuite vers les tribunaux. Par contre, s'il acceptait la décision, le gouvernement du Canada, de son côté, devait s'y conformer et ne pouvait faire appel.

[58] Assemblée des Premières Nations, *Report on Canada's Dispute Resolution Plan to Compensate for Abuses in Indian Residential Schools* (APN, s.l., 2004).
[59] Voir Mahoney, « The Settlement Process ».
[60] Ces écarts étaient similaires à ceux qui avaient déjà été observés lors des recours judiciaires.
[61] Rappelons que le « processus B » concernait les réclamations pour violence physique excessive soumises par des demandeurs qui ne présentaient plus de traces de blessure ou qui disaient avoir subi un isolement injustifié.
[62] Ce point fut réglé lorsque le PEI entra en application : l'État, en plus de ce qu'il avait déjà versé au titre du MARC, assumait la part non payée par l'Église catholique.
[63] Association du Barreau canadien, *The Logical Next Step: Reconciliation Payments for All Indian Residential School Survivors* (ABC, s.l., 2005). Ce rapport entre charges administratives et indemnités était encore plus élevé dans le cas des demandes traitées selon le « processus B ». Précisons toutefois qu'on n'en était alors qu'à la première année de mise en œuvre du MARC.

Indépendance – L'État jouait deux rôles : il administrait le MARC et était l'un des défendeurs. Certes, les décisions étaient prononcées par les adjudicateurs, non par le gouvernement fédéral, et RQPIC affirmait décider en toute neutralité. Cependant, l'État était libre de choisir les demandes à traiter, aussi l'accusa-t-on constamment d'utiliser un processus manquant de transparence et ne tenant pas compte des spécificités culturelles. D'ailleurs, les consultations qui en avaient précédé la mise en œuvre ne changeaient rien au fait qu'il s'agissait d'un programme gouvernemental. On ne pouvait s'attendre à voir accepté sans réserve un processus dont les règles étaient fixées par une seule des parties en présence (même si ses intentions étaient bonnes) et ne pouvaient être révisées ou modifiées que par elle.

Les auteurs du rapport de l'APN poursuivaient en indiquant ce qu'ils estimaient être les conditions essentielles à remplir pour que tous les anciens élèves soient dédommagés entièrement et de manière équitable. D'après les consultations menées auparavant, le processus idéal devait :

- être inclusif, équitable, accessible et transparent;
- répondre intégralement aux besoins des demandeurs en reconnaissant tous les torts causés par les pensionnats (lors du séjour en pension et par la suite) et en y portant remède;
- respecter la dignité de chacun et l'égalité de tous, sans égard au sexe ou au groupe ethnique d'appartenance;
- contribuer à la réconciliation et à la guérison;
- ne pas porter préjudice aux anciens élèves encore en vie, ni à leurs proches.

Guérison et réconciliation

Les efforts visant à réparer les préjudices subis par les pensionnaires devant les tribunaux ou suivant un mode de règlement alternatif s'inscrivaient dans un contexte plus large. L'objectif était de comprendre et de corriger les impacts qu'avait eus la politique des pensionnats indiens. En 1986, l'Église unie du Canada s'excusa d'avoir cherché à imposer aux Autochtones la culture et les valeurs européennes. En 1991, les Oblats de Marie Immaculée présentèrent des excuses concernant plus particulièrement les pensionnats. Suivirent, sur le même sujet, celles de l'Église anglicane du Canada (1993), de l'Église presbytérienne du Canada (1994), de l'Église unie du Canada (1998) et de la Gendarmerie royale du Canada (2004). En 1998, dans sa « Déclaration de réconciliation », le gouvernement du Canada exprimait ses « regrets les plus sincères » pour la « tragédie des sévices physiques et sexuels [perpétrés] dans des pensionnats », puis annonçait quelles sommes seraient allouées à la mise sur pied de la Fondation autochtone de guérison, destinée à soigner les séquelles des mauvais traitements subis. Des activités de guérison furent menées lors des projets pilotes, dans le cadre du MARC et parfois même devant les tribunaux.

En outre, comme on l'a dit ci-dessus, l'État, les Églises et des organismes autochtones menèrent en 1998 et en 1999 une série de dialogues exploratoires visant non seulement à étudier des moyens de règlement des litiges en instance, mais aussi à entamer plus largement la réparation des séquelles des pensionnats.

Comme l'avait conclu la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), « [r]éparer les torts infligés par les pensionnats nécessitera une action concertée sur plusieurs fronts ». Les auteurs recommandaient notamment l'ouverture d'une enquête publique. De son côté, l'APN observait dans son rapport sur le MARC : « Pour parvenir à une saine réconciliation entre le gouvernement du Canada, les Églises et les anciens élèves, mais aussi pour faciliter la guérison de ces derniers et des communautés autochtones, il est fondamental de remédier aux torts causés de la manière la plus exhaustive possible ». Comme l'écrivait la CRPA, « [s]ans justice, il ne peut y avoir ni paix ni harmonie ».

En dépit des discussions en cours et de la présentation d'excuses publiques, il était difficile de bâtir la confiance et de travailler à la réconciliation si les survivants des pensionnats devaient réclamer des dédommagements au moyen de recours judiciaires, tout en faisant face aux défenses en droit par lesquelles l'État et les Églises avaient essayé de limiter ou de nier leur responsabilité. Si quelques affaires au civil furent dénouées et suivies d'un règlement, le fait de choisir une approche encourageante et non accusatoire pour dédommager les anciens pensionnaires permettait par bien des aspects de remplir l'une des conditions préalables au processus de guérison et de réconciliation auquel aspiraient Autochtones et non-Autochtones.

La Convention de règlement relative aux pensionnats indiens

Les événements de l'année 2005 eurent d'importants effets sur la bonne marche des processus politiques et juridiques liés à la question des pensionnats. En février, différents témoins avaient exprimé de vives critiques devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, si bien que ce dernier, dans le rapport qu'il déposa à la Chambre des communes en avril, recommanda l'arrêt du programme MARC.[64] Peu après, les députés votaient en faveur du remplacement du MARC par un mécanisme qu'ils demandaient au gouvernement de proposer dans les quarante jours suivants.

[64] On trouvera résumées les dépositions des témoins dans Paulette Regan, *Unsettling the Settler Within: Indian Residential Schools, Truth Telling, and Reconciliation in Canada* (UBC Press, Vancouver, 2011, p. 125-136).

Au début du mois de mai, la Cour suprême du Canada rejeta la demande en autorisation d'interjeter appel qu'avait déposée le gouvernement après que la Cour d'appel de l'Ontario eut décidé de certifier le recours collectif Cloud. Cette décision n'avait pas seulement eu pour effet d'ouvrir la voie à ce recours, elle annonçait aussi la certification du recours Baxter.

Toujours en mai, le gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières Nations signèrent un accord politique dans le but de résoudre tous les litiges en instance, et ce, avec la sanction des tribunaux. Phil Fontaine, alors chef national de l'APN, devait dire de cet accord qu'il visait à « un traitement plus satisfaisant, plus rapide et moins coûteux des demandes des anciens élèves maltraités dans les pensionnats », mais qu'il s'agissait aussi d'un « engagement pris par le pays tout entier pour mener un dialogue national sur le thème de la guérison, de la réconciliation, de la commémoration et de la vérité collective », en plus de garantir « un traitement global des tragiques séquelles de notre passé commun ».

Le gouvernement confia à l'honorable Frank Iacobucci, ancien juge de la Cour suprême du Canada, le soin de négocier avec les représentants des parties en présence – l'APN et les communautés inuites, les groupes de survivants des pensionnats ainsi que les avocats des anciens élèves et des organismes religieux. M. Iacobucci se souvient : « Pour les cas de grave atteinte à l'intégrité physique et d'agression sexuelle, nous cherchions de meilleures solutions que le MARC, dans le cadre duquel les demandes s'étaient accumulées, preuve de son inefficacité. Nous voulions faire en sorte que le traitement des demandes et le calcul des indemnités se fassent équitablement et le plus efficacement possible. Il fallait pour cela placer les besoins des demandeurs au centre des préoccupations, mais aussi concevoir des mécanismes empreints d'intégrité,

d'impartialité et de fidélité au fond de l'affaire ». Les discussions aboutirent à un accord de principe que signèrent toutes les parties à la fin du mois de novembre.[65]

Le 10 mai 2006, le Consortium national,[66] le cabinet Merchant Law Group, les avocats indépendants, l'APN, les représentants des Inuits, le Synode général de l'Église anglicane du Canada, l'Église presbytérienne du Canada, l'Église unie du Canada, les entités religieuses catholiques et le gouvernement du Canada signaient la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (CRRPI).

Une motion sur consentement fut ensuite soumise à la Cour supérieure de justice de l'Ontario et aux cours supérieures de huit autres provinces et territoires en vue de la certification du recours collectif à venir et de l'approbation de la Convention. Dans la motion, il était proposé de regrouper tous les litiges en instance au sein d'un même recours collectif, engagé à l'échelle nationale par les « survivants » auxquels s'appliquerait la Convention, c'est-à-dire ceux qui avaient séjourné dans un pensionnat indien du Canada entre le 1er janvier 1920 et le 31 décembre 1997, et qui étaient encore en vie le 30 mai 2005. La motion fut approuvée le 15 décembre 2006 par Warren K. Winkler, qui était alors le juge principal régional de l'Ontario.[67] Les cours suprêmes des autres régions administratives tinrent des audiences en vue de la certification du recours collectif. Après approbation par les tribunaux provinciaux ou territoriaux, une période d'option de non-participation de six mois fut observée, à la suite de laquelle la Convention de règlement – qui constituait alors le mécanisme extrajudiciaire du genre le plus important dans l'histoire du Canada – entra en vigueur le 19 septembre 2007.

La CRRPI visait à résoudre de façon équitable et définitive les différends issus du système des pensionnats indiens, en dédommageant (financièrement ou non) ceux que leur séjour dans ces établissements avait cruellement éprouvés. Sa mise en œuvre serait supervisée par neuf cours supérieures provinciales ou territoriales et le financement, assuré par le gouvernement fédéral.

La Convention de règlement constituait un engagement général à réparer les torts causés dans les pensionnats et à promouvoir la réconciliation. Parmi ses dispositions, les unes portaient donc sur le dédommagement des anciens élèves encore en vie et les autres visaient à recueillir des témoignages sur la vie en pension tout en facilitant la guérison des peuples autochtones et le rapprochement entre l'État canadien et ces derniers.

[65] Les représentants des Inuits n'avaient pas été partie prenante à l'accord que le gouvernement fédéral et l'APN avaient conclu en mai pour amorcer les discussions sur les nouveaux mécanismes de règlement à établir. Ils s'assirent à la table des négociations en septembre 2005, après le dépôt de recours collectifs entamés au nom d'anciens élèves des régions sous administration inuite.

[66] Le Consortium national comprenait vingt cabinets d'avocats représentant d'anciens élèves des pensionnats dans le cadre de poursuites individuelles ou de recours collectifs. Ils s'étaient groupés en 2003 afin de mener, à l'échelle nationale, un plan de règlement judiciaire et une campagne d'action politique. Le consortium était issu en partie d'une association qu'avaient formée, plusieurs années auparavant, les avocats des anciens élèves des pensionnats canadiens. Il jouait le rôle de bureau central d'information et de diffusion d'idées sur la manière de traiter les demandes de leurs clients.

[67] *Baxter v. Canada (Attorney General),* 2006 CanLII 41673 (ON SC).

Vitrail dans l'édifice du Parlement qui souligne les séquelles que les pensionnats indiens ont laissées sur les anciens élèves et leurs familles.

Les dispositions dont la portée dépassait le cadre des dédommagements proprement dits étaient de natures diverses :

Commission de vérité et réconciliation – La CVR se voyait doter de 60 millions de dollars pendant cinq ans. Cette enveloppe devait permettre de recueillir les récits des anciens pensionnaires, de leurs proches, de leur communauté et de quiconque avait également subi les effets directs ou indirects de la vie en pension. Les activités organisées à l'échelle nationale et dans les communautés visaient à éclairer les Autochtones et les Canadiens, à les aider à se réconcilier et à susciter entre eux de nouvelles relations, empreintes de compréhension et de respect mutuels. La CVR publia son rapport final en 2015.

Commémoration – La Convention de règlement allouait 20 millions de dollars pendant six ans à des activités visant à « honorer les anciens élèves des pensionnats indiens, leurs familles et leurs collectivités, perpétuer le souvenir de leur expérience, leur rendre hommage et sensibiliser les gens » (Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir – Sommaire du rapport final, p. 37). C'est ainsi qu'allait être installé, dans l'édifice du Parlement, un vitrail évoquant la mémoire des anciens pensionnaires et de leurs proches. Citons également, bien que l'événement n'ait pas eu lieu officiellement dans le cadre de la CRRPI, les excuses que Stephen Harper, alors chef du gouvernement, présenta le 11 juin 2008 dans l'enceinte de la Chambre des communes auprès des anciens élèves, de leurs familles et de leurs communautés, pour le rôle qu'avait joué l'État dans l'administration des pensionnats.[68]

Guérison – Pour poursuivre sa mission dans les communautés autochtones, la Fondation autochtone de guérison recevait une enveloppe de 125 millions de dollars. La Convention de règlement prévoyait aussi le maintien des services de soutien assurés par Santé Canada, notamment la ligne d'écoute téléphonique permanente et l'action des travailleurs de soutien en santé communautaire.

Les deux dispositions concernant les dédommagements proprement dits étaient les suivantes :

En premier lieu, un « Paiement d'expérience commune » (PEC) serait versé aux anciens élèves admissibles qui avaient vécu dans un pensionnat indien avant le 31 décembre 1997. Administré par Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC), le programme reconnaissait pour la première fois la dimension collective des faits vécus en pensionnat indien. Chaque ancien élève qui avait résidé dans l'un des établissements admissibles et qui était encore en vie le 30 mai 2005 pouvait faire une demande et obtenir 10 000 $ pour la première année scolaire suivie complètement ou en partie dans le pensionnat, plus 3 000 $ pour chacune des années complètes ou partielles suivantes. Le PEC s'élevait en moyenne à 20 457 $ par personne et l'enveloppe totale prévue était de 1,6 milliard de dollars.[69]

La CRRPI prévoyait aussi un Processus d'évaluation indépendant (PEI) des demandes de règlement pour abus sexuels, mauvais traitements ou autres actes fautifs commis dans les pensionnats. Un dédommagement pouvant atteindre 275 000 $ était prévu, tout dépendant de la nature des faits et des préjudices subis par l'intéressé.[70] Une fois la CRRPI approuvée par les tribunaux, les demandes déposées au titre du PEI furent acceptées du 19 septembre 2007 au 19 septembre 2012.[71]

Comme le PEI constituait l'un des mécanismes de règlement d'un recours collectif, il n'avait plus de caractère optionnel par rapport aux recours judiciaires. Aux termes de la CRRPI, c'était désormais la seule façon de demander réparation pour les mauvais traitements subis en pension, à moins de s'être expressément retiré du recours collectif dans les délais prévus par les tribunaux (il fallait pour cela n'avoir présenté de demande ni en cour, ni au titre du MARC, ni dans le cadre du PEI).

[68] La présentation de ces excuses n'était pas prévue dans la Convention de règlement mais dans l'accord politique précité. Elle avait d'ailleurs été recommandée par le juge en chef de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, M. Brenner, lorsqu'il prononça la décision par laquelle il approuvait la CRRPI.

[69] *Statistiques sur la mise en œuvre de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens,* « Renseignements à jour au sujet du Processus d'évaluation indépendant du 19 septembre 2007 au 31 mars 2016 », Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 19 février 2019 (www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1315320539682/1571590489978). L'enveloppe initiale (non révocable) était de 1,9 milliard de dollars. Au cas où elle se révélerait insuffisante, elle devait être accrue en conséquence. Inversement, si elle dépassait les besoins de l'ensemble des bénéficiaires (ce fut le cas), l'excédent serait versé sous forme de prestations d'éducation aux anciens pensionnaires et à leurs proches.

[70] Le PEI offrait aussi trois possibilités de recours aux tribunaux : si le demandeur invoquait une perte de revenus réelle; s'il était suffisamment prouvé que le demandeur avait subi des préjudices physiques d'une gravité telle que l'indemnisation pouvant être accordée par un tribunal serait supérieure au montant maximal prévu par le PEI; si, dans le cas d'un « autre acte fautif », la complexité et l'étendue des preuves nécessaires pour étayer les préjudices allégués faisaient du recours aux tribunaux la procédure la plus appropriée. Dans ces trois situations, le montant de l'indemnité ne serait pas plafonné. Dans le cas des plaintes pour perte de revenus réelle, si le dédommagement réclamé excédait 250 000 $, le processus de règlement négocié pourrait être mis en œuvre (voir aussi chapitre 4).

[71] Les tribunaux de contrôle ordonnèrent par la suite que les demandes reçues au plus tard le 2 septembre 2013 au sujet d'un établissement fréquenté par des enfants de la bande Mistassini seraient considérées comme ayant été déposées au plus tard le 19 septembre 2012. En 2018, les tribunaux ajoutèrent Kivalliq Hall à la liste des pensionnats admissibles et fixèrent au 25 janvier 2020 la date limite de réception des demandes concernant cet établissement. Les tribunaux de contrôle décidèrent aussi que les demandes traitées par le cabinet Blott & Company seraient présumées avoir été soumises avant la date limite (Cour suprême de l'Alberta, 2012).

LE PROCESSUS D'ÉVALUATION INDÉPENDANT

Objectifs du PEI

La Convention de règlement relative aux pensionnats indiens devait sa portée exceptionnelle – inédite dans l'histoire du Canada – aux multiples objectifs visés, qui découlaient du principe et des impacts du système des pensionnats, mais aussi des longs tâtonnements qui avaient abouti à la CRRPI. Ces objectifs étaient en accord avec les intérêts et les espoirs – forcément divers – des parties prenantes, avec le contexte social, politique et juridique qui avait présidé à la formulation de l'entente, et avec ce que celle-ci devait produire concrètement pour tous ceux et celles que le système avait brimés.

Commissaire de la CVR, Wilton Littlechild

Partie intégrante de la CRRPI, le Processus d'évaluation indépendant avait ses propres objectifs. Certains étaient énoncés explicitement dans la Convention, d'autres étaient de caractère plus général. Ils déterminaient la façon dont les demandes soumises allaient être traitées et la forme des tâches que devraient assumer les différents intervenants. Ils constituaient aussi les principes directeurs selon lesquels le Comité de surveillance conduirait son action vis-à-vis du PEI.

Règlement des litiges

Pour bien comprendre les objectifs du PEI, il faut se rappeler qu'il s'inscrivait dans une entente visant à régler des litiges. Les poursuites et les recours collectifs concernant les faits survenus dans les pensionnats s'étaient multipliés; ils étaient complexes, coûtaient cher et traînaient en longueur. Par rapport aux recours judiciaires, le Mode alternatif de règlement des conflits (ou « programme MARC ») avait représenté un net progrès mais, par certains aspects, laissait bien des parties en présence sur leur faim. Les leçons avaient été tirées. Le PEI avait été conçu en vue d'un règlement plus rapide; il allait permettre de reconnaître la validité des réclamations et les impacts des faits survenus en pension, mais serait à la fois moins éprouvant que les comparutions au tribunal et plus adapté aux spécificités culturelles des anciens pensionnaires; il assurerait des décisions et des sentences uniformes, peu importe dans quelle partie du pays ou sous quelle autorité religieuse l'établissement considéré avait été administré; il serait supervisé par des tribunaux mais non pas conduit par le gouvernement; enfin, il mettrait un terme aux poursuites.

Réconciliation

Les efforts visant à réparer les préjudices subis par les pensionnaires s'inscrivaient dans un contexte plus large. L'objectif était de comprendre et de corriger les impacts qu'avait eus la politique des pensionnats indiens. En avaient témoigné le travail de la Commission royale sur les peuples autochtones; le plan d'action du Canada pour les questions autochtones et l'établissement par le gouvernement de la Fondation autochtone de guérison; les excuses présentées par certaines Églises, par la GRC et par la ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien; les efforts activement déployés par les groupes autochtones, les Églises et l'État pour dialoguer et promouvoir la réconciliation.

Les excuses publiques et le dialogue en cours n'empêchaient pas le fait qu'il était difficile de bâtir la confiance et de travailler à la réconciliation si les survivants des pensionnats devaient demander réparation par la voie des tribunaux, devant lesquels ils se heurtaient aux défenses en droit du gouvernement fédéral et des Églises, soucieux de limiter leur responsabilité – quand ils ne la niaient pas. Le processus de guérison et de réconciliation auquel aspiraient Autochtones et non-Autochtones exigeait de choisir une approche plus chaleureuse et non accusatoire pour réparer les torts causés. Comme l'écrivait la Commission royale sur les peuples autochtones dans son rapport de 1996, « [s]ans justice, il ne peut y avoir ni paix ni harmonie ». Inscrit dans la Convention de règlement, le PEI avait justement pour but de rendre compte avec justice des actes commis et de leurs conséquences.

Centre des audiences de Winnipeg

Guérison – Un processus axé sur les demandeurs

L'un des principes sur lesquels reposait le PEI était que les demandeurs devaient être au centre des préoccupations. La réconciliation était un objectif implicite du PEI (en tant qu'élément de la CRRPI), mais par certains de ses aspects, le processus entendait explicitement faciliter la cicatrisation des blessures. Chargé d'évaluer continuellement sa bonne marche – et, plus sporadiquement, les améliorations qu'on lui apportait –, le Comité de surveillance n'eut de cesse que le PEI demeure axé sur les demandeurs.

Ceux qu'avait durement éprouvés la vie en pensionnat disposèrent en tout temps d'une ligne de téléassistance et d'une ligne téléphonique d'urgence. Un agent de soutien était désigné auprès des demandeurs qui choisissaient de ne pas se faire représenter par un avocat. À chaque étape (y compris pendant l'audience), les demandeurs pouvaient consulter des travailleurs en santé communautaire. Ils pouvaient également se faire accompagner à l'audience par des Aînés, des interprètes, des proches ou des membres de la communauté – une forme de soutien qui pouvait aussi faciliter la guérison intergénérationnelle.

Chacun pouvait indiquer à quel endroit il désirait être entendu en audience et s'il préférait l'être par un adjudicateur ou par une adjudicatrice. Les audiences avaient lieu non pas dans un tribunal, mais dans un cadre confidentiel et informel (salle d'audience, hôtel, bureau de l'avocat, domicile du demandeur…). En outre, on y accordait une place aux pratiques traditionnelles et cérémonielles (purification par la fumée, chants, prières, etc., selon ce que préférait le demandeur).

Au cours de l'audience, seul l'adjudicateur pouvait interroger le demandeur, selon une approche inquisitoire. Aucun contre-interrogatoire n'était possible de la part des avocats du gouvernement, des Églises ou des agresseurs présumés.

À l'issue de l'audience, il était fréquent que les représentants du gouvernement du Canada et des organismes religieux qui y participaient reconnaissent eux aussi les faits ou présentent des excuses au demandeur. Par ailleurs, l'indemnisation pouvait comprendre, à la demande du plaignant, un volet « soins futurs » censé faciliter le processus de guérison qui suivrait l'audience et la décision.

L'audience proprement dite pouvait changer la donne pour tous les participants. Les demandeurs se voyaient offrir l'occasion – certains, pour la première fois de leur vie – d'expliquer ce qu'ils avaient vécu et, sous la forme d'une décision, d'obtenir la reconnaissance officielle des faits survenus. Les autres participants – adjudicateur ou représentants de l'État et de l'Église – étaient confrontés aux réalités des séquelles des pensionnats. Ces témoignages de première main et personnels, donnés dans un cadre confidentiel et sans que soient portées des accusations, ils s'engageaient à les écouter et à les comprendre, en plus de s'assurer que les exigences du PEI étaient remplies et que les faits vécus par le demandeur étaient reconnus. Cette présentation de faits personnels aurait été difficile voire impossible dans un lieu public ou si l'audience n'avait eu pour but que de remettre un chèque. La promotion de la guérison et de la réconciliation n'était pas un sous-produit du processus d'évaluation, mais l'un de ses objectifs centraux. Dans son premier rapport annuel, le Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens déclarait : « L'audience n'est pas qu'une simple étape du mécanisme d'indemnisation; elle est l'occasion pour les parties en présence de progresser sur le chemin de la guérison et de la réconciliation, tel que l'ont voulu les auteurs de la Convention de règlement. »[72]

[72] Rapport annuel 2008 du Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens (SAPI), Ottawa, 2008, p. 11.

Aspects opérationnels et administratifs

En adoptant la Convention de règlement, on se fixait plusieurs objectifs opérationnels et administratifs liés à la mise en œuvre du PEI. Il allait falloir réunir sans tarder des moyens à la hauteur : l'article 15.02 de la CRRPI stipulait que toutes les demandes présentées au titre du MARC allaient devoir soit être soumises à nouveau mais au titre du PEI, soit continuer à être traitées dans le cadre du programme précité, mais sous l'administration de l'adjudicateur en chef.[73] La CRRPI exigeait aussi que, dans le cadre du PEI, il soit traité au moins 2 500 demandes par an, une fois la période de mise en route terminée. Par ailleurs, les demandeurs admissibles devaient se voir proposer une date d'audience dans les neuf mois suivant le dépôt de la demande ou « dans un délai raisonnable subséquent ». Enfin, et à moins que le demandeur ne s'oppose au calendrier retenu, toutes les demandes déposées au titre du PEI devraient être traitées dans les six années suivant l'entrée en vigueur du processus, soit un an au plus tard après la date limite de dépôt des demandes.[74] En outre, l'annexe D prévoyait que les adjudicateurs devaient fournir au demandeur une décision par écrit dans les 30 jours (demandes ordinaires) ou les 45 jours (demandes complexes) suivant l'audience.[75]

L'ordonnance d'application du tribunal prévoyait encore que l'adjudicateur pouvait vérifier le caractère juste et raisonnable des honoraires facturés par l'avocat du demandeur, et que les décisions des adjudicateurs pouvaient être examinées par l'adjudicateur en chef ou son substitut.[76]

Entre le 19 septembre 2007 et la fin du mois de décembre 2008, on enregistra 9 295 demandes (soit nouvelles, soit déposées antérieurement au titre du MARC) et 1 747 audiences. En à peine plus d'un an, le nombre d'employés du Secrétariat d'adjudication passa d'environ 33 (ceux qui s'étaient occupés des demandes présentées au titre du MARC) à plus de 150, répartis en quatre points du Canada. Le Comité de surveillance avait sélectionné près de 80 adjudicateurs.

Le Comité de surveillance et les responsables de la mise en œuvre du PEI savaient qu'ils devaient accorder la priorité aux objectifs opérationnels mais aussi aux demandeurs, afin de faciliter la guérison et la réconciliation. En conformité avec l'objectif stratégique que le Secrétariat d'adjudication s'était fixé (« promouvoir la réconciliation entre les anciens élèves des pensionnats indiens et le gouvernement du Canada »), le SAPI précisait : « Nous mesurerons notre succès non seulement au vu du nombre de demandes réglées, mais aussi en fonction de notre capacité à traiter chacune d'elles conformément à nos valeurs fondamentales, promouvant ainsi la réconciliation entre les anciens pensionnaires et les Canadiens ». Ces valeurs fondamentales reposaient sur « l'équité, la cohérence, l'impartialité, l'attention portée aux demandeurs et la compassion ».[77]

Ainsi, les objectifs opérationnels ne reposaient pas uniquement sur les résultats statistiques; ils étaient également sous-tendus par les valeurs des intervenants et par les approches qu'on allait suivre pour obtenir ces résultats.

La CRRPI découlait d'un recours collectif. On y indiquait explicitement qu'il fallait tout faire pour que les intéressés soient informés de la Convention de règlement et de leur droit de ne pas y adhérer. Un « Plan de notification du règlement des recours collectifs relatifs aux pensionnats indiens » fut donc élaboré et on mit en place une ligne téléphonique d'information sans frais. De son côté, le SAPI conçut un programme de sensibilisation du public aux dates limites de dépôt des demandes et aux ressources offertes en matière de santé mentale, de soutien psychologique et d'aide juridique. Il était suggéré aux demandeurs de se faire représenter par un avocat indépendant, mais ce n'était pas une obligation, aussi le SAPI mit-il sur pied des mécanismes garantissant une pleine participation au processus des demandeurs qui se représenteraient eux-mêmes. On répondait ainsi à un autre impératif de la CRRPI : aider les anciens pensionnaires à présenter une demande au titre du PEI avant la date limite.

[73] Quelque 7 600 demandes avaient été présentées au titre du MARC, dont 3 477 étaient encore en traitement quand le PEI entra en vigueur. Les dernières ne furent réglées qu'en 2013. Le PEI permettait à certains demandeurs de faire rouvrir les dossiers présentés au titre du MARC, mais seulement si des conditions bien précises étaient remplies. Par rapport au MARC, le PEI offrait davantage de possibilités quand le demandeur invoquait des sévices perpétrés par d'autres élèves, et l'indemnité pour « perte d'occasions découlant du préjudice subi » était plus généreuse.

[74] CRRPI, article 6.03.

[75] CRRPI, ANNEXE D, section III, § k) ii). La demande était dite complexe quand l'intéressé réclamait une indemnisation pour perte de revenus réelle ou pour actes fautifs – CRRPI, annexe D, section III, § b) ii). Nous reparlerons plus loin du traitement des demandes complexes.

[76] *Fontaine v. Canada (Attorney General),* Court File 00-CV-192059CP, ONSC (8 mars 2007, paragraphes 18 et 19).

[77] *Strategic and Operational Plan 2011-12,* Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens (SAPI), Ottawa, 2011, p. 6 et 9.

Audience du PEI

Résumé

Partie intégrante de la Convention de règlement, le PEI devait permettre d'atteindre de multiples objectifs :

- assurer un dédommagement juste et approprié des anciens pensionnaires victimes d'abus sexuels, de sévices graves ou d'autres actes fautifs;
- regrouper les très nombreuses poursuites intentées en raison des faits survenus dans les pensionnats, et y mettre un terme;[78]
- offrir un mode de détermination des indemnités qui soit extrajudiciaire et axé sur les demandeurs;
- contribuer à une réconciliation générale entre les anciens pensionnaires, les communautés autochtones, l'État et les Églises;
- faire en sorte que tous les anciens élèves visés par la CRRPI aient la possibilité de présenter une demande avant la date limite;
- assurer l'indépendance des adjudicateurs et de la procédure de règlement;
- faire en sorte que tous les demandeurs puissent se faire aider d'un avocat et répondre aux besoins de ceux qui choisiraient de ne pas se faire représenter;
- faire en sorte que les demandes fassent l'objet d'un processus de validation donnant aux agresseurs présumés le droit d'être informés des allégations dont ils feraient l'objet, et d'être entendus;
- faire en sorte que les audiences n'éprouvent pas davantage les demandeurs, mais au contraire qu'elles facilitent la cicatrisation des blessures;
- assurer la capacité de traitement prescrite par la CRRPI et proposer aux demandeurs des dates d'audience suffisamment proches dans le temps, en conformité également avec la CRRPI;
- faire en sorte que les frais juridiques facturés par les avocats des demandeurs présentent le « caractère juste et raisonnable » dont il était question dans l'ordonnance d'application du tribunal;
- prononcer les décisions dans les délais prescrits par la CRRPI.

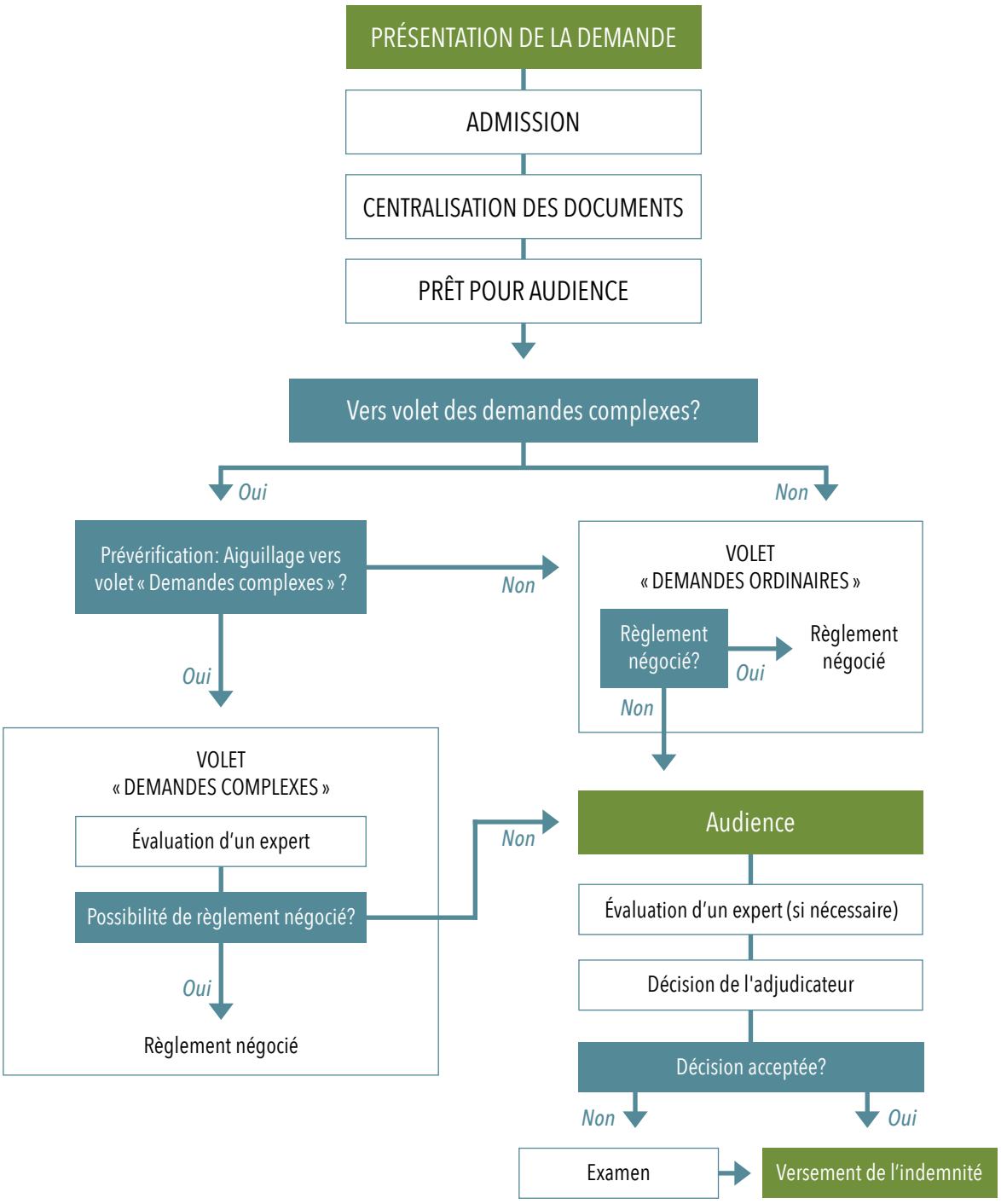
Le Processus d'évaluation indépendant

Pour atteindre ces objectifs, un processus complexe et exhaustif a été élaboré pour la réception et le traitement des demandes ainsi que le rendu des décisions dans le cadre du PEI. La Convention de règlement énonce les détails du processus du PEI, mais l'obligation d'interpréter et d'appliquer ces dispositions et d'administrer le PEI incombe à l'adjudicateur en chef, au Secrétariat d'adjudication et au Comité de surveillance. En vertu de ce processus, des directives et des orientations administratives ont dû être élaborées ou approuvées par le Comité de surveillance, l'adjudicateur en chef ou le Secrétariat d'adjudication pour relever les nombreux défis qui se sont présentés au cours de la mise en œuvre du PEI. (Un examen des améliorations apportées au processus afin de répondre aux attentes énoncées dans la Convention de règlement est présenté dans le chapitre suivant.)

Compte tenu de la diversité des enjeux soulevés et des circonstances survenues au fil de plus de 38 000 demandes particulières et individuelles, il n'est pas possible de présenter une description exhaustive de tous les éléments possibles du processus. Le tableau simplifié ci-dessous illustre les principales étapes d'une demande présentée au titre du PEI. Une description plus détaillée de chacune de ces étapes suit.

[78] Nous avons dit plus haut que les membres du recours collectif pouvaient toutefois s'exclure de la Convention de règlement et intenter des poursuites.

DÉROULEMENT



GUIDE De résolution des pensionnats indiens

Processus d'évaluation indépendant

Le guide de demande du PEI a aidé les demandeurs à savoir s'ils étaient admissibles au PEI et leur a donné des directives sur la façon de remplir le formulaire de demande.

Procédures entourant le dépôt de la demande et activités préalables à l'audience

Application et admission des demandes

Tout commençait par un formulaire standard où l'ancien pensionnaire devait indiquer le ou les établissements fréquentés, les mauvais traitements subis et les préjudices qu'ils avaient entraînés. Il fallait également fournir, si possible, le nom de ceux qui auraient perpétrés les sévices, de façon qu'on puisse les informer qu'une plainte avait été déposée contre eux. La CRRPI stipulait que les demandes devaient être présentées au plus tard le 19 septembre 2012.[79]

Le formulaire pouvait être rempli avec ou sans l'aide d'un conseiller juridique, mais il était fortement recommandé de faire appel à un avocat, car le PEI était complexe et reposait sur des principes de droit. Le SAPI prépara d'ailleurs un guide à l'intention des demandeurs et de leurs représentants. On y expliquait notamment comment établir la demande et quels services Santé Canada pouvait assurer auprès des anciens pensionnaires et de leurs proches.

Les demandes présentées étaient examinées par le Secrétariat d'adjudication qui, selon la CRRPI, avait « la responsabilité de déterminer si une demande [relevait] de la compétence du PEI ». C'était le cas si l'intéressé pouvait se réclamer de la Convention de règlement, que sa demande était complète, qu'elle avait été signée et que les allégations – au cas où elles seraient prouvées au cours de l'audience à venir – constituaient une réclamation au titre du PEI.[80]

Les demandes étaient nombreuses. Dans quel ordre les traiter? La CRRPI indiquait quelles étaient les priorités. Les cas les plus urgents étaient ceux des demandeurs qui, de santé précaire, pouvaient ne pas vivre encore longtemps, ne pas être en mesure de témoigner lors de l'audience, voire tout simplement ne pas pouvoir s'y présenter; ceux des demandeurs âgés; ceux qui avaient subi un interrogatoire préalable dans le cadre d'une procédure judiciaire; ceux qui présentaient leur demande en tant que membres d'un groupe officiellement reconnu. Toutes les autres demandes étaient traitées dans l'ordre où on les recevait.

Si le SAPI jugeait qu'une demande n'était pas admissible et serait donc rejetée, l'intéressé ou son avocat pouvait réclamer l'examen de cette décision par l'adjudicateur en chef. Ce dernier ne prendrait en considération que les renseignements déjà fournis à l'appui de la demande et ne donnerait droit à la requête en examen que s'il apparaissait que le SAPI avait mal interprété la Convention de règlement.

Une fois la demande admise, le SAPI informait l'avocat de l'intéressé (ou ce dernier directement s'il ne se faisait pas représenter) de la filière de traitement que suivrait le dossier – deux catégories avaient en effet été retenues : le « volet ordinaire » et le « volet complexe ». Le premier était le plus courant. Certaines demandes invoquaient par contre des méfaits qui avaient eu de graves répercussions psychologiques; elles étaient pour cela considérées comme complexes.[81] Le deuxième volet contenait aussi les demandes présentées pour perte de revenus réelle attribuable au séjour en pension. Certaines demandes complexes exigeaient des éléments de preuve plus précis que ne le nécessitait le volet ordinaire; par ailleurs, on recourait généralement au témoignage d'un expert et on invoquait les critères juridiques relatifs au « lien de causalité » avec le préjudice subi – alors que, dans le cas des demandes ordinaires, un « lien plausible » pouvait suffire.

[79] En 2012, la Cour supérieure du Québec ajouta le pensionnat Foyers Mistassini à la liste des établissements répertoriés dans la CRRPI. Ses anciens élèves avaient jusqu'au 2 septembre 2013 pour présenter une demande au titre du PEI. De même, après que la Cour d'appel du Nunavut eut décidé en 2018 d'en faire autant pour le pensionnat Kivalliq Hall, ses anciens élèves eurent jusqu'au 25 janvier 2020 pour présenter une demande. Toujours en 2018, une ordonnance du tribunal concernant des demandes que le cabinet Blott & Company avait jugées non admissibles donna aux intéressés jusqu'au 14 septembre 2018 pour produire les documents sans lesquels leurs demandes ne pouvaient être acceptées (46 d'entre elles le furent finalement – en 2012, le tribunal de contrôle avait interdit à Blott & Company de continuer à représenter des anciens pensionnaires, en raison des pratiques discutables de ce cabinet; ceux de ses clients dont les demandes n'avaient pas été déposées et dont on ne retrouvait pas la trace eurent jusqu'à octobre 2016 pour se prévaloir du PEI).

[80] Dans les faits, c'est le cabinet Crawford Class Action Services qui réceptionnait et examinait les demandes pour le compte du SAPI. Celles qui répondaient aux critères étaient acceptées sans difficulté. Quand des renseignements manquaient, le cabinet en informait le demandeur ou son avocat et, une fois l'information fournie, acceptait la demande. S'il ne pouvait toutefois décider de sa recevabilité, il la soumettait au SAPI, qui trancherait.

[81] On trouvera les règles d'indemnisation en annexe II.

Production des documents requis

Les indemnités n'étaient pas accordées automatiquement. Le PEI exigeait que l'adjudicateur soupèse la crédibilité et la solidité des éléments de preuve présentés par le demandeur. L'adjudicateur évaluait la validité de chaque demande lors de l'audience mais aussi à l'examen des pièces justificatives obligatoires. Le SAPI avait établi la liste des documents à produire (voir CRRPI, ANNEXE D, Annexe VII). Les exigences variaient selon le « préjudice subi » et la « perte d'occasion découlant du préjudice subi ». Il s'agissait généralement de dossiers d'indemnisation des accidents du travail, des documents produits par le fisc ou les services correctionnels, ou encore de dossiers attestant de traitements médicaux. Le nombre de pièces demandées, le fait de devoir parfois remonter loin dans le temps, les moyens limités dont disposaient les services auxquels il fallait s'adresser, tout cela faisait que cette étape était souvent longue. Une fois tous les documents réunis, le demandeur ou son avocat pouvait demander que soit fixée la date de l'audience.[82]

De son côté, l'État avait la responsabilité de retrouver les dossiers attestant du ou des séjours en pension du demandeur, les documents concernant le ou les agresseurs présumés mentionnés (ainsi que les fonctions qu'ils assumaient au pensionnat) et les éventuels rapports établis à partir d'allégations de sévices sexuels ou physiques perpétrés par les susdits. Le gouvernement fédéral devait aussi produire un exposé des faits survenus au pensionnat et y joindre les éventuels documents faisant état de mauvais traitements ou d'agressions observés dans l'établissement.

Téléconférences préalables aux audiences

Dans certains cas, la question se posait de savoir si la demande pouvait être traitée dans le cadre du PEI. Les sévices allégués par le demandeur avaient-ils par exemple été perpétrés pendant les années d'activité du pensionnat? Pour éclaircir ce point, le gouvernement du Canada pouvait demander qu'un adjudicateur mène un « examen juridictionnel »; il arrivait que l'adjudicateur décide de tenir une téléconférence sur la question, avant l'audience. De manière générale, les téléconférences permettaient de savoir le plus tôt possible ce qui pourrait ralentir ou bloquer le traitement de la demande. On en organisait également dans le cas des demandes complexes et, dans certains cas, quand la demande émanait des héritiers d'un ancien pensionnaire décédé.

Processus de règlement négocié

La CRRPI permettait de mener un processus de règlement négocié (PRN), si du moins l'avocat du demandeur et le gouvernement du Canada y consentaient.[83] Prévenu, le SAPI communiquait aux deux parties tous les éléments de preuve qu'il avait déjà en main. Les parties avaient l'obligation de continuer à réunir les autres documents requis, autant à des fins de tenue des dossiers que dans l'éventualité où les négociations échoueraient.[84] Si les parties s'entendaient sur un règlement négocié, celui-ci ne ferait pas l'objet d'un examen par un adjudicateur. L'État appliquait l'entente et le demandeur était dédommagé de la manière convenue par les parties. Par contre, en cas d'échec des négociations, on en revenait à la procédure d'adjudication normale.

L'audience

Entre autres critères, la date de l'audience dépendait de l'endroit où le demandeur tenait à ce qu'elle se déroule, de sa préférence éventuelle à l'égard de l'adjudicateur (homme ou femme?) ainsi que des disponibilités des participants. Dans le cas des demandes complexes, un adjudicateur organisait préalablement une téléconférence afin de s'assurer que le dossier était prêt.

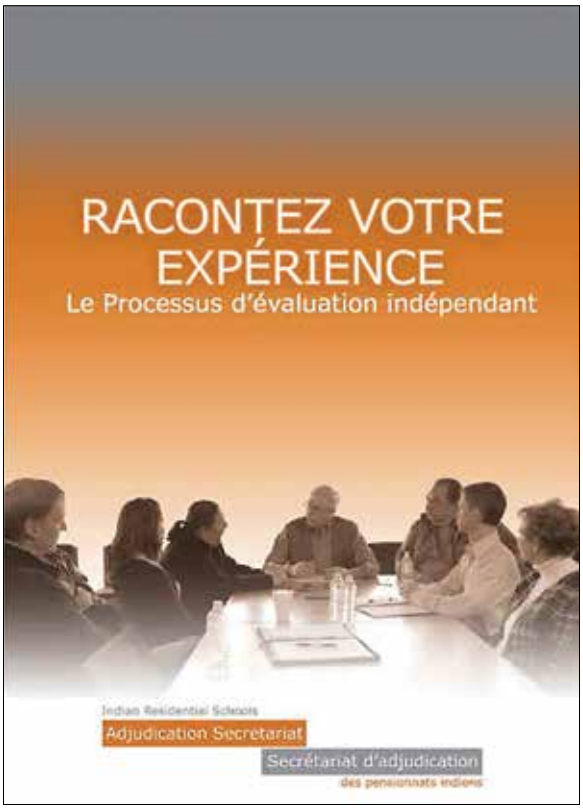
Si le médecin du demandeur signalait que, vu l'état de santé de ce dernier, les risques de décès ou de perte de capacité à témoigner étaient grands, l'audience était programmée le plus tôt possible. Il pouvait en être de même quand on jugeait plus efficace de ne pas attendre la production de tous les documents requis. En pareil cas, l'adjudicateur sursoyait à sa décision, qu'il ne prononçait qu'une fois les documents et les observations finales fournis après l'audience.

Idéalement, les parties étaient informées de la date de l'audience trois à cinq mois à l'avance; il fallait en effet régler les détails logistiques et donner au demandeur le temps de se préparer. Peu après, le SAPI communiquait à l'avocat du demandeur, à l'adjudicateur et au représentant de l'État les dossiers de preuve contenant les documents produits par l'intéressé et le gouvernement.

[82] Une modification fut apportée en 2013, avec l'aval du Comité de surveillance : dans le cadre du « processus d'audience accéléré » (PAA), il n'était plus nécessaire de produire les documents jugés obligatoires auparavant. Nous parlerons du PAA un peu plus loin et le décrirons en détail au chapitre 5.

[83] Le PRN n'était offert qu'aux demandeurs représentés par un avocat. Il ne pouvait pas être mis en œuvre si l'auteur présumé des méfaits entendait y participer.

[84] Si la date de l'audience avait été fixée avant qu'on ne choisisse de négocier le règlement du litige, l'audience était annulée. On n'en programmait une autre que si les négociations échouaient.



La vidéo « Racontez votre histoire » a fourni aux demandeurs de l'information sur ce à quoi ils devaient s'attendre d'une audience du PEI.

Les demandeurs pouvaient prendre une pause de l'audience dans une salle de repos avec un Aîné ou une personne de confiance.

Une vidéo (à visionner en ligne ou sur DVD) et un livret d'information étaient mis à la disposition des demandeurs avant l'audience. La vidéo ne fut proposée qu'au bout de quelque temps; elle était censée calmer les appréhensions des demandeurs et les aider à se préparer.

Le SAPI s'occupait des questions logistiques entourant l'audience et assumait tous les frais. Il fallait réserver la salle, s'assurer éventuellement les services d'un interprète et prévoir le déplacement du demandeur, d'au maximum deux personnes de confiance choisies par le demandeur (amis ou proches) ainsi que d'un Aîné (si sa présence était demandée).[85] La date de déplacement du demandeur pouvait être fixée de manière à ce qu'il puisse rencontrer son avocat la veille de l'audience.

À Winnipeg et à Vancouver, le SAPI disposait de salles d'audience réservées à ces fins. On les avait voulues sécuritaires, confortables, accueillantes et adaptées aux spécificités culturelles des demandeurs, qui disposaient en outre d'un lieu où observer des pauses et rencontrer les Aînés ou les travailleurs en santé communautaire. Ailleurs, on tenait l'audience dans la salle de réunion d'un hôtel ou dans un autre local approprié. Quel que soit l'endroit choisi, on faisait en sorte que le demandeur dispose d'un espace privé; la salle d'audience proprement dite était aménagée de manière conviviale et propice au dialogue. Des rafraîchissements étaient offerts tout au long de l'audience.

En ce qui concernait le lieu de l'audience, le SAPI faisait son possible pour répondre aux souhaits des demandeurs. Certaines durent se tenir dans un établissement correctionnel, dans un hôpital ou en quelque autre endroit (parfois à l'extérieur du Canada) – tout dépendait de la situation de l'intéressé.

Se présentaient à l'audience le demandeur, son avocat (le cas échéant), un représentant du Canada et l'adjudicateur, auxquels pouvaient s'ajouter (si le demandeur en avait exprimé le souhait) ses personnes de confiance, un travailleur en santé communautaire, un Aîné et un interprète. En tant que parties prenantes, les organismes religieux étaient autorisés à assister à l'audience. Avant celle-ci, toutefois, il était demandé aux plaignants s'ils voyaient une objection à ce que tel ou tel organisme y participe. Pendant la séance et comme tous les autres participants (exception faite du demandeur), les représentants des organismes religieux gardaient le silence; en fin d'audience, si le plaignant en faisait la demande, ils pouvaient s'adresser à lui pour contribuer à la guérison et apporter un soutien spirituel.[86] Les audiences se déroulaient à huis clos et chaque participant devait signer une entente de confidentialité.

[85] Tous les frais de mise en œuvre de la CRRPI (y compris ceux du Secrétariat d'adjudication) étaient payés par le gouvernement du Canada.

[86] L'Église presbytérienne, l'Église anglicane et l'Église unie avaient adopté une approche identique : lorsque le demandeur exprimait le souhait que leurs représentants soient présents à l'audience, ces derniers y jouaient un rôle de soutien; si le demandeur exprimait le souhait inverse, l'autorité ecclésiastique déférait à ce choix. Certaines entités catholiques, notamment celles visées par les demandes liées aux pensionnats du Québec ou à certains établissements de l'Ontario, assistaient régulièrement aux audiences, conformément au droit juridique que leur conférait la CRRPI.

Les demandeurs pouvaient prêter serment sur la Bible ou sur un plume d'aigle à leur audience.

À la demande du plaignant, l'audience pouvait, en accord avec ses croyances et traditions, commencer par un geste particulier (chant, cérémonie, purification ou bénédiction de la salle, prière…). Le demandeur pouvait prêter serment sur la Bible ou sur une plume d'aigle, ou tout simplement en affirmant qu'il dirait la vérité.

Au début de l'audience, l'adjudicateur rappelait le but de la procédure et expliquait comment l'audience allait se dérouler, puis le demandeur lui racontait ce qu'il avait vécu. Comme l'audience était de type inquisitoire, seul l'adjudicateur pouvait poser des questions au demandeur ou aux témoins; aucun contre-interrogatoire n'était permis de la part des représentants de l'État et de l'Église. Cela ne rendait pas forcément cet exercice de remémoration moins pénible, aussi le plaignant pouvait-il à tout moment demander une pause et, s'il le désirait, s'entretenir avec ses personnes de confiance ou avec le travailleur en santé communautaire. Par ailleurs, n'importe laquelle des parties en présence pouvait demander à s'entretenir avec l'adjudicateur pour lui suggérer des questions à poser ou pour soulever tel ou tel point; si le demandeur se représentait lui-même, il assistait à ces entretiens, lesquels étaient alors enregistrés.

L'adjudicateur procédait à l'enregistrement audio de l'audience. Compte tenu des exigences de confidentialité, la transcription de l'enregistrement n'était communiquée qu'à certaines personnes et dans des cas bien précis. L'adjudicateur pouvait en demander un exemplaire pour ses propres fins, de même que l'adjudicateur chargé éventuellement de l'examen de la décision ou l'adjudicateur en chef, si les fonctions qui étaient les siennes en vertu de la CRRPI exigeaient qu'il dispose de la transcription. S'il était confié à un expert le soin d'évaluer le demandeur après l'audience, lui aussi pouvait obtenir la transcription, de même que les participants à l'audience. Les parties en présence pouvaient également la demander si l'audience avait été ajournée de plus de quatre mois, si le représentant légal n'était plus le même, si l'une des parties avait demandé l'examen de la décision, si le dossier devait être rouvert ou si une possibilité de règlement négocié s'était fait jour.

À des fins de commémoration, les demandeurs pouvaient aussi obtenir la transcription de leur témoignage.

À la fin de l'audience, les participants pouvaient être invités à s'adresser au demandeur, pour le remercier par exemple d'être venu s'exprimer ou pour lui présenter des excuses. L'adjudicateur et les parties en présence discutaient ensuite des éléments de preuve réunis à ce stade et examinaient si l'on pouvait passer aux observations finales.

En principe, les audiences dites ordinaires duraient une journée; il en fallait deux dans le cas des audiences complexes.[87]

[87] Quand le demandeur invoquait une perte de revenus réelle, l'audience durait généralement quatre ou cinq jours.

Procédures consécutives à l'audience

Décisions abrégées

Si l'on disposait de tous les éléments de preuve à la fin de l'audience et que les parties convenaient du mode de règlement à adopter, l'adjudicateur pouvait envisager la possibilité de prononcer une décision abrégée. La formule entra en vigueur en 2009, le Comité de surveillance et le Comité d'administration national ayant donné leur approbation. Elle permettait de réduire les délais et d'accélérer deux étapes vitales du PEI : le prononcé de la décision et l'indemnisation du demandeur. Alors que la décision standard reprenait en détail le témoignage donné par le demandeur au cours de l'audience, la version abrégée résumait, sous la forme d'un tableau, les catégories et niveaux d'indemnisation retenus par l'adjudicateur. Pour que la décision puisse être abrégée, différents critères devaient être remplis : le demandeur était représenté par un avocat; la demande était du volet ordinaire; on disposait de tous les documents requis et le témoignage était terminé; l'éventuel plan de soins futurs avait été présenté, ainsi que les observations finales; le demandeur avait réclamé la production d'une décision abrégée et toutes les autres parties y avaient consenti.

Même si la demande répondait aux critères de production d'une décision abrégée, le demandeur pouvait réclamer une décision détaillée, aux fins de commémoration ou pour telle autre raison.

Évaluations des experts

Dans certaines affaires, des points restaient à régler après l'audience, ou des éléments de preuve à réunir. Il pouvait par exemple être nécessaire de connaître l'avis d'un psychologue ou d'un médecin sollicité à titre d'expert. Le PEI visait à éviter que des spécialistes ne produisent des rapports divergents – comme cela arrivait devant les tribunaux –, mais il permettait de faire appel à des témoins cités comme experts si leur avis était jugé essentiel. L'adjudicateur pouvait donc ordonner une évaluation, mais seulement après avoir mené l'audience, soupesé la crédibilité du témoignage du demandeur et constaté qu'il ne pouvait indemniser ce dernier avec justice qu'au vu des résultats de l'évaluation. Dans tous les cas, pour pouvoir dédommager le demandeur parce que le préjudice subi consistait en une grave dysfonction ou en une « perte d'occasions » de niveau 4 ou 5 (selon la classification prévue dans la CRRPI), l'adjudicateur devait nécessairement ordonner une évaluation psychologique, sauf si le gouvernement du Canada l'en abstenait.

Si une évaluation psychologique s'imposait, un psychiatre ou un psychologue choisi dans une liste de professionnels approuvés par le Comité de surveillance rencontrait le demandeur et rédigeait son rapport. Si l'une quelconque des parties en présence le demandait, l'adjudicateur pouvait ensuite organiser une conférence téléphonique pendant laquelle l'expert répondrait à leurs questions. Il fallait habituellement attendre plusieurs mois avant de connaître les résultats de l'évaluation psychologique.

Un adjudicateur pouvait aussi ordonner que le demandeur se prête à un examen médical, par exemple parce qu'il invoquait un préjudice physique (perte de l'ouïe ou autre) au sujet duquel ses dossiers médicaux ne donnaient aucune indication sur le moment où le problème était survenu, sur sa cause ou sur son impact. Un examen médical ou une évaluation psychologique s'imposait aussi en cas de « perte d'occasions découlant du préjudice subi » supérieure au niveau 3 ou, dans le cas d'une demande du volet complexe, si l'on invoquait une perte de revenus réelle.

Dans ce genre de dossier, le SAPI faisait appel pour l'évaluation à un professionnel de la santé choisi d'un commun accord par les parties en présence ou retenu par un intervenant externe. Il se pouvait ensuite qu'on demande au médecin-conseil de fournir des éléments de preuve et de répondre aux questions de l'adjudicateur. Là encore, il fallait habituellement attendre plusieurs mois avant de connaître les résultats de l'examen médical.

Terminons en rappelant que certains documents requis pouvaient être produits après l'audience, si par exemple le traitement de la demande avait dû être accéléré en raison des problèmes de santé de l'intéressé ou pour telle autre raison.

Observations finales

Les observations finales du demandeur ou de son avocat et celles du représentant de l'État pouvaient être présentées à l'adjudicateur en fin d'audience, mais cela avait plus souvent lieu lors d'une conférence téléphonique ultérieure, une fois que l'adjudicateur avait en main tous les éléments de preuve nécessaires pour commencer à rédiger sa décision. C'était le moment de récapituler le témoignage du demandeur et, pour les parties en présence, de faire des recommandations à savoir dans quelle catégorie de l'annexe D de la CRRPI la demande devait être classée et quelles sommes pouvaient être affectées au plan de soins futurs.

Audiences des auteurs présumés

Aux termes de la CRRPI, les personnes désignées par un demandeur comme auteur présumé des gestes allégués avaient le droit d'être informées des allégations qui les visaient et de transmettre leur propre déclaration à l'adjudicateur. En tant que défendeur, le gouvernement du Canada était tenu d'essayer de retrouver ces personnes. Si elles souhaitaient participer au processus, on leur communiquait un extrait de la demande déposée, sans divulguer l'adresse du demandeur et des autres témoins potentiels. Les auteurs présumés n'avaient pas le droit d'assister à l'audition du demandeur mais pouvaient demander une audience distincte, pour laquelle elles seraient accompagnées d'un avocat et d'une personne de confiance. Cette audience avait lieu après l'audition du demandeur. Les auteurs présumés étaient considérés comme des témoins et non comme des parties prenantes. Ils avaient le droit d'être informés non pas de l'indemnité éventuellement accordée au demandeur, mais des conclusions de l'adjudicateur concernant les allégations dont ils faisaient l'objet.

Décisions et indemnisation

Décision

Une fois en possession des observations finales des parties prenantes, l'adjudicateur préparait sa décision. La preuve des faits allégués dans la demande, des préjudices indirects et de la « perte d'occasions découlant du préjudice subi » était établie selon le principe de la prépondérance des probabilités, c'est-à-dire comme au tribunal dans le cadre d'une poursuite civile. Pour une demande ordinaire, on estimait ensuite un lien plausible entre les faits, d'une part, et, d'autre part, les préjudices indirects et la perte d'occasions – ce qui était moins ardu que de recourir aux normes appliquées par les tribunaux en matière de causalité.

Dans sa décision, l'adjudicateur rappelait généralement qui était le demandeur puis résumait les allégations et le témoignage de ce dernier avant d'exposer ses conclusions quant aux mauvais traitements subis et aux impacts qu'ils avaient eus sur le demandeur. L'adjudicateur évoquait aussi les occasions que son séjour en pension avait peut-être empêché le demandeur de saisir jusqu'ici. La décision mentionnait enfin le plan de soins futurs éventuellement prévu par le demandeur et le montant accordé pour ce plan.

L'adjudicateur analysait le tout. Dans sa décision, il indiquait combien de points il accordait à la réclamation et le montant de l'indemnité à verser au demandeur. Les critères du PEI permettaient de déterminer l'indemnité à accorder selon un barème défini par les règles d'indemnisation qu'on trouvait dans l'annexe D de la CRRPI. Il imposait aux adjudicateurs de tenir compte non seulement des actes de violence dont le demandeur avait donné la preuve, mais aussi des préjudices indirects, des facteurs aggravants et des éventuelles « pertes d'occasions » (loss of opportunity) subies du fait des sévices perpétrés. L'adjudicateur pouvait fixer le montant à son gré, dans la limite des points attribués au dossier.

Désormais, on ne tenait plus compte de la grille régionale à deux niveaux propre au Mode alternatif de règlement des conflits (MARC), ni du concept de « normes de l'époque » qui avait servi naguère à déterminer la responsabilité des fautifs. Le PEI corrigeait aussi le fait que les anciens élèves des pensionnats catholiques ne pouvaient toucher que 70 % de l'indemnité accordée par le MARC – l'Église refusant de verser sa part.[88] Toujours par rapport au MARC, le PEI se caractérisait par une indemnité maximale plus importante en ce qui concernait les pertes d'occasions, prévoyait une indemnité pour perte de revenus réelle et ouvrait davantage la voie à un dédommagement pour « autres actes fautifs » ayant causé des préjudices psychologiques et pour sévices perpétrés par d'autres élèves.[89]

La décision était envoyée au demandeur (ou à son avocat) et au gouvernement du Canada, à charge pour les deux parties d'accepter la décision ou d'en demander l'examen, et ce, dans les 30 jours. Si les parties étaient d'accord avec la décision, le mécanisme d'indemnisation pouvait débuter.

[88] Cette correction se fit au moment de la mise en œuvre du PEI pour les demandes présentées au titre du MARC : c'est l'État qui versa la différence (voir chapitre précédent).

[89] En théorie, les réclamations pour sévices entre élèves étaient recevables au titre du MARC, mais elles donnaient rarement lieu à un dédommagement, car la charge de la preuve était beaucoup plus lourde que dans le cas du PEI. Nous avons vu plus haut que, moyennant certaines conditions, ces demandes – ainsi que les réclamations pour perte d'occasions découlant du préjudice subi – pouvaient être réexaminées dans le cadre du PEI. Ce fut le cas pour 514 demandes du premier type (le total des indemnités atteignit 12,9 millions de dollars) et pour 562 demandes « perte d'occasions » (elles donnèrent lieu à des indemnités qui totalisèrent 1 million de dollars).

Possibilités d'examen des décisions

Le demandeur ou l'État pouvait demander qu'on examine si, dans sa décision, l'adjudicateur avait correctement appliqué les critères du PEI. Le demandeur pouvait aussi réclamer un tel examen si, selon lui, la décision contenait une « erreur manifeste et déterminante ».[90] Une fois que l'autre partie avait répondu par écrit à la requête, l'adjudicateur en chef confiait l'examen à un autre adjudicateur. Aucun nouvel élément de preuve ne pouvait être produit à cette occasion. L'adjudicateur désigné analysait tous les documents déposés au dossier ainsi que la transcription de l'audience. Il rédigeait ensuite sa propre décision, soit en confirmant la décision initiale, soit en la modifiant, soit encore en ordonnant la tenue d'une nouvelle audience. En cas de modification, chacune des parties pouvait demander un second examen par un troisième adjudicateur. L'adjudicateur en chef choisissait l'intervenant qui s'en chargerait et qui, lui aussi, ne ferait qu'analyser le dossier sans tenir compte de quelque nouvel élément de preuve que ce soit. La décision prise par ce troisième adjudicateur était définitive – le demandeur ne pouvait faire appel auprès des tribunaux.

Dans des circonstances très exceptionnelles, un « droit limité de recours judiciaire » pouvait être accordé si la décision traduisait un manquement aux modalités du PEI et aux règles d'indemnisation, mais avant de recourir aux tribunaux, le demandeur devait avoir épuisé toutes les possibilités d'examen prévues par le PEI.[91]

Versement de l'indemnité

Si les deux parties étaient d'accord avec la décision de l'adjudicateur, le mécanisme d'indemnisation s'enclenchait. Il incombait au gouvernement du Canada de verser au demandeur, par l'intermédiaire de son avocat, l'indemnité prévue par l'adjudicateur. Si le demandeur ne s'était pas fait représenter par un avocat pendant l'audience, il devait désormais en choisir un, que rémunérerait le gouvernement et qui fournirait des conseils juridiques indépendants sur ce qu'impliquait l'indemnisation. L'établissement et l'émission du chèque prenaient normalement quatre à six semaines.

Une fois l'indemnisation accordée, le Secrétariat d'adjudication informait l'organisme religieux concerné, dont le haut responsable pouvait saisir cette occasion pour communiquer avec le demandeur et lui présenter des excuses.

Frais juridiques et contrôles connexes

Conformément à la CRRPI, l'État versait, en guise de contribution au paiement des frais juridiques du demandeur, une somme égale à 15 % du montant de l'indemnisation. Les frais en question n'étaient donc pas retranchés de l'indemnité, mais remboursés par le gouvernement. Prenons un exemple : si l'adjudicateur accordait une indemnité de 60 000 $ au demandeur, plus 10 000 $ aux fins du plan de soins futurs, le demandeur recevait 70 000 $ et l'État remboursait les frais juridiques à hauteur de 10 500 $. Les taxes (TPS, TVP et TVH) étaient à la charge du demandeur.[92]

Le montant des honoraires que l'avocat pouvait facturer au demandeur ne pouvait dépasser 30 % de l'indemnisation. S'ils étaient supérieurs à ce que le gouvernement du Canada s'engageait à payer, la différence était à la charge du demandeur. Les avocats ne pouvaient déduire du montant payable au demandeur les paiements dus à un tiers, les avances de fonds, les directives de paiement, les débours, les dépenses associées à la gestion du dossier ou quelque autre somme que ce fût.

Les adjudicateurs vérifiaient systématiquement que les frais juridiques ne dépassaient pas les limites fixées dans les ordonnances d'application de la CRRPI. De plus, si le demandeur le réclamait ou que l'adjudicateur le jugeait utile, ce dernier pouvait s'assurer si les honoraires étaient « justes et raisonnables ». Dans la négative, il était habilité à en réduire le montant.[93] Le demandeur et l'avocat pouvaient tous deux faire appel du volet « frais juridiques » de la décision, auquel cas ce volet était passé en revue par un autre adjudicateur, dont le verdict était sans appel.

[90] Peu importait le volet de la demande (ordinaire ou complexe), chaque partie prenante pouvait réclamer l'examen de la décision si le PEI n'avait pas été correctement suivi. Dans le cas du volet ordinaire, seul le demandeur pouvait réclamer un tel examen afin qu'on vérifie si une erreur manifeste et déterminante n'avait pas entaché la décision; cette possibilité n'était offerte au défendeur que dans le cas d'une demande complexe.

[91] Les règles et paramètres entourant les recours judiciaires qui pouvaient être intentés après le règlement d'une demande présentée au titre du PEI furent définis dans le cadre de plusieurs décisions, notamment celles de la Cour d'appel de l'Ontario [*Fontaine v. Duboff Edwards Haight & Schachter,* 2012 ONCA 471 (CanLII), 111 O.R. (3d) 461], de la Cour supérieure de l'Ontario [*Fontaine v. Canada (Attorney General),* 2016 ONSC 4328 (CanLII)], de la Cour suprême de la Colombie-Britannique *(Fontaine v. Canada (Attorney General),* 2016 BCSC 2218) et de la Cour suprême du Canada [*J.W. c. Canada (Procureur général),* 2019 CSC 20].

[92] Les taxes n'étaient pas exigibles si tous les services juridiques avaient été fournis dans une réserve et pour le compte d'un Indien inscrit.

[93] Il est arrivé quelquefois – en raison d'une qualité des prestations de l'avocat inférieure à la norme – que des adjudicateurs fixent les honoraires à un montant inférieur à la contribution de l'État (15 % du montant de l'indemnisation).

Le juge Warren K. Winkler

Gouvernance et cadre administratif

La CRRPI et son ordonnance d'application définissaient un mode de gouvernance qui donnaient aux organes ci-dessous des pouvoirs précis en matière de mise en œuvre et de supervision du PEI.

Tribunaux

Conformément aux ordonnances d'approbation et d'application, aux lois entourant les recours collectifs et aux pouvoirs intrinsèques des tribunaux, la responsabilité de la supervision de la mise en œuvre de la CRRPI continuait à incomber à ces derniers. Ce point fut confirmé par la décision Baxter, par laquelle Warren Winkler, alors juge principal régional de l'Ontario indiquait notamment : « L'administration du règlement se fera sous l'autorité des tribunaux, qui détiendront le pouvoir final de décision ».[94] Répétons toutefois que, une fois la décision finale prononcée dans le cadre du PEI, les tribunaux ne permettaient un recours judiciaire que dans des circonstances exceptionnelles. En tout et pour tout, un tel recours n'entraîna l'annulation de la décision en question qu'en six occasions.[95]

Dans l'ordonnance d'application de la CRRPI, on nommait un avocat de la Cour, qui serait chargé d'« aider les tribunaux à superviser la mise en œuvre et l'administration de la Convention ». Ses fonctions seraient précisées par les tribunaux.[96] L'avocat de la Cour participait régulièrement aux réunions du Comité d'administration national et du Comité de surveillance.

Surveillant des décisions judiciaires

L'ordonnance d'application confiait à un surveillant des décisions judiciaires (en l'occurrence, Crawford Class Action Services) le soin de surveiller la mise en œuvre de la CRRPI et, plus particulièrement, du PEI et du programme PEC. Le surveillant en question était habilité à recueillir de l'information et, s'il le lui était demandé, à faire état auprès des tribunaux des conditions dans lesquelles le PEI était administré.

Comité d'administration national

La CRRPI stipulait qu'une équipe devait veiller à la bonne administration de la Convention de règlement. Il s'agissait du Comité d'administration national (CAN).[97] Chacune des parties suivantes occupait un siège au sein du CAN : l'État, les organismes religieux, l'Assemblée des Premières Nations, les représentants des Inuits, le cabinet Merchant Law Group et les avocats indépendants. Il n'était pas nécessaire d'être avocat pour faire partie du CAN.

Il ne s'agissait pas d'un organe de contrôle, mais il avait pour mandat de veiller à une application de la CRRPI qui fût uniforme dans tout le pays et de superviser l'application des ordonnances d'approbation. Outre ses principales responsabilités liées à l'instruction des appels concernant le Paiement d'expérience commune, le CAN était habilité à demander aux tribunaux d'ordonner une autre cadence de traitement que celle que la CRRPI prescrivait d'assurer dans le cadre du PEI, ou une augmentation du financement incombant à l'État. Le CAN pouvait également prendre en considération les recommandations du Comité de surveillance relatives aux « modifications devant être faites au processus pour assurer son bon fonctionnement à long terme ».[98] Tout changement important au PEI devait être approuvé par le CAN avant qu'une ordonnance judiciaire ne puisse être établie.

Le CAN ne fut dissous qu'à l'expiration de la Convention de règlement.

[94] *Baxter v. Canada,* § 39 [traduction libre]. Les ordonnances d'approbation indiquaient quel protocole les parties devaient suivre pour obtenir des tribunaux de contrôle les directives pertinentes d'application de la CRRPI. On trouvera le texte de ce protocole à l'adresse www.classactionservices.ca/irs/documents/CourtAdministrationProtocol.pdf.

[95] Aux termes du PEI, les demandeurs qui invoquaient une perte de revenus réelle excédant le montant maximal prévu (250 000 $) pouvaient demander à l'adjudicateur en chef l'autorisation de faire appel aux tribunaux. Il en allait de même s'il était suffisamment prouvé que les préjudices subis avaient été complexes, étendus voire catastrophiques (handicap grave et permanent, par exemple) et que l'indemnité qu'accorderaient probablement les tribunaux serait supérieure au montant maximal prévu par le PEI. En cinq occasions, des plaignants qui invoquaient une perte de revenus demandèrent à l'adjudicateur en chef de les laisser s'adresser aux tribunaux; trois d'entre eux obtinrent gain de cause. Par ailleurs, si le dédommagement réclamé excédait 250 000 $, le processus de règlement négocié pouvait être mis en œuvre.

[96] *Fontaine v. Canada (2007),* paragraphes 1, 2, 4, 12 et 13.

[97] Composé de représentants des différentes parties prenantes à la CRRPI, un autre groupe, le Comité national d'autorisation, devait, de concert avec les tribunaux, veiller à l'approbation de la Convention de règlement; il fut dissous le jour où celle-ci entra en vigueur.

[98] CRRPI, ANNEXE D, section III, section r) iii).

Comité de surveillance

Dirigé par un président indépendant, le Comité de surveillance du PEI comprenait huit autres membres, soit deux représentants de chacune des parties suivantes : anciens pensionnaires (un représentant des Premières Nations, un autre pour les Inuits), avocats des demandeurs (un représentant du Consortium national, un autre pour les avocats indépendants), organismes religieux (un représentant des organisations catholiques, un autre pour les Églises protestantes) et gouvernement du Canada (la liste nominative des membres successifs du Comité de surveillance se trouve à l'annexe V).[99] La CRRPI confiait différentes tâches au Comité de surveillance, notamment :

- recruter et nommer l'adjudicateur en chef puis, si nécessaire, mettre fin à ses fonctions;
- recruter et nommer les adjudicateurs, puis approuver leur formation;
- sur recommandation de l'adjudicateur en chef, renouveler le mandat d'un adjudicateur ou y mettre fin;
- recruter et nommer les experts auxquels seraient confiées les évaluations psychologiques;
- analyser les instructions proposées par l'adjudicateur en chef quant à l'application du PEI;
- conseiller l'adjudicateur en chef en fonction des points soulevés;
- recommander au CAN telle ou telle amélioration à apporter aux processus existants;
- surveiller la mise en œuvre du PEI.

Mis à part les pouvoirs exclusifs que lui conférait l'annexe D de la Convention de règlement, le Comité de surveillance agissait à titre consultatif pour ce qui était de la mise en œuvre du PEI, et l'adjudicateur en chef pouvait, de sa propre initiative, soumettre tel ou tel point à son attention, pour connaître son avis ou obtenir son aval. Le Comité étudiait – dans les limites définies à l'annexe D – ce que proposait l'adjudicateur en chef en matière d'interprétation et d'application des règles du PEI, préparait à ce sujet ses propres instructions ou soumettait au CAN les instructions proposées. Il avait par ailleurs mis sur pied un sous-comité technique (chargé d'étudier les problèmes complexes que posait l'administration du PEI, avant que le Comité ne se prononce) et un sous-comité bilatéral au sein duquel les représentants du gouvernement et les avocats des demandeurs traitaient des questions les concernant particulièrement. À l'issue de leurs rencontres, ces deux groupes faisaient rapport auprès du Comité de surveillance.

La CRRPI n'imposait explicitement aucune obligation générale de diligence raisonnable ni d'obligations fiduciaires aux membres du CAN et du Comité de surveillance, mais un tribunal de contrôle souligna qu'on attendait de leurs décisions qu'elles traduisent davantage le souci de l'intégrité du PEI que les intérêts des parties qui en étaient membres, comme l'écrivit l'honorable madame la juge B.J. Brown :

« La Cour n'ignore pas que les membres des [deux] comités peuvent être considérés comme en conflits d'intérêts quand la discussion porte sur de nouvelles polices ou lignes directrices. Ces organes chargés de superviser le règlement sont structurés de telle façon qu'un observateur superficiel pourrait conclure que de tels conflits étaient jugés acceptables. On peut l'interpréter autrement : les membres convenaient que la possibilité d'émettre des points de vue divergents mais conformes aux opinions des groupes représentés permettrait une meilleure administration, visant à préserver l'intégrité du processus et à faire en sorte que les demandeurs ayant droit à une indemnité en obtiennent le plein montant. Aussi la Cour s'attend-elle à ce que les débats entourant les politiques ou lignes directrices à appliquer seront motivés par ces principes sous-jacents et non par les intérêts personnels des personnes désignées comme devant faire partie des comités en question. »[100]

Adjudicateur en chef

Désigné par le Comité de surveillance et confirmé dans ses fonctions par les tribunaux de contrôle, l'adjudicateur en chef avait pour mandat de maintenir l'intégrité du PEI et de définir les politiques et normes voulues à l'intention du Secrétariat d'adjudication. La CRRPI lui attribuait les responsabilités ci-dessous :

- participer au choix des adjudicateurs, leur attribuer les tâches à exécuter, les conseiller, mettre en œuvre les programmes de formation et mesures administratives visant à assurer la cohérence des décisions, veiller au rendement, renouveler le mandat des adjudicateurs ou y mettre fin;
- préparer, à l'intention du Comité de surveillance, les instructions relatives au PEI;
- mener l'examen des décisions des adjudicateurs, si cela était réclamé;
- définir les politiques et normes voulues à l'intention du SAPI et en diriger les activités;
- instruire les appels des plaignants dont les demandes avaient été jugées inadmissibles dans le cadre du PEI;
- produire les rapports voulus à l'intention des tribunaux et du Comité de surveillance.

[99] Dans le cadre du MARC existait un « groupe de référence de l'adjudicateur en chef » qui, aux fins du PEI, devint le Comité de surveillance. Contrairement à son prédécesseur – qui agissait sous la férule du gouvernement –, le Comité de surveillance faisait partie intégrante de la structure de gouvernance du nouveau mécanisme.

[100] *Fontaine v. Canada (Attorney General)*, 2012 BCSC 1671, paragraphe 35.

Dan Shapiro (gauche, 2013-2021) et Dan Ish (2007-2013) ont agi à titre d'adjudicateurs en chef dans le cadre du PEI. Ted Hughes (milieu) a été l'adjudicateur en chef dans le cadre du MARC (2003-2007).

Bien que non prévus explicitement dans le PEI, des adjudicateurs en chef adjoints étaient nommés, avec pour mandat de faciliter les activités d'adjudication.

Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens

Les activités liées au PEI et l'administration de ce dernier incombaient au Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens. S'appuyant sur 250 employés et 100 adjudicateurs indépendants (au plus fort de ses activités), le SAPI assumait les responsabilités suivantes : produire de l'information sur le PEI à l'intention des demandeurs, des parties prenantes et du public; réceptionner les demandes et en vérifier l'admissibilité; prêter assistance aux demandeurs non représentés; programmer les audiences et en organiser la tenue; administrer le programme de PEI collectif; mesurer le rendement du PEI et en faire état.

Le directeur exécutif du SAPI relevait à la fois de l'adjudicateur en chef (pour les aspects opérationnels ou juridictionnels du PEI) et du sous-ministre d'Affaires autochtones et du Nord Canada (pour les questions financières et la gestion des ressources).[101]

Gouvernement du Canada

En plus d'agir comme défendeur dans le cadre des demandes déposées au titre du PEI – et donc d'assumer les responsabilités connexes (réunir les documents voulus, assister aux audiences, etc.) –, l'État devait, aux termes de la CRRPI, procurer les moyens voulus pour que les responsables du PEI puissent atteindre leurs objectifs opérationnels. Le SAPI relevait à la fois de l'adjudicateur en chef – pour tous les aspects opérationnels ou juridictionnels – et du gouvernement du Canada (en matière d'obtention et d'utilisation des ressources). Le personnel du SAPI était composé d'employés du gouvernement, donc assujettis aux politiques et procédures de ce dernier concernant les ressources humaines, les achats et la gestion financière. Leur statut d'employés du gouvernement leur imposait également des obligations au chapitre des pouvoirs financiers, de l'équité en matière d'emploi, des droits de la personne, des langues officielles, de l'accès à l'information et de la confidentialité, de la santé et de la sécurité ainsi que des relations de travail. Les ententes de rendement conclues entre le ministère responsable et la direction du SAPI définissaient les objectifs à atteindre en matière de gestion financière et des ressources humaines, de mise en adéquation des moyens et des stratégies opérationnelles ainsi que d'instauration et de maintien d'une culture organisationnelle conforme aux valeurs et à l'éthique gouvernementales.

En résumé, si l'État ne jouait pas directement un rôle dans la gouvernance du PEI ou dans le processus juridictionnel proprement dit, la responsabilité et la supervision des ressources financières et humaines requises par l'administration du PEI lui incombaient cependant.

[101] Avant juin 2008, le SAPI faisait partie du Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones ou « RQPIC » (Résolution des questions des pensionnats indiens Canada). Ce bureau fut alors intégré au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), auquel le SAPI devint lui aussi subordonné. Le ministère fut ensuite rebaptisé, devenant le ministère des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien puis le ministère des Affaires autochtones et du Nord (AANC). En 2019, AANC fut scindé en deux ministères, le SAPI faisant désormais partie du ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord.

DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DU PEI, SOLUTIONS TROUVÉES ET AMÉLIORATIONS APPORTÉES

Aîné David Budd à Winnipeg

Comme l'expliquait le chapitre précédent, la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (CRRPI) indiquait de façon détaillée comment tenir les audiences et prononcer les décisions – les recours judiciaires, les projets pilotes et le Mode alternatif de résolution des conflits avaient été riches en enseignements. Toutefois, le nombre très élevé de demandes, différents problèmes inattendus (sur le fond comme sur la forme) et le fait que les anciens pensionnaires ne se trouvaient pas tous dans la même situation compliquaient la mise en œuvre du PEI, ce qui obligeait le Comité de surveillance, l'adjudicateur en chef et le Secrétariat d'adjudication à mener des évaluations au fur et à mesure. On fut ainsi amené à concevoir des mécanismes visant à accroître l'efficacité opérationnelle, à répondre aux exigences administratives et à faire jouer pleinement son rôle au PEI.

La première année, le Comité de surveillance jugea nécessaire de confier à un sous-comité technique la résolution des problèmes qui commencèrent à se poser dès le début. Ce sous-comité s'attaqua à la rude besogne consistant à analyser les problèmes, à concevoir de nouvelles approches et à soumettre des recommandations sommaires au Comité de surveillance. Une bonne partie des améliorations décrites dans le présent chapitre sont issues des recherches minutieuses, des discussions et des travaux du sous-comité technique. Par ailleurs, un comité bilatéral composé d'avocats de demandeurs et de représentants du gouvernement fédéral s'entretinrent à l'occasion de tel ou tel problème ou processus.

Tout au long du PEI, 150 procédures ou mesures furent élaborées afin d'étoffer, d'interpréter, d'administrer ou d'appliquer le processus mentionné dans l'annexe D de la CRRPI. Le présent chapitre ne traitera pas de cet ensemble au complet; nous renvoyons le lecteur au sommaire de l'annexe III. On trouvera décrits ici les principales difficultés que souleva la mise en œuvre du PEI, puis les procédures et mesures dont a dépendu le plus l'atteinte des objectifs.

Une approche axée sur les demandeurs

Conçu en fonction du demandeur – ce dernier était placé au cœur des préoccupations –, le PEI constituait un cadre sécuritaire dans lequel on se montrait attentionné à son égard et respectueux de sa culture. Sous tous ses aspects, le PEI visait à maintenir cette approche. C'est dans le cadre des efforts déployés en ce sens que les difficultés de mise en œuvre étaient analysées et les solutions, élaborées.

Une fois sa demande jugée recevable, le demandeur pouvait indiquer dans un formulaire où il préférait que se tienne l'audience, quel mode de déplacement lui convenait le mieux, s'il souhaitait bénéficier de services de soutien, s'il désirait que des accompagnateurs, des Aînés, un travailleur en santé communautaire ou un représentant de l'Église assistent à l'audience, si des cérémonies culturelles devaient être prévues au cours de l'audience, s'il voulait avoir affaire à un adjudicateur ou à une adjudicatrice et s'il avait besoin d'un interprète.

Ces informations en main, le SAPI s'efforçait dès le départ de faire en sorte que chaque audience réponde au mieux aux besoins et aux souhaits du demandeur, peu importe le grand nombre d'audiences à tenir et les complications logistiques à surmonter. Certains demandeurs préféraient par exemple que l'audience ait lieu dans leur localité; d'autres recherchaient l'anonymat d'une grande agglomération éloignée. Tel autre, considérant son état de santé, ses impératifs professionnels ou ses obligations familiales, avait indiqué sur le formulaire un endroit bien précis – peut-être avait-il aussi une signification particulière pour lui.

De nombreux demandeurs ont fait une purification avant leur audience.

Les audiences n'avaient pas lieu au tribunal mais se tenaient dans des cadres très divers (salle d'audience, hôtel, bureau d'un avocat, maison de soins infirmiers, hôpital, établissement correctionnel, domicile du demandeur…), pourvu qu'ils offrent toutes garanties en matière d'accessibilité et qu'on puisse y mener des cérémonies culturelles. À Vancouver et à Winnipeg se trouvaient des salles d'audience destinées à l'usage exclusif du Secrétariat d'adjudication. Le souci de la sécurité et des spécificités culturelles des demandeurs avaient présidé à leur aménagement, mené d'ailleurs en collaboration avec les anciens pensionnaires et les avocats.

Les frais de déplacement, d'hébergement et de subsistance du demandeur – et d'au maximum deux des personnes de confiance qui l'accompagneraient à l'audience – étaient payés par le SAPI, qui s'occupait par ailleurs des détails logistiques. Les coûts liés à la présence des Aînés et des interprètes étaient aussi assumés par le Secrétariat. Le demandeur se voyait ainsi libéré du fardeau des dispositions à prendre et des frais à payer.[102]

Tout au long de l'audience, le demandeur pouvait s'adresser à des travailleurs en santé communautaire affectés à cette tâche par Santé Canada. Beaucoup étaient eux-mêmes des survivants des pensionnats ou en avaient subi les impacts intergénérationnels; ils parlaient souvent la même langue que le demandeur, ses traditions leur étaient familières et ils savaient quels services de soutien il pouvait obtenir aux alentours de sa communauté d'origine.

Au cours de l'audience pouvait se dérouler une cérémonie culturelle du type choisi par le demandeur (prière liminaire, purification par la fumée, chant…). Le demandeur pouvait aussi prêter serment sur une plume d'aigle et apporter un objet sacré (pierre, photographie…) qui lui donnerait plus d'assurance. Il avait ainsi son mot à dire quant à la dimension culturelle de l'audience : une cérémonie traditionnelle pourrait avoir lieu; il avait le choix de l'objet sur lequel prêter serment; il pourrait être accompagné par un Aîné, par un proche ou par des membres de sa communauté; il s'exprimerait dans sa langue.

Outre la possibilité de tenir une cérémonie culturelle et d'accueillir des Aînés ou d'autres personnes de confiance, on avait réfléchi à l'aménagement de l'endroit, qui devait être aussi convivial que possible, afin de faciliter le témoignage. Le demandeur était généralement assis sur le côté mais face à l'adjudicateur; ils pouvaient ainsi converser naturellement. Nous l'avons dit plus haut, l'adjudicateur procédait non pas par contre-interrogatoires (approche accusatoire) mais en posant des questions d'approfondissement (approche inquisitoire). On tenait en effet compte de l'épreuve émotive, physique et spirituelle que représentait pour le demandeur la remémoration des faits passés.

Les services de soutien que Santé Canada assurait auprès du demandeur avant et pendant l'audience demeuraient offerts après celle-ci. De plus, le gouvernement du Canada finançait une ligne d'écoute téléphonique permanente, confiée à des intervenants formés aux situations de crise.

Le principal défi à relever dans le cadre du PEI n'était pas tant de l'organiser en fonction du demandeur que d'en considérer les différentes facettes de son point de vue. C'est sous cet angle que le Comité de surveillance, l'adjudicateur en chef et le SAPI évaluèrent les activités en tous genres qui furent menées au fur et à mesure, et dont les plus importantes sont l'objet des sections suivantes.

[102] Tous les frais de mise en œuvre de la CRRPI (y compris ceux du Secrétariat d'adjudication) étaient payés par l'État.

Diffusion d'informations sur le PEI

Pour commencer, il fallait s'assurer que les populations autochtones savaient qu'une convention de règlement avait été conclue et, plus précisément, informer les anciens élèves qu'ils pouvaient demander un dédommagement pour les mauvais traitements subis en pension. On devait expliquer clairement en quoi consistait le PEI, comment établir la demande, comment se préparer avant l'audience, quels services de soutien seraient offerts, ce qui se passerait pendant et après l'audience.

Quatre grands programmes de notification ordonnés par un tribunal furent menés de 2006 à 2012. L'objectif était de s'assurer que les anciens pensionnaires savaient en quoi consistait la CRRPI.[103] Détaillons :

- La phase I (« Notification d'audience ») signalait qu'une convention de règlement avait été conclue. Elle s'adressait aux personnes vivant dans les réserves, dans d'autres types de communautés ou d'établissements autochtones ou encore en ville. La campagne fut lancée en juin 2006.

- Lancée en mars 2007, la phase II (« Notification d'option de refus et de réclamations ») visait à informer les anciens élèves de la date à laquelle les membres des recours collectifs qui voulaient se retirer de la CRRPI devaient le signifier au plus tard.

- La campagne « Notification de la date limite pour présenter une demande de Paiement d'expérience commune (PEC) » annonçait que les demandes présentées au titre du PEC devaient être soumises au plus tard le 19 septembre 2011.

- Lancée en mars 2012, la campagne « Notification de la date limite pour présenter une demande au titre du PEI » informait les anciens pensionnaires qu'ils avaient jusqu'au 19 septembre 2012 pour présenter une demande dans le cadre du PEI.

Toutes ces campagnes d'information furent confiées à Hilsoft Notifications, spécialiste en la matière. On fit appel à de multiples modes de communication : annonces diffusées par les chaînes de radio ou de télévision; envois postaux directs aux bureaux de conseil de bande, aux bureaux des conseils de tribu et aux centres d'amitié; site Web et ligne téléphonique sans frais. Les messages étaient produits dans les langues appropriées : anglais, français, inuktitut, innuinaqtun, siglit, oji-cri, déné (différents dialectes : gwich'in, dogrib...), ojibwé, innu et atikamekw. Au total, les quatre campagnes purent être menées auprès de 98 % de la population visée, et ce, à 14 reprises en moyenne.[104]

Une campagne publicitaire imprimée et électronique a été lancée lorsque la convention de règlement a été conclue.

De son côté, le SAPI conçut sa propre stratégie de communication. Ses représentants se rendirent dans les communautés pour expliquer en quoi consistaient le PEI et le programme PEI collectif, quels services de soutien étaient offerts et quelle était la date limite de présentation des demandes.

Le SAPI donnait la priorité aux communautés dans lesquelles il y avait nettement plus de bénéficiaires du PEC que de personnes présentant une demande au titre du PEI, ce qui indiquait que beaucoup d'anciens pensionnaires admissibles à celui-ci ne s'étaient pas encore manifestés. Avant de se rendre sur place, on faisait le nécessaire pour que des services de soutien soient assurés (ceux d'interprètes et de traducteurs, d'Aînés et de travailleurs en soutien culturel ou en santé communautaire).

Dans la même veine, le Secrétariat élabora divers supports d'information : site Web, fascicules, fiches, vidéo de préparation aux audiences et guides à l'intention des demandeurs et des autres parties prenantes. Tous ces outils furent approuvés par le Comité de surveillance. Le SAPI anima plus de 400 séances d'information dans les communautés autochtones, auprès des parties prenantes et là où d'anciens pensionnaires recevaient des soins (dans les établissements correctionnels fédéraux ou provinciaux, les centres d'amitié, les centres pour Aînés ou les refuges pour sans-abri).

[103] L'annexe K de la Convention de règlement explique comment devait se dérouler le « Plan de notification ».
[104] *Rapport du Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens (SAPI) sur les activités de sensibilisation au Processus d'évaluation indépendant (PEI) – Sensibiliser davantage le public au PEI et à la date limite de présentation d'une demande au titre du PEI,* SAPI, Ottawa, 2012, p. 4. Voir aussi Hilsoft Notifications, « Affidavit of Cameron R. Azario, Esq. on Completion of Phase IV of Notice Programme » (déclaration sous serment faite devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario en 2012).

Le Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens a organisé des kiosques lors d'événements nationaux de la Commission de vérité et réconciliation.

Par ailleurs, le SAPI dépêchait des représentants partout où se rassemblaient d'anciens pensionnaires ou leurs proches (conférences, événements organisés à l'échelle nationale par la Commission de vérité et réconciliation, ateliers, réunions, assemblées générales, pow-wows ou établissements d'enseignement). Plus de 10 600 trousses d'information sur le PEI furent distribuées en ces occasions.

En dehors de Hilsoft Notifications et du SAPI, un certain nombre de parties prenantes et d'organismes partenaires contribuèrent à la diffusion d'informations relatives au PEI. Le contrôleur judiciaire (Crawford Class Action Services) mit sur pied une ligne téléphonique sans frais afin de répondre aux demandes de renseignements portant sur le PEI; le gouvernement du Canada parraina le Programme d'information publique et de défense des intérêts, dont l'objectif était de faire connaître la Convention de règlement; dans les communautés, les travailleurs de soutien de Santé Canada fournissaient aux anciens élèves de l'information et de l'aide; de nombreux spécialistes du droit jouèrent aussi un rôle déterminant, se rendant souvent dans les localités les plus reculées afin d'expliquer aux survivants des pensionnats en quoi consistait le PEI, comment remplir une demande et comment se préparer en vue de l'audience.

Un processus exigeant en ressources

L'une des premières tâches à abattre pour donner vie au PEI consistait à mettre sur pied l'organisation qui aiderait l'adjudicateur en chef à diriger les opérations. Celles-ci étaient multiples :

- mettre en place les procédures administratives et les systèmes informatiques nécessaires;
- réceptionner les demandes, les vérifier et en contrôler l'admissibilité;
- gérer les dossiers au fur et à mesure de leur traitement;
- programmer les audiences, prévenir les participants et prendre les arrangements voulus, compte tenu des déplacements à prévoir;
- faire en sorte que les services de soutien et d'interprétation éventuellement requis soient assurés le jour dit;
- aider les demandeurs qui se représentaient eux-mêmes;
- instruire les demandes et prononcer les décisions;
- prendre les dispositions voulues pour obtenir l'avis d'experts, si besoin était;
- contrôler les frais juridiques facturés;
- fournir aux demandeurs potentiels et au grand public de l'information concernant le PEI (notamment la date limite de dépôt des demandes);
- gérer les dépenses, tenir la comptabilité et effectuer les contrôles requis.

Tout cela nécessitait de mener de front toutes sortes d'activités, notamment sélectionner des adjudicateurs dont il fallait en outre s'efforcer de conserver les services le plus longtemps possible,[105] recruter du personnel, mettre sur pied l'infrastructure informatique requise et se doter de locaux pouvant accueillir les employés d'un SAPI qui s'était considérablement étoffé.

La CRRPI prévoyait six mois de « mise en train », pendant lesquels le SAPI et le PEI seraient opérationnels mais ne fonctionneraient pas encore à pleine capacité. Certes, il allait s'écouler 16 mois entre la signature de la Convention de règlement (mai 2006) et sa mise en application (septembre 2007) – délai nécessaire à l'approbation de la CRRPI par les tribunaux –, mais le recrutement du personnel prit du temps, tout comme la désignation de l'adjudicateur en chef et l'affectation des ressources. Aussi ces 16 mois ne suffirent-ils pas à bâtir la capacité organisationnelle nécessaire pour répondre d'emblée aux besoins écrasants de l'exploitation,[106] Résultat : les mécanismes initiaux furent relativement inefficaces et le traitement des demandes présentées au titre du MARC accusa des retards; quant au ministère (RQPIC) et au SAPI, ils ne parvenaient pas à respecter les échéances ni à satisfaire aux normes de service.

[105] L'annexe III de l'ANNEXE D de la CRRPI prescrivait que les adjudicateurs qui avaient exercé leurs fonctions dans le cadre du MARC devaient, en vue du PEI, se soumettre à un nouveau processus de sélection.
[106] Il faut également rappeler qu'un changement de gouvernement se produisit entre la signature et l'entrée en vigueur de la CRRPI : au cours de la semaine où le Cabinet fédéral approuva celle-ci, le gouvernement libéral tomba. Avant de pouvoir être mise en application, elle dut être revue et approuvée – ainsi que le cadre stratégique connexe – par le nouveau gouvernement (conservateur).

À son sommet, le PEI a retenu les services de 100 adjudicateurs indépendants.

Si la mise sur pied de l'organisation n'allait pas sans mal, de multiples problèmes se posaient également en matière de capacité, aggravés par le grand nombre de demandes à traiter et d'audiences à tenir. Le gouvernement fédéral avait d'abord estimé qu'environ 12 500 demandes seraient déposées au cours des cinq années précédant l'échéance fixée (septembre 2012), ce en quoi l'APN était en désaccord.[107] En réalité, on recensait plus de 12 500 demandes dès la fin de 2009 et, à la date butoir, elles étaient plus de 37 800.[108]

Selon la CRRPI, il faudrait prévoir les moyens requis pour tenir 2 500 audiences chaque année, pour faire en sorte que chacune d'elles se tienne dans les neuf mois suivant l'acceptation de la demande déposée au titre du PEI (« ou dans un délai raisonnable subséquent ») et pour traiter les derniers cas au plus tard en septembre 2013. Dans la réalité, 13 577 cas avaient déjà été réglés en 2012 et, cette année-là, il y eut plus de 4 100 audiences. On jugera mieux de l'ampleur de la tâche si l'on se souvient que chaque audience impliquait de rassembler plusieurs personnes en un même endroit, alors que dans bien d'autres situations quasi judiciaires, les adjudicateurs règlent l'affaire après avoir examiné la preuve documentaire et les actes de procédure.[109]

Rappelons aussi que l'objectif du MARC était de tenir 1 000 audiences par an, ce qui se révéla impossible. Certes, l'État payait tous les frais associés au PEI, mais l'effort demandé était tel que toutes les parties se voyaient dans l'obligation non seulement de déployer des moyens supplémentaires, mais aussi d'améliorer constamment les façons de faire afin d'appliquer le processus avec un maximum d'efficacité.

Pour ne citer que le cas du Secrétariat d'adjudication, les effectifs initiaux (moins de 50 employés) étaient clairement insuffisants, vu le nombre croissant de demandes. Deux ans plus tard, on était passé à quelque 200 employés; ils seraient finalement 270, répartis dans quatre villes. Cependant, le taux de postes vacants atteignit ou dépassa à plusieurs reprises 20 % – il fut même sporadiquement de 50 % dans certains secteurs d'activité. La direction chercha bien à parer à la situation en recourant à la formation par rotation de postes, en faisant appel aux ressources internes lors des urgences, en utilisant du personnel d'agence et en demandant à Crawford Class Action Services de participer à l'étude des demandes, mais la pénurie chronique de personnel pesa inexorablement sur la capacité de l'organisation à répondre aux impératifs de l'exploitation.

[107] Avant même la conclusion de la Convention de règlement, l'APN affirmait qu'on dénombrerait au minimum 25 000 victimes et qu'il faudrait affecter au PEI des moyens proportionnés (voir Mahoney, « The Settlement Process », p. 513).
[108] Passé cette date, des ordonnances judiciaires enjoignirent de faire droit à d'autres demandes, ce qui porta le total à 38 276.
[109] Environ 90 % des cas furent traités au cours d'une audience. Les autres le furent dans le cadre du processus de règlement négocié dont il sera question plus loin.

Le problème des adjudicateurs revenait régulièrement lui aussi, d'autant qu'il était nécessaire et souhaitable de recruter un certain nombre d'intervenants féminins, francophones ou autochtones.[110] Au plus fort des activités, on compta plus de 100 adjudicateurs, 8 adjudicateurs en chef adjoints et un adjudicateur en chef (sur une base contractuelle). Cependant, la campagne de recrutement initiale n'avait pas attirer suffisamment de candidats et le Comité de surveillance dut mener quatre campagnes de sélection (ou « appels d'offres ») en quatre ans.

Les problèmes de capacité ne se posaient pas qu'au Secrétariat d'adjudication. Toutes les autres parties prenantes au PEI en éprouvaient aussi. Dans le cas du gouvernement fédéral, le fait de ne pas toujours disposer de suffisamment de personnel pour se faire représenter limitait parfois le nombre d'audiences pouvant être programmées telle semaine ou tel mois. De même, les ministères concernés (Santé Canada, par exemple, qui détachait des travailleurs de soutien) n'eurent pas tout de suite les moyens humains ou informatiques requis. Aussi le gouvernement du Canada affecta-t-il plusieurs fois un surcroît d'effectifs et de ressources financières au PEI durant les années qui suivirent l'entrée en vigueur de la CRRPI.[111]

Les demandeurs qui souhaitaient se faire représenter avaient généralement les moyens de faire appel aux services d'un avocat; dans les communautés éloignées, la chose était moins facile. Certains avocats n'étant pas toujours en mesure d'absorber la charge de travail qui leur incombait ou d'assister à chaque audience, des cadres supérieurs du SAPI se rendirent à l'occasion dans les cabinets pour faire des recommandations. De même, les organisations religieuses étaient parfois dépassées. Dès le début, certaines entités de l'Église catholique décidèrent de ne pas participer aux audiences. D'autres organisations se montrèrent constamment désireuses de le faire si les demandeurs y consentaient; elles formèrent consciencieusement leurs représentants à cette fin, mais leur participation était limitée, les demandeurs ayant le droit de réclamer que ces personnes n'assistent pas à l'audience.

Règlement des demandes

L'un des objectifs – pour ne pas dire des obligations – du PEI était de traiter toutes les demandes déposées. Pour ce faire, il fallait aplanir bien des obstacles et prendre toutes sortes de mesures.

Production des documents requis

L'annexe D de la CRRPI indiquait les documents à réunir pour donner suite à la demande présentée et pour pouvoir fixer une audience. Il pouvait s'agir des dossiers produits dans le cadre d'un traitement médical, de l'assurance-emploi ou du Régime de pensions du Canada (RPC), d'attestations d'indemnisation pour accident de travail, des relevés établis par les services correctionnels ou le fisc, d'une preuve de fréquentation d'une école secondaire ou d'un établissement postsecondaire (autres qu'un pensionnat), etc. Le nombre et le type de ces « documents obligatoires » variaient selon le préjudice et la perte d'occasions invoqués; ils dépendaient aussi de la complexité de la demande.

La centralisation des documents obligatoires influait directement sur la capacité à régler les demandes à la cadence et dans les délais prescrits par la Convention de règlement. Cette activité n'était pas de la compétence du Comité de surveillance et du SAPI, ce qui posait des problèmes particuliers. Dans le cadre du MARC, on avait déjà constaté que les administrations locales, provinciales ou fédérales ne disposaient pas du personnel voulu pour fournir les documents en temps et lieu. À l'automne 2013, par exemple, le Service correctionnel du Canada avait déjà reçu quelque 9 000 demandes d'information; il ne pourrait traiter les plus récentes avant deux ans. Au cours des premières années du PEI, quelque 80 % des ensembles de documents reçus par le SAPI se révélèrent incomplets, ce qui occasionna de fréquents et fastidieux retours aux sources – sans quoi l'audience ne pouvait être tenue.

Ce problème obligea les administrateurs du PEI à apporter plusieurs modifications. Différents outils furent notamment conçus afin d'intensifier les communications avec les avocats des demandeurs et imprimer ainsi un élan durable à l'opération de regroupement des documents. En 2013 et en 2014, le SAPI conclut des protocoles d'entente avec les ministères responsables des établissements correctionnels de l'Alberta et de la Saskatchewan – on y indiquait quelles étaient les priorités et quelles mesures prendre pour combler les retards –, en plus d'étudier avec le Service correctionnel du Canada le moyen de transmettre plus rapidement les documents aux avocats. De concert avec les ministères fédéraux concernés, le Secrétariat conçut également un formulaire de demande d'information propre au PEI qui permit de traiter plus efficacement les documents relatifs au RPC. Sur le plan interne, le SAPI chargea une équipe d'obtenir les pièces voulues au nom des demandeurs qui se représentaient eux-mêmes, en communiquant directement avec eux.

[110] Certains demandeurs réclamaient que ce soit un homme qui instruise l'affaire, d'autres que ce soit une femme; la question linguistique entrait aussi en ligne de compte. Pour accroître son bassin d'adjudicateurs, le comité de surveillance procéda par appel d'offres – ce qui permettait d'accorder un certain nombre de contrats à des intervenants autochtones – et fit passer des annonces par l'Association du Barreau Autochtone. Malgré tout, le nombre d'adjudicateurs autochtones ne dépassa pas 25 % du total.

[111] Pour plus de détails sur les coûts du PEI, on consultera le chapitre suivant.

Demandes en dormance

En plus des retards causés par la centralisation nécessaire des documents requis, on observait un problème commun à bien des procédures quasi judiciaires : le traitement de certaines demandes s'arrêtait, ce qui hypothéquait la tenue de l'audience, décourageait les demandeurs et soulevait la question de savoir si le PEI permettrait de régler tous les cas.

Le SAPI mit donc sur pied un « projet de gestion intensive des dossiers » visant à recenser toutes les demandes en attente, incomplètes ou remontant à plus de deux ans, à communiquer avec les avocats des demandeurs afin de savoir pourquoi les choses n'avançaient pas normalement, à régler si possible les problèmes en suspens et à accélérer le règlement des demandes – ou à clore le dossier si la demande avait été retirée ou que le demandeur était décédé. Cette approche permit de déterminer plus vite quels documents étaient difficiles à obtenir, quels organismes tardaient à répondre, où en était le traitement des demandes dans les cabinets d'avocats et ce que pouvait faire le SAPI pour débloquer la situation. Plus généralement, les communications s'améliorèrent avec les avocats des demandeurs, dont le taux de réponse atteignit 90 % la première année où l'on pratiqua la gestion en mode intensif.

L'information produite dans ce contexte fut à l'origine de nouvelles améliorations. Ainsi furent mis sur pied le processus de résolution des dossiers incomplets (PRDI) et le protocole visant les demandeurs dont on avait perdu la trace (voir ci-dessous).

Dossiers incomplets

La gestion intensive ou au cas par cas ne suffisait pas toujours; certaines demandes demeuraient à un stade tel que l'audience ne pouvait être fixée. La CRRPI ne prévoyait rien qui aurait permis de fermer un dossier tant que le demandeur n'avait pas été entendu, qu'un règlement n'avait pas été décidé ou que la demande n'avait pas été retirée ou jugée en dehors du cadre du PEI. Les adjudicateurs n'étaient habilités à rejeter une demande qu'à l'issue d'une audience, même si l'avocat avait perdu la trace du demandeur, que les documents obligatoires ne pouvaient être réunis ou que le demandeur était décédé avant de pouvoir témoigner sous serment. De plus, compte tenu de la situation des nombreux anciens pensionnaires qui purgeaient une peine, n'avaient pas de domicile fixe ou présentaient des problèmes de santé mentale ou physique – tout cela pouvant expliquer l'arrêt du traitement –, ni le Comité de surveillance ni l'adjudicateur en chef n'étaient en faveur d'un rejet des demandes pour défaut de poursuite (l'approche suivie par les tribunaux quand une réclamation était en dormance depuis un certain temps). À l'examen des demandes acceptées, le SAPI estimait en 2011 que, à l'issue du PEI, il resterait entre 1 000 et 1 500 demandes non réglées.

Aussi le Secrétariat d'adjudication, le sous-comité technique, le Comité de surveillance et le Comité d'administration national (CAN) entreprirent-ils en 2012 d'étudier minutieusement quelles stratégies, processus et outils il fallait mettre en œuvre pour régler toutes les demandes et mener le PEI à son terme. Les nouvelles procédures furent approuvées par le Comité de surveillance et le CAN vers la fin de 2013, puis soumises à l'examen des tribunaux. En juin 2014, le juge Perell de la Cour supérieure de justice de l'Ontario signa une ordonnance sur consentement qui approuvait que le processus de résolution des dossiers incomplets (PRDI) fasse partie intégrante du « rapport sur la stratégie d'achèvement » du PEI. Les autres tribunaux de contrôle lui emboîtèrent le pas.

En ce qui concernait les demandes qui semblaient jusqu'ici ne pas pouvoir être traitées, le PRDI prévoyait une approche en deux temps. Il s'agissait d'abord de procéder par gestion intensive du dossier; si cela ne fonctionnait pas, la demande pouvait ensuite être soumise – par l'adjudicateur ou par l'une quelconque des parties prenantes au dossier – à un « adjudicateur de la gestion des cas » qui pourrait convenir de téléconférences avec les parties en présence, établir un calendrier et prendre les mesures voulues pour poursuivre le traitement.

Si cette première étape du PRDI ne permettait pas de relancer le traitement, un « adjudicateur du processus de règlement spécial » était nommé dont le mandat serait de recueillir les observations des parties, de prendre une décision en ce qui avait trait aux documents, de préparer l'audience (peu importe que tous les documents aient été réunis ou non) et d'énoncer une « directive de règlement » qui, dans certains cas, pourrait signifier le rejet de la demande. Le mécanisme prévoyait des droits d'examen et une possibilité de réexamen par l'adjudicateur en chef.

En décembre 2018, près de 60 % (soit 706) des 1 233 demandes qui avaient fait l'objet du PRDI avaient repris le chemin des audiences ou allaient être traitées suivant une autre approche. Les 527 autres firent l'objet d'une directive de règlement; pour 26 d'entre elles, il fut demandé à l'adjudicateur en chef de revoir la directive, qui prescrivait de rejeter la demande. On conserva finalement 19 dossiers; il y eut deux retraits, un abandon et quatre refus.

Demandeurs dont la trace avait été perdue

Le rapport sur la stratégie d'achèvement soumis aux tribunaux en 2014 prévoyait un protocole visant les demandeurs dont on avait perdu la trace. À l'époque, les renseignements recueillis dans le cadre de la gestion intensive des dossiers avaient permis d'évaluer à quelque 300 le nombre de demandeurs avec lesquels le contact avait été rompu pour telle ou telle raison (ils étaient décédés, se trouvaient à l'hôpital ou en maison de soins infirmiers, n'avaient plus de domicile fixe ou avaient changé d'adresse sans en informer leur avocat ou le SAPI). Dans le rapport qu'il adressa en juin 2012 au CAN, le Comité de surveillance signalait que ce problème devait absolument être réglé, sans quoi le PEI ne pourrait être mené à terme.

Aux termes du protocole mis au point, le SAPI tenterait de retrouver les demandeurs dont leur avocat avait perdu la trace, en effectuant des recherches de plus en plus précises mais en protégeant et en respectant la vie privée des intéressés. On se servirait d'abord d'Internet et des renseignements figurant au dossier. Ensuite, et si nécessaire, on demanderait aux ministères et services pertinents de puiser dans leurs propres sources d'information : AADNC (programme PEC, Registre des Indiens, Successions); Service Canada (RPC, Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti); Santé Canada (prestations d'assurance-maladie versées, interventions effectuées en situation de crise, transports assurés pour raison médicale); Service correctionnel Canada; bureaux provinciaux et territoriaux d'immatriculation des véhicules automobiles; bureaux de l'état civil. En dernier recours, on demanderait l'aide des personnes de confiance désignées dans le dossier, des travailleurs de soutien en santé communautaire, des détachements de police ou du ministère des Anciens combattants, etc. Les tribunaux ordonneraient, si le SAPI en faisait la demande, que chaque entité, institution ou organisme public ou privé établi au Canada fournisse des informations sur ce qu'était devenu tel ou tel demandeur.

Si le demandeur était retrouvé, le traitement de son dossier reprenait dans le cadre du PEI. S'il restait introuvable, ne répondait pas aux sollicitations ou ne tenait pas à participer au PEI, son dossier faisait l'objet du processus de résolution des dossiers incomplets (PRDI).

En janvier 2019, le protocole visant les demandeurs dont on avait perdu la trace avait été appliqué pour 841 dossiers, soit 771 demandeurs.[112] De ce nombre, 546 demandeurs furent retrouvés et le traitement normal de leurs demandes reprit, ou bien elles firent l'objet d'une autre approche. Dans 225 cas, les recherches restèrent infructueuses. Pour les autres dossiers, on suivit le PRDI, si du moins la demande était recevable.

Avec le PRDI et le protocole visant les demandeurs dont on avait perdu la trace, ceux qui détenaient le pouvoir de décision déployaient des efforts exceptionnels pour retrouver les demandeurs. C'était l'illustration la plus concrète du souci qui avait présidé à la mise en œuvre du PEI : placer le demandeur au centre des préoccupations.

Demandes alléguant des sévices entre élèves

Le PEI prévoyait l'indemnisation des anciens élèves auxquels des condisciples avaient fait subir des sévices. Il fallait toutefois prouver, du moins dans certains cas, que le personnel des pensionnats était au courant ou aurait dû l'être.[113] Cette preuve n'étant pas toujours facile à établir, l'annexe D de la CRRPI stipulait ceci :

« En ce qui concerne les allégations d'abus entre élèves, le gouvernement travaillera avec les parties pour établir des aveux et faits admis à partir des interrogatoires préalables complétés [sic], des entrevues de témoins ou [d']auteurs allégués, ou des décisions du MARC ou du PEI pertinentes aux [sic] allégations du demandeur. »[114]

Dès le début du PEI, le sous-comité technique et le Comité de surveillance étudièrent la façon dont il fallait traiter les demandes alléguant des sévices perpétrés par d'autres élèves. Le gouvernement du Canada ne divulgua pas d'emblée la liste de tous les aveux et faits admis dans l'ensemble des pensionnats; il se contentait d'indiquer au cas par cas ceux qui pouvaient s'avérer pertinents dans le cadre de la demande considérée.[115] Selon les avocats des demandeurs, une fois que le plaignant avait prouvé que l'État, l'Église ou les deux à la fois savaient ou auraient dû savoir qu'une agression avait eu lieu, le gouvernement était obligé de le signaler plus ouvertement et non au cas par cas.

À l'été de 2010, le gouvernement fédéral proposa de communiquer à l'adjudicateur en chef la liste maîtresse des aveux et faits admis, que les adjudicateurs pourraient consulter, mais non pas les autres parties prenantes. L'État maintenait par ailleurs que, si les faits avaient été reconnus alors que le demandeur ne fréquentait plus le pensionnat, cela n'était plus pertinent. L'adjudicateur en chef émit alors une directive qui autorisait les adjudicateurs à communiquer aux avocats des demandeurs les reconnaissances de faits pouvant s'avérer pertinentes. La directive stipulait aussi que l'adjudicateur en chef avait le pouvoir de décider si et selon quelles modalités la liste maîtresse devait être mise à la disposition des avocats.

En juin 2011, l'adjudicateur en chef recommanda de ne pas ajourner les audiences concernant les allégations de sévices entre élèves sous prétexte d'attendre d'éventuels nouveaux aveux ou faits admis.

En mars 2013, l'adjudicateur en chef émit une autre directive selon laquelle les adjudicateurs devaient finalement donner droit aux demandes d'ajournement de l'audience en attendant de possibles aveux, sauf s'il était clair que le demandeur qui alléguait des sévices entre élèves allait obtenir gain de cause. L'ajournement n'aurait d'autre fin que de maintenir le traitement en cours jusqu'à ce que des déclarations supplémentaires découlent des nouveaux faits admis.

[112] Dans certains cas, le contact fut rétabli puis rompu à nouveau, ce qui nécessita d'invoquer une seconde fois le protocole.
[113] Les critères du PEI n'exigeaient pas de faire la preuve que le personnel des pensionnats était au courant des agressions de catégorie SL4 ou SL5 de nature prédatrice ou relevant de l'exploitation sexuelle.
[114] CRRPI, ANNEXE D, annexe VIII.
[115] Au vu des preuves recueillies ou des constats des adjudicateurs, l'État formula plus de 4 500 reconnaissances des faits.

De nombreuses décisions liées au PEI ont été rendues par la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

En mai 2013, l'adjudicateur en chef décida que la liste maîtresse des aveux et faits admis serait communiquée à tous les avocats des demandeurs. Ce fut chose faite au mois de septembre suivant.

Toutefois, l'instruction des demandes alléguant des sévices entre élèves ne tenait encore compte que des faits admis uniquement pour les cas qui avaient déjà été tranchés. Or, on se doutait bien que certaines des demandes restant à traiter donneraient lieu à des reconnaissances de faits qui auraient pu faciliter l'instruction des demandes précédentes. Cela posait un problème : le demandeur n'en tirerait aucun avantage si la décision avait déjà été prononcée. Aussi le gouvernement proposa-t-il en 2013 une nouvelle stratégie, qu'approuva le Comité de surveillance et qui consistait à instruire d'abord les causes susceptibles de donner lieu à des aveux, avant d'entendre celles que ces aveux pourraient servir. À cette fin, l'État fournit une liste d'environ 2 200 demandes qui n'avaient pas encore été entendues; on constata que 647 d'entre elles présentaient de grandes chances de produire de nouveaux aveux. Une conférence téléphonique permettrait de savoir s'il serait possible d'instruire certains cas sans attendre d'avoir réuni toute la documentation requise.

La gestion des demandes alléguant des sévices entre élèves allait être repensée une nouvelle fois. En septembre 2017, le gouvernement fédéral présenta aux tribunaux une demande d'instructions selon laquelle l'adjudicateur en chef ou ses substituts avaient utilisé le concept d'« équité procédurale » pour justifier que des demandes – d'abord rejetées du fait de l'absence d'éléments prouvant que le personnel du pensionnat était au courant – soient instruites à nouveau. Les intervenants avaient décidé que, dans certains cas, les adjudicateurs pouvaient prendre en considération des faits reconnus après coup qui, s'ils avaient été communiqués avant le prononcé de la décision initiale, auraient pu résulter en une décision favorable au plaignant. L'État maintenait pour sa part qu'il ne convenait pas d'intégrer le concept d'équité procédurale dans le modèle du PEI et d'y recourir pour revenir sur les décisions prononcées.

La Cour suprême de la Colombie-Britannique donna raison au gouvernement du Canada. Selon elle, le PEI était un « code complet » dans lequel ne figurait pas le terme de droit administratif ou public « équité procédurale ». La Cour statuait aussi qu'on s'attendait à une « divulgation progressive » en exigeant de l'État la reconnaissance de tel ou tel fait pendant que le PEI suivait son cours; l'établissement de nouveaux faits ne justifiait pas la réouverture d'une demande déjà réglée. Seuls les tribunaux de contrôle désignés dans la CRRPI avaient le pouvoir de rouvrir un dossier traité dans le cadre du PEI.[116]

En dépit de cette décision, le gouvernement du Canada annonça en mars 2018 qu'il étudierait à nouveau les demandes alléguant des sévices entre élèves et rejetées parce qu'il n'avait pas été prouvé que le personnel était au courant, s'il apparaissait que des aveux ou faits établis après coup auraient pu favoriser la cause du demandeur si on les avait connus au moment de prononcer la décision. Selon l'État, de tels cas devraient être réglés en dehors du cadre du PEI.

Audiences

Demandeurs invalides ou âgés

Dans l'annexe D de la CRRPI, on lisait ceci :

« En considérant les demandes au PEI [...], la priorité ira, dans l'ordre :

a) Aux demandes des personnes qui soumettent un certificat médical indiquant qu'elles ont des problèmes de santé qui entraveront leur capacité de participer à une audience si elle retarde;

b) Aux demandes des personnes de 70 ans et plus;

c) Aux demandes des personnes de 60 ans et plus; [...] »

[116] L'Assemblée des Premières Nations et les avocats indépendants portèrent en appel cette décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, mais furent déboutés par la cour d'appel de cette même province.

Dans les faits, cela posait plusieurs problèmes opérationnels. En premier lieu, il fallait déterminer quels demandeurs auraient de la difficulté à participer au processus si l'on tardait à tenir l'audience, ce qui entraîna un certain nombre de complications :

- Certains avocats exigeaient qu'on entende au plus vite tous leurs clients – sans doute, dans certains cas, pour gagner quelques places en file d'attente. Il n'était pas facile pour le SAPI de satisfaire à ce genre de requête.

- Pour signaler tel ou tel état de santé de leur client, certains avocats utilisaient des lettres types de manière non conforme aux critères de la CRRPI.

- Dans les localités éloignées, il était parfois difficile d'obtenir un certificat médical.

- Une audience tenue plus vite n'entraînait pas forcément un règlement plus rapide de la demande – l'obtention des documents obligatoires et des évaluations des experts (médicales ou autres) prenait également du temps.

- Une bonne partie des demandeurs avaient plus de soixante ans et, compte tenu de la diminution de leurs capacités, certains étaient considérés comme courant des risques importants.

Pour parer à ce problème, le SAPI mit en circulation en 2010 un formulaire permettant de s'assurer que les demandeurs qui avaient légitimement besoin d'une audience accélérée pourraient en obtenir une. L'expérience aidant, on modifia le formulaire en 2011 puis en 2012. Dans sa version finale, la « Demande d'audience accélérée ou d'audience hautement prioritaire en raison de santé précaire » confiait au médecin traitant – plutôt qu'à l'avocat ou au SAPI – le soin d'évaluer les besoins médicaux du demandeur. Le médecin n'était plus tenu d'expliquer l'état de santé de ce dernier; son attestation suffisait. On distinguait par ailleurs « audiences accélérées » et « audiences hautement prioritaires ». Dans le premier cas, on laissait entendre que si l'audience n'était pas programmée assez tôt, le demandeur risquait de décéder avant ou de ne plus pouvoir témoigner. Le terme « hautement prioritaire » signifiait que l'état de santé du demandeur compromettait sa capacité de témoigner.

Dans le cas d'un demandeur résidant dans une région éloignée où il n'était pas facile de consulter un médecin, le SAPI pouvait convenir d'accélérer le processus, se fiant en cela à l'information fournie par l'avocat et sous réserve qu'un certificat médical fût établi peu après l'audience.

Par ailleurs, et bien que la CRRPI leur accordât la priorité, certains demandeurs âgés devaient attendre longtemps – jusqu'à deux années voire davantage – avant que l'audience ne puisse être fixée, la plupart du temps parce qu'il fallait attendre que la demande soit prête (tous les documents requis devaient avoir été réunis par le demandeur et le gouvernement).[117] Il résultait de ceci que les demandeurs âgés mais en bonne santé et dont le dossier n'était pas prêt pouvaient voir celui-ci en rester longtemps au stade de la centralisation des documents.

C'est pourquoi le Comité de surveillance approuva en 2012 un « projet pilote pour les demandeurs âgés de plus de 65 ans » visant à trouver le moyen d'accélérer le traitement de ce type de dossier, par exemple en programmant les audiences différemment ou en amenant les adjudicateurs à procéder à une gestion plus intensive. L'une des idées maîtresses était la suivante : grâce à des téléconférences conduites préalablement par un adjudicateur, les parties en présence pourraient résoudre les problèmes d'obtention des documents requis et déterminer les demandes pour lesquelles une date d'audience pouvait être fixée ou qui se prêtaient à un règlement négocié. Les participants au projet proposèrent aussi de regrouper les audiences (en les menant pendant plusieurs journées consécutives) afin d'utiliser au mieux les ressources disponibles. En six mois, plus de 140 audiences purent se tenir dans le cadre du projet pilote. On jugea que l'approche présentait des avantages mais que d'autres améliorations s'imposaient si l'on ne voulait pas faire attendre indéfiniment les demandeurs âgés.

Le Comité de surveillance approuva donc en 2013 la mise sur pied d'un processus d'audience accéléré (PAA). S'inspirant du projet pilote, il visait à satisfaire à l'exigence de la CRRPI : entendre en priorité les demandeurs âgés.

[117] Cette règle ne souffrait qu'une exception. Si une preuve médicale montrait que la cause devait être entendue immédiatement, vu l'état de santé du demandeur, l'annexe D de la CRRPI stipulait ceci (annexe IV, section iv) : « On ne fixera pas de date [d'audience] avant que le Secrétariat du PEI soit convaincu que la communication des documents, y compris les rapports de traitement et les dossiers médicaux, est aussi complète qu'elle peut raisonnablement l'être, à moins qu'un demandeur présente des preuves médicales que tout retard dans l'audition de son témoignage entraîne un grand risque qu'il meure ou perde la capacité de fournir un témoignage. Dans ces circonstances, le Secrétariat peut prévoir une audition dans l'unique but de recueillir ce témoignage, après quoi l'audition sera ajournée pour permettre la préparation du dossier conformément aux autres dispositions du présent PEI. »

Audience du PEI

Le PAA conduisit le Comité de surveillance à repérer les dossiers prioritaires, c'est-à-dire ceux des demandeurs âgés, de santé fragile ou qui attendaient depuis longtemps la tenue d'une audience. Les avocats (ou les demandeurs, si ces derniers se représentaient eux-mêmes) décideraient ensuite s'il fallait effectivement opter pour le processus d'audience accéléré. Dans l'affirmative, un adjudicateur menait une téléconférence afin de déterminer ce qui ralentissait le traitement du dossier. Un certain temps serait ensuite accordé à l'avocat ou au demandeur pour qu'il mette la dernière main au dossier; la demande serait entendue dans le cadre d'un bloc d'audiences à venir (le PAA prévoyait des blocs de cinq jours, chacun se tenant au même endroit). Pour éviter tout nouveau retard, l'audience pouvait – si les parties étaient d'accord – se tenir à la date fixée même si le dossier n'était pas tout à fait prêt; les observations finales seraient formulées après coup.

Les dernières années, on opta systématiquement pour le processus d'audience accéléré, par souci de mener le PEI à terme; la date de l'audience était fixée avec ou sans le consentement des parties, peu importe que tous les documents aient été réunis ou non.

Ajournements, annulations et changements de dernière minute

Une étude menée en 2011 montra que 20 % des audiences ne se tenaient pas à la date fixée et que 40 % des ajournements ou annulations étaient évitables. Or il y avait beaucoup d'audiences à organiser et les délais étaient contraignants. Parviendrait-on à atteindre les objectifs du PEI? D'autant que l'ajournement ou l'annulation était souvent annoncé trop tard pour qu'on puisse décider à la dernière minute d'entendre une autre cause – les complications logistiques et la géographie en décidaient autrement.

Après discussion avec le Comité de surveillance, on mit au point des procédures et des directives visant à ce que davantage d'audiences se tiennent à la date prévue.[118] Les nouvelles procédures stipulaient que tout report demandé au plus tard 10 semaines avant l'audience devrait être autorisé par l'adjudicateur censé la présider. L'adjudicateur verrait avec les parties comment éviter l'ajournement et pourrait prendre des mesures si l'un des participants omettait de se présenter à l'audience sans motif valable.

En 2013, le Comité de surveillance approuva une politique relative aux annulations d'audience concernant les demandes pour lesquelles on venait d'entamer le processus de règlement négocié (PRN). Jusqu'ici, on fixait une audience pour ce genre de demande et la date était maintenue jusqu'à ce que la demande soit réglée. Or le règlement intervenait le plus souvent peu de temps avant l'audience (comme c'est souvent le cas en matière judiciaire ou quasi judiciaire). Environ 50 % des règlements obtenus dans le cadre du PRN l'étaient dans les six semaines précédentes (et dans le mois précédent dans 35 % des cas). La nouvelle directive du Comité de surveillance apporta un changement : une fois la demande placée dans la filière du PRN, l'audience était annulée. Dans les rares cas où la négociation n'aboutissait pas, une nouvelle audience était fixée de toute urgence. Si l'annulation pour cause de règlement négocié en vue était demandée alors qu'il ne restait que six semaines avant l'audience, un adjudicateur déciderait de la suite à donner.

En 2013, le Comité de surveillance approuva des modifications qui faciliteraient l'instruction des demandes pendant des audiences prévues à l'origine pour d'autres dossiers. Si l'adjudicateur était d'accord pour ajourner l'audience, l'avocat du demandeur pouvait proposer que la date prévue initialement pour celle-ci soit retenue pour un autre demandeur dont le dossier était prêt, pourvu qu'il puisse être entendu au même endroit et qu'il réponde aux autres exigences de la nouvelle politique. Si l'on opta pour cette approche, ce fut pour s'assurer du témoignage des demandeurs, pour utiliser au mieux les dates déjà choisies et pour réduire le risque que les adjudicateurs imposent aux avocats de payer les frais qu'entraînaient les ajournements ou annulations.

Après l'entrée en vigueur de la politique entourant l'annulation des audiences, le pourcentage de celles qui étaient annulées ou reportées diminua de 20,5 % en 2010-2011 à 16,8 % entre 2011 et 2019.

[118] Le 22 novembre 2011, l'adjudicateur en chef émit le document d'orientation n° 7 (« Audiences prévues qui n'ont pas lieu »). Après quelques années d'application, le Comité de surveillance formula ses observations et, en 2015, l'adjudicateur en chef apporta diverses modifications à la politique d'ajournement des audiences (document d'orientation n° 7r1) puis produisit des directives concernant l'ajournement des expertises (document d'orientation n° 9) et des téléconférences (document d'orientation n° 10).

Adjudication et règlement des demandes

Temps requis pour prononcer une décision

L'annexe XII de l'ANNEXE D de la CRRPI fixait le format des décisions; elles devaient tenir en moyenne sur six à dix pages. Toutefois, le Comité de surveillance avait vite saisi que, compte tenu du nombre probable des demandes, si l'on rédigeait à chaque fois une décision trop détaillée – que, de surcroît, l'adjudicateur en chef ou ses adjoints devraient peut-être examiner –, cela prendrait du temps, exigerait beaucoup de ressources et pourrait retarder le prononcé de la décision, donc l'indemnisation du demandeur.

Conscient du problème, le sous-comité technique étudia dès 2009 comment abréger certaines décisions et les prononcer plus vite.

Ce qui s'était passé jusqu'ici dans le cadre du MARC et du PEI avait appris au sous-comité technique que, aux fins de commémoration et de cicatrisation, il pouvait être très important pour certains demandeurs que soit prévu un exposé détaillé des éléments de preuve et des arguments sous-jacents à la décision. Par contre, d'autres demandeurs préféreraient certainement obtenir un jugement le plus vite possible après l'audience, autant pour tourner la page que pour recevoir rapidement un éventuel dédommagement. Le sous-comité savait bien aussi que, dès la fin de certaines audiences, il arrivait que l'adjudicateur et les parties en présence s'accordent sur la manière de régler le litige. Dans ce cas, rien n'empêchait de produire sans plus tarder une décision succincte et de la faire signer sur-le-champ par les parties.

Comme la CRRPI imposait la forme que devaient prendre les décisions, tout changement exigeait de consulter les parties prenantes, de mener des discussions au sein du Comité de surveillance et d'obtenir l'aval du CAN. Le Comité de surveillance put ensuite, en novembre 2009, autoriser la production de décisions abrégées; la nouvelle procédure entra en vigueur en janvier 2010.

Pour que la décision puisse être abrégée, différents critères devaient être remplis :

- la demande était du volet ordinaire (et non complexe);
- les recherches requises avaient été menées, les documents nécessaires avaient été réunis et transmis avant l'audience, tous les témoignages avaient été entendus pendant celle-ci et les observations finales avaient été formulées à la fin de l'audience;
- l'éventuel plan de soins futurs avait été présenté au plus tard à la fin de l'audience;
- le demandeur avait consenti par écrit à la production d'une décision abrégée;
- les représentants des parties présentes à l'audience avaient consenti par écrit au prononcé d'une décision abrégée.[119]

La décision ne pouvait être abrégée si le demandeur n'était pas représenté, si l'auteur présumé des méfaits témoignait et niait sa responsabilité ou s'il restait un point important à éclaircir en matière de crédibilité, de responsabilité ou d'indemnisation à accorder. Chacune des parties conservait son droit de faire examiner la décision abrégée par un autre adjudicateur.

Règlements négociés

En plus du mécanisme de règlement des demandes par voie d'audience conduite par un adjudicateur, l'annexe D de la CRRPI donnait à l'État et au demandeur la possibilité de régler le litige autrement. Le processus de règlement négocié (PRN) permettait en effet à l'avocat du demandeur et à l'État de s'entendre sur le dédommagement à accorder, conformément aux règles d'indemnisation en vigueur.

La CRRPI n'indiquait pas dans quels cas il valait mieux procéder par règlement négocié. Il appartenait aux parties concernées de le décider d'un commun accord. Aussi le gouvernement du Canada, en 2007, confia-t-il le processus à un groupe de travail. À compter de 2008, des règlements furent négociés. Ils reposaient en général sur les preuves obtenues lors d'un entretien mené par un représentant du gouvernement, à condition que :

- le demandeur soit représenté par un avocat;
- la demande soit du volet ordinaire.

Les règlements négociés se faisaient librement de la part des intéressés. L'adjudicateur en chef et le SAPI n'y participaient pas directement. Toutefois, les adjudicateurs devaient systématiquement approuver les frais juridiques facturés.

[119] Si l'organisme religieux n'était pas représenté à l'audience, le gouvernement du Canada pouvait consentir en son nom à la production d'une décision abrégée.

En 2011, le gouvernement fédéral passa en revue le processus de règlement négocié et lui apporta plusieurs améliorations. De son côté, le SAPI commença à communiquer les dossiers de preuve à mesure qu'il recevait de nouveaux documents – au lieu d'attendre (comme précédemment) que tous les documents soient reçus –, afin que les intéressés aient davantage le temps de déterminer si la demande pouvait être réglée. Tous ces changements permirent de régler les demandes plus efficacement et plus rapidement (le nombre des règlements négociés passa de 572 en 2011 à 742 l'année suivante).

Au total, plus de 4 415 règlements se firent de cette manière, soit environ 13 % de toutes les demandes examinées dans le cadre du PEI. Les parties ne s'engageaient pas à la légère sur cette voie, ce qui explique que plus de 99 % des demandes traitées aient été effectivement réglées après négociation.

Cohérence des décisions

Le PEI ne reposait pas sur le concept de précédent d'application obligatoire mais, sur le plan décisionnel, il fallait évidemment assurer, d'un bout à l'autre du pays, une certaine uniformité entre les adjudicateurs – leur nombre dépassait la centaine. L'une des clauses de la CRRPI se lisait comme suit : « Les adjudicateurs [...] tenteront d'instruire des auditions structurées et de rendre des décisions cohérentes entre elles [... et l']adjudicateur en chef doit mettre sur pied des programmes de formation et des mesures administratives destinées à assurer la cohérence des décisions des adjudicateurs dans leur interprétation et leur application du PEI ».[120]

C'est dans cet esprit que l'adjudicateur en chef et ses adjoints animaient des séances de formation et des rencontres (formelles ou non) dans le cadre desquelles les adjudicateurs pouvaient mettre en commun leurs expériences et leurs pratiques éprouvées. Ces activités ne portaient pas sur des demandes en particulier mais visaient à promouvoir la collégialité et la cohérence.

Chacune des parties pouvait d'ailleurs demander un examen de la décision si l'adjudicateur n'avait pas appliqué correctement les règles du PEI aux faits qu'il avait établis. Les plaignants pouvaient aussi réclamer un examen si une erreur déterminante et manifeste avait été commise, mais uniquement dans le cas d'une demande complexe.

Afin d'assurer un processus décisionnel uniforme dans le cadre du PEI, l'adjudicateur en chef et ses substituts, en concertation avec le Comité de surveillance et son sous-comité technique, rédigèrent des directives et des documents d'orientation portant sur tel ou tel aspect du processus. Les adjudicateurs et les autres parties prenantes pouvaient en prendre connaissance grâce au site Web consacré au PEI. En tout, l'adjudicateur en chef émit à leur intention onze directives consacrées à telle ou telle politique ou procédure de traitement des demandes, dix documents d'orientation où il suggérait la marche à suivre pour résoudre les problèmes touchant à l'administration du PEI et deux « directives relatives à la pratique » portant sur différents points – notamment (à l'intention des adjudicateurs) sur les décisions abrégées.

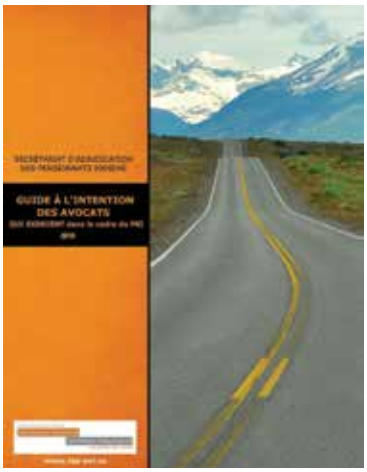
Dès le début du PEI, on consigna par ailleurs les décisions, classées par type de demande, dans une base de données que pouvaient consulter les adjudicateurs – uniquement à des fins de recherche, puisque les décisions n'avaient pas valeur de précédent. Seulement, comme ni les avocats des demandeurs ni le gouvernement du Canada n'y avaient accès, les parties prenantes au processus n'étaient pas sur un pied d'égalité : les avocats ne pouvaient prendre connaissance que des décisions prononcées pour les demandeurs qu'ils représentaient; le gouvernement, lui – étant systématiquement défendeur – pouvait se référer à toutes les décisions, qu'il consignait d'ailleurs dans son propre système. Aussi le Comité de surveillance demanda-t-il en 2009 la mise sur pied d'une base de données en ligne protégée dans laquelle les adjudicateurs, les avocats des demandeurs ainsi que les représentants du gouvernement fédéral et des Églises pourraient faire des recherches sur les décisions déjà rendues dans le cadre du PEI.

En 2010, le tribunal de contrôle émit une ordonnance prescrivant au SAPI de concevoir – avec l'aide de Crawford Class Action Services – une base de données contenant les décisions importantes. Le Comité de surveillance en autorisa l'utilisation après avoir demandé – afin de protéger la vie privée des demandeurs, des agresseurs présumés (vivants ou décédés) et des autres témoins – qu'on y biffe de nombreuses informations, à savoir :

- le nom de quiconque n'était ni adjudicateur ni représentant d'une des parties, ainsi que le nom des établissements scolaires;
- toute référence à un lien de parenté qui aurait permis de deviner l'identité de l'intéressé;
- tout poste occupé;
- la date de naissance du demandeur ou de quelque autre personne que ce soit;
- le lieu de résidence ou d'origine du demandeur;
- le niveau de scolarité du demandeur ou de quelque autre personne que ce soit;
- toute référence à l'emploi occupé par le demandeur ou quelque autre personne que ce soit.

Les décisions importantes furent consignées dans cette base de données à intervalles réguliers, dans la langue utilisée au moment de leur rédaction – n'importe quelle partie au processus pouvait en obtenir la traduction, sous réserve d'approbation par l'adjudicateur en chef.

[120] CRRPI, ANNEXE D, section III, section m i) et ii).



L'avocat des demandeurs pouvait consulter un guide contenant des renseignements détaillés sur les procédures et les pratiques du PEI.

Gestion administrative et gestion des processus

Transmission des documents

Le PEI allait générer beaucoup de demandes. Pour chacune d'elles, de multiples documents seraient produits. On devait donc se doter d'une plateforme électronique d'échange de documents entre les parties prenantes, les adjudicateurs et le SAPI. On se prémunirait ainsi contre les risques inhérents aux modes d'acheminement traditionnels. Encore fallait-il que le système donne toutes garanties en matière de sécurité; il y allait de la confidentialité des dossiers, d'autant plus que le système serait nécessairement géré par un organisme indépendant, extérieur au Secrétariat – bien des personnes y auraient accès.

Le Comité de surveillance ayant donné son accord, un tribunal ordonna en 2010 la mise sur pied d'un système permettant le transfert électronique des documents. Crawford Class Action Services – le surveillant des décisions judiciaires rattaché au PEI – eut pour mandat de choisir le protocole qui permettrait aux parties prenantes d'envoyer et de recevoir des fichiers protégés, au moyen d'un site Web sécurisé dont tous les utilisateurs seraient reliés entre eux de façon également sécuritaire. Crawford devait également pourvoir à la formation des utilisateurs et à l'assistance technique, assurer la qualité du service (donc procéder aux mesures requises) et détruire à mesure les documents mis en ligne, aux intervalles prescrits par l'adjudicateur en chef.

La première phase de mise en œuvre du système EDI (échange de données informatisé) commença en septembre 2010. À part quelques cabinets d'avocats qui n'avaient pas beaucoup d'affaires à traiter dans le cadre du PEI et qui ne s'en servirent pas, le système fut utilisé par le plus grand nombre. Trois ans après, il avait déjà permis de transmettre plus de 250 000 trousses documentaires. De considérables économies avaient ainsi été réalisées – en temps, mais aussi en frais de messagerie. Le système ne répondait cependant pas à tous les besoins : les avocats des demandeurs ne pouvaient pas l'employer pour envoyer les documents requis au Secrétariat, et les demandeurs qui se représentaient eux-mêmes n'y avaient pas accès; néanmoins, le SAPI jugea que les procédures qui étaient en vigueur avant la mise en service du système restaient appropriées.

Gestion des dossiers

Nous l'avons dit, c'est au niveau de la production des documents obligatoires que l'exploitation laissait le plus à désirer. Pour la plupart des demandeurs, c'est sur la foi de rapports médicaux, d'attestations scolaires et de relevés fiscaux qu'on pouvait juger des préjudices subis. L'audience ne pouvait être fixée qu'une fois ces documents transmis. De nombreux avocats eurent du mal à les obtenir ou ne disposaient pas des outils informatiques requis pour faire le suivi des nombreux envois échelonnés dans le temps qu'impliquait la multitude de demandes présentées.

Une ordonnance légale prescrivit donc en 2011 la mise en œuvre du Système interactif de gestion des dossiers (SIGD). Cette plateforme Internet sécurisée permettait aux cabinets d'avocats de vérifier en temps réel où en était le traitement des demandes et de mettre eux-mêmes les dossiers à jour. On mettait ainsi fin aux interminables échanges de lettres ou de courriels, et le SAPI pouvait en toute connaissance de cause prendre les mesures voulues pour dégripper le mécanisme.

Le SIGD s'étoffa en 2013. De nouveaux outils permettaient d'afficher les dossiers parvenus à l'étape de programmation de l'audience, d'utiliser un calendrier interactif des audiences, d'indiquer les besoins éprouvés en matière logistique, de connaître l'état des demandes déjà entendues et de faire le suivi des décisions prononcées, des décisions relatives aux frais juridiques et des examens.

Une bonne partie des cabinets se servirent du SIGD, mais les autres avaient déjà leur propre système de suivi. Les utilisateurs soulignèrent que le SIGD facilitait grandement la gestion des dossiers. Les adjudicateurs et le SAPI estimèrent aussi qu'il permettait de travailler plus efficacement.

Communication d'informations concernant le PEI aux avocats des demandeurs

En 2011, le SAPI publia un « Guide à l'intention des avocats » contenant de l'information détaillée sur les différentes facettes du PEI. Ce document de plus de 50 pages expliquait les procédures et mécanismes en place, les problèmes les plus courants et les bonnes pratiques à adopter. On y indiquait aussi les ressources et l'assistance technique offertes à chaque étape du PEI.

Le guide avait été mis en ligne sur le site Web du PEI (au format HTML et PDF). On mettait le document à jour à mesure que les politiques et procédures étaient modifiées ou que de nouveaux problèmes surgissaient (en tout, il y en eut sept versions).

Le guide était d'abord destiné aux avocats auxquels le PEI n'était pas encore familier, mais on s'y reportait souvent par la suite. Nous ne disposons cependant pas de données précises sur l'utilisation qui en fut faite.

Manquements de certains avocats des demandeurs

Tout au long du PEI, bien des avocats intervinrent. Beaucoup s'étaient déjà engagé dans les questions autochtones; certains étaient eux-mêmes d'anciens pensionnaires. La plupart faisaient preuve de diligence, ne ménageaient pas leur peine et suivaient leur code de déontologie à la lettre. Quelques-uns commirent toutefois des fautes suffisamment préoccupantes pour que le Comité de surveillance, l'adjudicateur en chef, les associations d'avocats, les barreaux et les tribunaux fissent preuve d'une vigilance permanente.

Dès le début, il apparut clairement que les demandeurs gagneraient à se faire aider par un avocat. La Convention de règlement leur permettait de se représenter eux-mêmes,[121] mais les personnes qui déposaient une demande au titre du PEI étaient encouragées à s'assurer les services d'un avocat.[122] Dans un document d'information conçu à l'intention des demandeurs, le SAPI écrivait : « [...] tous les signataires de la Convention de règlement vous recommandent de retenir les services d'un avocat pour vous aider dans votre demande au titre du PEI ». Et, plus loin : « Si vous décidez d'embaucher un avocat, il est important d'en trouver un qui soit digne de confiance. »[123]

Or beaucoup d'anciens pensionnaires vivaient en région éloignée ou ne s'étaient encore jamais adressés à un avocat. Certes, on indiquait dans la Convention de règlement que le Comité d'administration national établirait une liste d'avocats travaillant déjà dans le domaine des pensionnats indiens et qui acceptaient de se plier aux exigences de la CRRPI.[124] Pour autant, les avocats inscrits sur la liste en question n'étaient pas tenus d'adhérer à un code de conduite conçu expressément en fonction des demandes ou des demandeurs. Par ailleurs, la CRRPI n'indiquait pas aux anciens élèves ce qu'ils étaient en droit d'attendre d'un avocat.

En 2000, constatant que « les survivant(e)s des écoles résidentielles autochtones sont souvent vulnérables et ont souvent besoin de la guérison [autant] que d'assistance juridique », l'Association du Barreau canadien adopta une résolution à l'égard des avocats qui pratiquaient dans ce domaine.[125] Dans sa résolution, l'ABC pressait les barreaux d'adopter des lignes de conduite stipulant notamment ceci :

a) Les avocats ne devaient pas prendre contact avec d'anciens pensionnaires pour solliciter un mandat ou leur demander s'ils avaient subi des agressions sexuelles;

b) Les avocats ne devaient accepter aucun mandat de représentation avant d'avoir rencontré le client en personne, dès que cela était raisonnablement possible;

c) Les avocats devaient se rappeler que les anciens pensionnaires n'avaient eu dans leur enfance aucun contrôle sur leur existence et qu'il fallait donc, autant que possible, les laisser défendre leurs intérêts comme ils l'entendaient;

d) Les avocats devaient savoir que ce qu'avaient vécu les anciens pensionnaires pouvait les avoir profondément traumatisés, que la remémoration des sévices subis dans leur enfance risquait d'aggraver les blessures et que la solution à proposer impliquerait souvent un élément essentiel : la guérison. Les avocats devaient donc s'enquérir des services de consultation qui pourraient aider leurs clients à cicatriser leurs plaies avant de témoigner;

e) Les préjudices subis par les anciens pensionnaires pouvaient être aussi d'ordre culturel : ils avaient été coupés de leur milieu d'origine. Les avocats devaient en être conscients et s'efforcer de comprendre les spécificités culturelles de leurs clients;

f) Parmi les anciens pensionnaires, les risques de suicide ou de violence envers autrui étaient souvent bien présents. Les avocats devaient le savoir et donner à leur personnel les instructions et la formation adéquates, avec indication des ressources à solliciter en cas de crise.

Au cours des années qui suivirent, les barreaux de l'Ontario, du Manitoba, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon instituèrent des lignes de conduite inspirées des recommandations ci-dessus.

[121] CRRPI, article 4.08 4) et ANNEXE D, section III, sous-section p).
[122] Le formulaire à remplir comprenait 21 pages. Pour faciliter la tâche des demandeurs, le SAPI conçut un guide dont, malheureusement, la lecture était elle-même fastidieuse – le document se composait de 44 pages.
[123] Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens, « Ai-je besoin d'un avocat pour présenter une demande? ».
[124] CRRPI, articles 4.08 2) et 4.11 12) n).
[125] Association du Barreau canadien, résolution 00-04-A, 19 et 20 août 2000 – En octobre 2000, le Comité de surveillance adopta les lignes directrices de l'ABC concernant la participation des avocats adhérant à ces principes aux campagnes de communication sur le terrain du SAPI (le problème de la non-participation des avocats à ces activités est évoqué au chapitre 8).

À la suite d'une audience tenue en 2012, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a retiré du PEI l'avocat David Blott et son cabinet d'avocats comme représentant des demandeurs.

Cour du Banc de la Reine à Winnipeg

L'exemple d'inconduite le plus flagrant fut celui du cabinet Blott & Company de Calgary, dirigé par M. David Blott.[126] Blott & Company représentait plus de 5 600 demandeurs. C'était de loin le cabinet qui, dans le cadre du PEI, traitait le plus de dossiers. La plupart de ces clients lui avaient été adressés par Honour Walk. Cet organisme associé à M. Blott recensait des demandeurs potentiels et les aidait à établir leur demande.[127] En 2009, M. Blott fit l'objet d'une plainte auprès de la Law Society of Alberta pour la manière dont il sollicitait les clients et pour sa relation d'affaires avec Honour Walk. Après examen, le barreau conclut que l'intéressé avait « pris les mesures voulues pour corriger la situation »; l'affaire en resta donc là mais, en 2010, un autre client porta plainte auprès du barreau. Des adjudicateurs du PEI s'exprimèrent à cette occasion, signalant les inexactitudes de certaines demandes présentées par Blott & Company au titre du PEI, ainsi que les différences entre le contenu des formulaires remplis à cette fin et l'information fournie par les demandeurs lors des audiences. En 2010, l'adjudicateur en chef ouvrit une enquête interne sur les pratiques de M. Blott. Cette enquête n'était pas terminée quand, en 2011, le surveillant des décisions judiciaires exprima auprès des tribunaux de contrôle les inquiétudes que lui inspirait Blott & Company, à la suite de quoi la Cour lui ordonna de mener sa propre enquête. Au vu des allégations contenus dans un rapport provisoire du surveillant, le barreau de l'Alberta ouvrit à son tour une enquête. En juin 2012, le surveillant présenta son rapport final devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique, à laquelle il fit ses recommandations. À l'issue de cette audience, la Cour ordonna que M. Blott et le cabinet Blott & Company cessent de représenter des demandeurs dans le cadre du PEI ou en quelque domaine que ce soit visé par la CRRPI.[128]

Si le cas de Blott & Company constitua l'exemple le plus notable d'écarts de conduite commis par des avocats ou par leurs représentants (parce les demandeurs étaient particulièrement nombreux et que l'impact avait été loin d'être négligeable), ce ne fut pas le seul. À plusieurs reprises, l'adjudicateur en chef exprima auprès des barreaux concernés les inquiétudes qu'inspiraient certains avocats; dans deux cas, les intéressés furent radiés du barreau. L'un d'eux avait facturé à ses clients, de manière illicite, près de un million de dollars.[129] Un avocat saskatchewanais fut reconnu coupable d'inconduite professionnelle et mis à l'amende par son barreau – il avait refusé de transmettre à un adjudicateur, comme l'imposaient les ordonnances du tribunal, une entente concernant les honoraires conditionnels. En février 2013, à la suite d'une demande d'instructions présentée par le surveillant des décisions judiciaires après des allégations d'extorsion de fonds auprès de demandeurs et la falsification de certaines demandes, la Cour suprême de la Colombie-Britannique ordonna qu'un intervenant cesse complètement de participer au PEI. Elle ordonna aussi que le surveillant des décisions judiciaires examine les pratiques du cabinet visé par les allégations.

Auprès des tribunaux, l'adjudicateur en chef exprima aussi ses réserves au sujet de cabinets qui aidaient les anciens pensionnaires à remplir une demande et qui, au dire de certains, facturaient des honoraires inappropriés. En 2014, la Cour du Banc de la Reine du Manitoba statua que tous les contrats exigeant des demandeurs qu'ils paient des honoraires conditionnels aux remplisseurs de formulaires seraient décrétés nuls et non avenus, tout comme les contrats qui leur imposaient de payer des non-professionnels du droit pour des services juridiques censément fournis.[130]

Après avoir ordonné le dessaisissement de Blott & Company de toute affaire liée au PEI, le tribunal chargea un ancien juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique de superviser le transfert des clients de ce cabinet à une autre société d'avocats. Afin que les demandeurs soient convenablement représentés par leurs nouveaux avocats, le juge – promu « coordonnateur de la transition » – exigea de ces derniers qu'ils se plient d'abord aux exigences de l'adjudicateur en chef.

[126] Les détails qui suivent proviennent des motifs donnés par la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans le cadre de l'affaire *Fontaine v. Canada (Attorney General),* 2012 BCSC 839.
[127] Les demandeurs signaient auprès de Honour Walk un mandat de représentation selon lequel ils devraient payer les honoraires de Honour Walk (4 000 $) s'ils ne faisaient pas affaire avec Blott & Company. Quant au mandat signé auprès de Blott & Company, il stipulait que si le client changeait d'avocat pour quelque raison que ce soit, il devrait payer 8 000 $ au cabinet, plus les débours.
[128] Cour suprême de la Colombie-Britannique. *Fontaine v. Canada (Attorney General),* 2012, BCSC 839.
[129] À la suite de la plainte de l'adjudicateur en chef, le barreau de l'intéressé signala que toutes les sommes dues avaient été remboursées aux demandeurs.
[130] *Fontaine et al. v. Canada (Attorney General) et al.,* 2014 MBQB 113.

Ce dernier publia au mois d'août 2012 un document intitulé Attentes en matière de pratique juridique dans le PEI, qui fut publié sur le site Web, communiqué à tous les avocats qui représentaient des demandeurs – ainsi qu'à ces derniers – et porté à la connaissance des demandeurs potentiels lors des séances d'information menées sur le terrain. On y indiquait comment entrer en contact et travailler avec les demandeurs, puis les aider à se préparer en vue de l'audience; on y interdisait d'avancer ou de prêter des fonds d'indemnité aux demandeurs, lesquels avaient en outre le droit de changer d'avocat. Par ailleurs : « Les avocats doivent limiter leur clientèle du PEI au nombre de cas qu'ils peuvent accepter à tout moment en faisant preuve de compétence et de responsabilité. » Le document fut étoffé en 2013. On y avait ajouté des directives particulières concernant les frais juridiques – il était dit explicitement qu'aucune somme ne pouvait être retranchée de l'indemnité accordée (sauf si l'adjudicateur l'autorisait) et que le nouvel avocat devait protéger son client contre les demandes indues de paiement d'honoraires émanant de l'avocat précédent.

L'intervention des tribunaux dans l'affaire Blott & Company avait eu un autre intérêt : elle confirmait explicitement que l'adjudicateur en chef était habilité à mettre en œuvre des politiques et des directives dans le cadre du PEI, mais aussi qu'il pouvait prévoir, si l'on ne respectait pas ces dernières, des sanctions voire des mesures disciplinaires. Les juges avaient également estimé normal que les adjudicateurs s'enquièrent auprès des demandeurs – si la situation le justifiait – de la relation que l'avocat avait nouée avec eux, au moins sur le plan général (fréquence des rencontres, étendue des services offerts…). Tout cela établissait un cadre plus solide à l'intérieur duquel on pouvait mieux juger de la conduite des avocats et de la qualité de leurs services.

De son côté, le Comité de surveillance – après discussions avec l'adjudicateur en chef, le surveillant des décisions judiciaires et l'avocat de la Cour – rédigea un « protocole relatif à l'intégrité du PEI », conçu pour servir de modèle et permettre l'instruction – et, le cas échéant, le règlement – des plaintes déposées contre des avocats et autres tiers cherchant à agir au nom des demandeurs. En 2014, s'appuyant sur un consentement unanime des membres du CAN, la Cour suprême de la Colombie-Britannique approuva le protocole en question par voie d'ordonnance et nomma un conseiller spécial indépendant auprès du surveillant des décisions judiciaires. Dès lors et jusqu'à la fin du PEI, le conseiller spécial indépendant examina tout ce qui concernait par exemple les prêts usuraires et les honoraires abusifs signalés par les plaignants.

Élimination des dossiers et documents produits dans le cadre du PEI

Demandes proprement dites

L'annexe D de la CRRPI insistait sur le caractère confidentiel des dossiers et des procédures associés au PEI :

« Les auditions se tiennent à huis clos. Les parties, l'auteur allégué et les autres témoins doivent signer un engagement de garder confidentielle l'information qui sera dévoilée lors de l'audience, sauf leur propre témoignage, ou selon ce qui est prévu au PEI ou autrement par la loi. »[131]

D'autres dispositions concernaient le traitement confidentiel des demandes présentées au titre du PEI. Les plaignants devaient signer une déclaration dans laquelle ils s'engageaient à préserver le caractère confidentiel de l'audience. On ajoutait : « Des copies [de la demande présentée] seront faites uniquement lorsque absolument nécessaire et toutes les copies autres que celles en possession du gouvernement seront détruites à la conclusion de l'affaire, à moins que le demandeur demande que d'autres personnes conservent une copie ou que l'avocat d'une partie soit obligé de conserver une copie afin de respecter ses obligations professionnelles ».[132]

La CRRPI prévoyait aussi que le demandeur obtiendrait un duplicata de la décision prononcée dans son cas – duplicata dans lequel serait biffé tout ce qui pouvait révéler l'identité des auteurs présumés. Le plaignant pouvait aussi demander la transcription du témoignage qu'il avait produit pendant l'audience, et « choisir de faire déposer la transcription [de l'audience] dans une archive [sic] créée à cette fin ».[133]

L'annexe N définissait le mandat de la Commission de vérité et réconciliation (CVR). Il lui était demandé de mettre sur pied, dans les cinq années suivantes, un centre de recherche qui veillerait à la conservation des archives.

Le SAPI, le Comité de surveillance et la CVR se demandèrent pendant des années comment transmettre aux personnes indemnisées l'information voulue pour qu'elles puissent donner leur consentement éclairé à l'archivage de leur dossier. Les modalités de fonctionnement du centre n'avaient pas encore été définies; dans ces conditions, comment donner un tel consentement « éclairé »? Sans compter qu'il y eut bientôt des milliers et des milliers d'audiences pendant lesquelles chacun s'était engagé à rester discret et lors desquelles l'autorisation d'archiver les témoignages n'avait été ni demandée ni obtenue.

En 2012, la CVR décida qu'elle demanderait l'archivage de tous les documents concernant le PEI, avec ou sans le consentement des demandeurs, conformément à l'article 11 de l'annexe N, selon lequel « le Canada et les organismes religieux [devaient fournir] tous les documents pertinents en leur possession ou sous leur contrôle à la [C]ommission de vérité et de réconciliation ».

[131] CRRPI, ANNEXE D, section III, paragraphe o i).
[132] CRRPI, ANNEXE D, annexe II iv).
[133] CRRPI, ANNEXE D, section III, paragraphe o ii).

Cour suprême du Canada

La CVR et l'adjudicateur en chef émirent, chacun de son côté, des demandes d'instructions auprès des tribunaux de contrôle afin de savoir ce qu'il faudrait faire des enregistrements à l'issue du PEI, et si les documents produits et les renseignements personnels pourraient être communiqués ou archivés sans le consentement du demandeur. La Cour supérieure de justice de l'Ontario décida en 2014 que certains des enregistrements (les « documents conservés dans le cadre du PEI » – voir ci-dessous) devraient demeurer sous la garde de l'adjudicateur en chef pendant une période de 15 ans au cours de laquelle tout demandeur pourrait réclamer que le contenu de son dossier soit archivé. Ensuite, les enregistrements en question seraient détruits; tous les autres documents devaient l'être sitôt la demande réglée.[134] Cette décision fut confirmée sur le fond par la Cour d'appel de l'Ontario,[135] mais le procureur général du Canada porta la cause en appel auprès de la Cour suprême.

En 2017, la Cour suprême du Canada rejeta l'appel et confirma le jugement de la Cour supérieure de justice de l'Ontario.[136] La Cour suprême reconnaissait l'antagonisme entre commémoration et remémoration d'une part, et, de l'autre, l'engagement pris par les demandeurs en matière de confidentialité; il fallait trouver « une solution appropriée entre le Scylla de la destruction éventuelle non désirée et le Charybde de la conservation éventuelle préjudiciable ». En définitive, la Cour maintint le jugement précédent, à savoir « que les négociateurs de la CRRPI voulaient que le PÉI soit un processus confidentiel et privé, que les demandeurs et les auteurs présumés des actes reprochés [s'étaient] appuyés sur les assurances de confidentialité et que, sans ces assurances, le PÉI n'aurait pas pu fonctionner ». La Cour ajoutait :

Le site Web Mesdocumentsmonchoix.ca a été créé pour fournir de l'information aux demandeurs du PEI ou du MARC sur les choix mis à leur disposition concernant la destruction des documents liés à leur demande.

« La grande importance accordée à la confidentialité par les participants au PÉI devient évidente lorsqu'on tient compte de la nature des renseignements communiqués durant ce processus. Il ressort clairement des arguments présentés par les représentants des Inuits devant la Cour que ces renseignements sont – et c'est là un euphémisme – des plus délicats et privés. »

La Cour statuait par ailleurs que les anciens pensionnaires étaient et devaient demeurer « [les seuls] maîtres de l'utilisation de leur histoire personnelle », et que « La position adoptée par la CVR, et plus tard par le CNVR [Centre national pour la vérité et la réconciliation],[137] selon laquelle ces documents devraient être transférés aux Archives nationales pour être finalement communiqués au CNVR, ferait échec au principe du caractère volontaire qui sous-tend le PEI. » La Cour confirmait par conséquent que tous les documents issus du MARC ou du PEI qui étaient en la possession du SAPI devaient être détruits, à l'exception des suivants :

- demandes présentées à l'origine;
- transcriptions imprimées du témoignage des demandeurs;
- enregistrements vocaux réalisés pendant les témoignages;
- décisions prononcées.

Tous les « documents conservés dans le cadre du PEI » le seraient pendant 15 ans (soit jusqu'au 19 septembre 2027); d'ici là, tout plaignant pourrait réclamer un exemplaire des documents le concernant (pour quelque usage que ce soit) ou demander qu'ils soient conservés pour servir de témoignage devant l'Histoire, pour l'information du public ou encore aux fins des recherches menées par le CNVR.[138] Après 2027, si le plaignant ne s'était pas manifesté, les documents seraient détruits.

[134] *Fontaine v. Canada (Attorney General),* 2014 ONSC 4585 (CanLII).
[135] *Fontaine v. Canada (Attorney General),* 2016 ONCA 241 (CanLII).
[136] *Canada (Procureur général) c. Fontaine,* 2017 CSC 47 (CanLII), [2017] 2 R.C.S. 205.
[137] Le CNVR est le dépositaire permanent des dossiers de la CVR. Son mandat est de promouvoir la vérité, la réconciliation et la guérison. Il fait partie de l'Université du Manitoba.
[138] Les demandeurs qui opteraient pour l'archivage de leur dossier au CNVR auraient le choix entre « accès restreint » et « libre accès ». Dans le premier cas, le CNVR pourrait utiliser le dossier et le communiquer à des tiers (à des fins d'éducation du public, par exemple), à condition d'en retirer les renseignements personnels, auxquels le centre et les chercheurs auraient accès sous réserve de satisfaire à des exigences de confidentialité particulièrement strictes. Dans le second cas, le CNVR pourrait utiliser les dossiers et les renseignements personnels (exception faite des adresses et des numéros de téléphone, de bande ou de disque d'identification) comme il l'entendrait.

Le Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens a envoyé des milliers de trousses d'information pour informer les collectivités autochtones, les intervenants et les demandeurs du PEI de leurs choix concernant leurs documents du PEI ou du MARC.

Les juges décrétèrent aussi que l'adjudicateur en chef administrerait un programme de notification auprès des demandeurs afin de les informer qu'ils avaient le droit de décider du devenir des documents conservés dans le cadre du PEI. Après discussions au sein du Comité de surveillance et à la suite de consultations menées auprès des représentants de l'APN, des Inuits, du gouvernement du Canada, des avocats des anciens pensionnaires et du CNVR, l'adjudicateur en chef et le Comité de surveillance mirent au point le programme en question, dont les modalités furent fixées en 2018 dans le cadre d'une décision et d'une ordonnance de la Cour supérieure de justice de l'Ontario.[139] La campagne d'information allait être menée tous azimuts (communiqués d'intérêt général à la radio et à la télévision, avis imprimés ou en ligne, vidéos, publipostages, radios communautaires, bulletins d'intérêt local, sites Web). La Cour ordonnait au Canada de financer la participation au programme de l'APN, des représentants des Inuits, du CNVR et des travailleurs en santé communautaire de Services aux Autochtones Canada. La Cour assignait à Crawford & Company (Canada) le rôle d'« agent responsable des documents »; la société devrait, après la fermeture du SAPI et jusqu'à la fin de la période prescrite, assurer la garde des documents conservés dans le cadre du PEI.

Autres dossiers

En ce qui concernait les demandes déposées au titre du PEI et les documents connexes à conserver, la Cour suprême du Canada avait tranché. Restait la question des autres dossiers. En 2019, l'adjudicateur en chef avait soumis aux tribunaux de contrôle une demande d'instructions dans laquelle il proposait ce qu'on pouvait faire des documents relatifs à la mise sur pied, à la gouvernance et au déroulement du PEI (comptes rendus transmis aux tribunaux par l'adjudicateur en chef; notes du Comité de surveillance; rapports statistiques; plaintes; notes personnelles des adjudicateurs; informations concernant le secret professionnel entre avocats et clients ou les privilèges relatifs aux litiges; dossiers administratifs du SAPI concernant les finances, les ressources humaines, les communications, l'équipement informatique et les achats).

Dans une décision rendue en janvier 2020, la Cour supérieure de justice de l'Ontario statua que l'élimination de tous les dossiers se rapportant au PEI (qu'il s'agisse ou non des demandes) entrait effectivement dans le cadre de l'administration de la CRRPI. Elle écartait toutefois la proposition de l'adjudicateur en chef et enjoignait le gouvernement du Canada de lui proposer un mode d'archivage par le CNVR des dossiers distincts des demandes proprement dites. La proposition devait suivre les principes ci-dessous :

- Les rapports statistiques concernant le PEI et déjà du domaine public devraient être archivés, mais les « rapports statiques » (les rapports statistiques finaux produits à partir des documents entourant le PEI) ne feraient pas partie du recueil de dossiers associés aux demandes ni du rapport final concernant le PEI;
- Concernant le Comité de surveillance, les procès-verbaux publics des réunions devraient être archivés, mais pas les autres documents (procès-verbaux non publiés des rencontres à huis clos, ordres du jour, trousses documentaires, courriels et correspondance échangés entre les membres du comité, justificatifs des frais de déplacement);
- Les rapports aux tribunaux (caviardés) devraient être archivés;
- Les informations et documents concernant le secret professionnel entre avocats et clients ou les privilèges relatifs aux litiges ne seraient pas archivés;
- Les plaintes, les notes personnelles des adjudicateurs, les dossiers entourant le personnel et le rendement, les renseignements personnels recueillis dans le cadre du PEI, les brouillons et les duplicatas ne seraient pas archivés;
- Les demandes proprement dites et les dossiers connexes demeureraient l'objet des décisions déjà rendues par les tribunaux.[140]

La Cour statuait enfin que, une fois les exigences de la CRRPI satisfaites conformément aux principes ci-dessus, la conservation et la destruction des documents – exception faite des dossiers de l'adjudicateur en chef concernant le secret professionnel liant les avocats à leurs clients – se feraient selon les dispositions de la ***Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*** et les politiques du gouvernement fédéral touchant à la conservation des documents.

À la date de rédaction du présent rapport final, la proposition demandée par la Cour au gouvernement se faisait encore attendre et le CNVR avait porté la décision en appel.

[139] *Fontaine v. Canada (Attorney General)*, 2018 ONSC 4179.
[140] *Fontaine v. Canada (Attorney General)* [dossiers d'indemnisation], 2014 ONSC 4585, conf. par 2016 ONCA 241, conf. par 2017 CSC 47.

LE PROCESSUS D'ÉVALUATION INDÉPENDANT – DONNÉES STATISTIQUES

I: Demandes reçues et réglées, année après année[141]

Entre l'entrée en vigueur du PEI et le 1er octobre 2020, 38 276 demandes furent présentées et 33 861, acceptées. Près d'un quart des demandes furent reçues au cours des six mois précédant la date limite du 19 septembre 2012. Au total, il y eut à peu près autant d'hommes (50,9 %) que de femmes (48,9 %) à présenter une demande. Le 1er octobre 2020, toutes les demandes présentées avaient été traitées.

Année civile	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Demandes reçues	3,849	5,418	4,750	5,148	5,494	12,787	372	132	48	98	2	159	7	12	**38,276**
Demandes réglées	404	1,502	2,897	4,348	4,426	5,345	6,251	5,092	3,642	2,439	1,070	706	127	27	**38,276**
Décisions des adjudicateurs	322	1,081	2,086	3,210	3,377	3,935	3,938	3,739	2,646	1,494	534	284	112	16	**26,774**
Demandes rejetées[142]	0	0	0	1	12	20	53	75	54	329	392	243	4	0	**1,183**
Règlements négociés	0	39	280	625	572	742	727	622	510	196	48	47	6	1	**4,415**
Demandes inadmissibles ou retirées	82	382	531	512	465	648	1,533	656	432	420	96	132	5	10	**5,904**

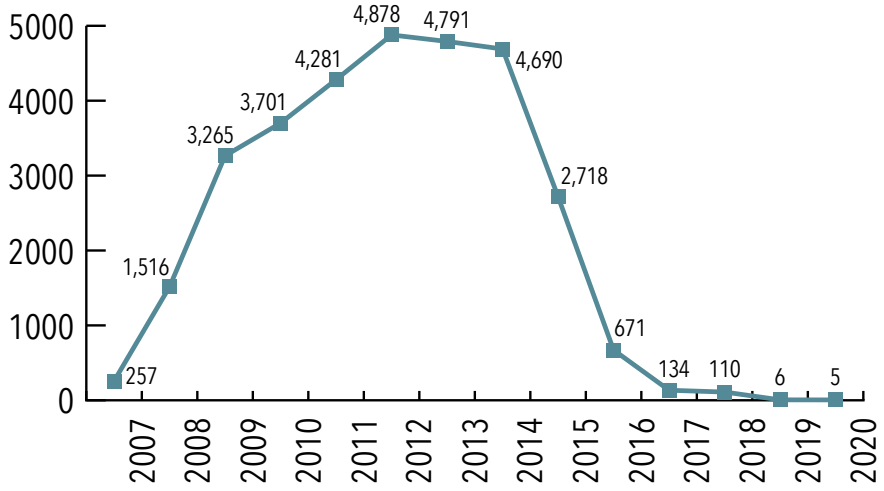
[141] Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens, *Rapport annuel 2019 de l'adjudicateur en chef au Comité de surveillance du Processus d'évaluation indépendant,* Ottawa, 2020, tableau 1, p. 14.
[142] "Toutes causes de rejet confondues (champ de compétence non pertinent, défaut de comparaître, décision relative à la succession, directive de règlement émise dans le cadre du processus de résolution des dossiers incomplets)."

II: Demandes reçues, région par région[143]

Région	Demandes reçues
C.-B.	6,640
Alberta	8,376
Saskatchewan	8,897
Manitoba	5,492
Ontario	3,368
Québec	2,200
Territoire du Yukon	556
T.N.-O.	1,545
Nunavut	529
Région Atlantique	305
Hors Canada	368
Total	**38,276**

III: Demandes traitées, année après année[144]

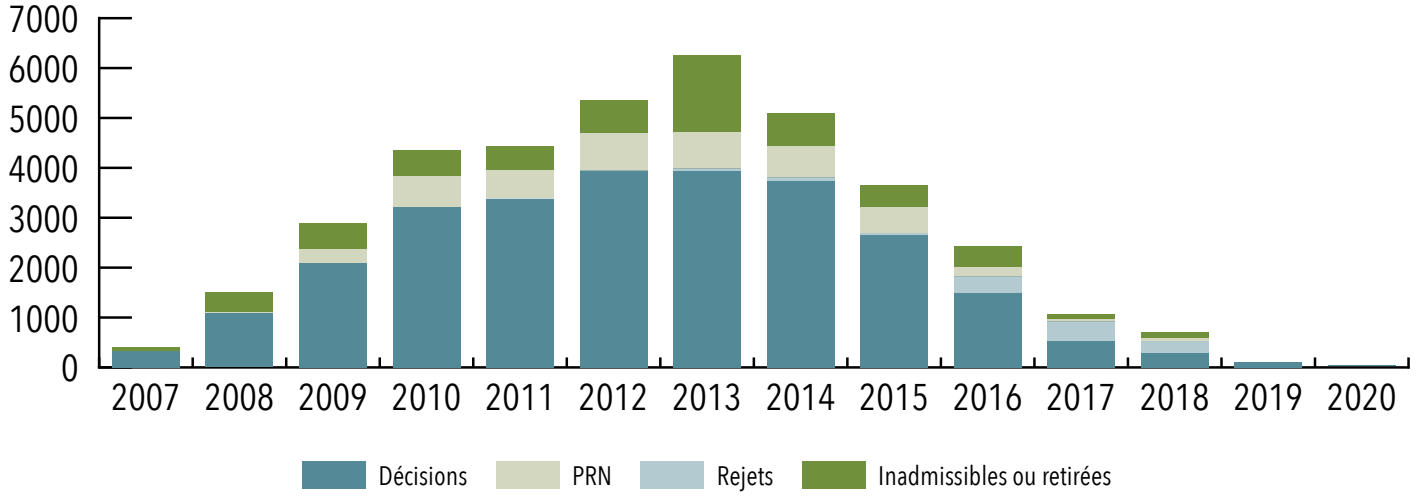
Le 1er octobre 2020, 31 023 demandes présentées au titre du PEI avaient été traitées. Une demande était considérée comme traitée si une audience avait eu lieu, qu'un examen sur dossier avait été mené ou que les parties avaient conclu un règlement négocié. La définition de « traité » n'englobe pas les demandes retirées, inadmissibles ou rejetées sans tenue d'audience.



[143] « Statistiques du Processus d'évaluation indépendant (PEI) du 19 septembre 2007 au 30 septembre 2020 », Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens, 30 septembre 2020 (www.iap-pei.ca/stats-fra.php).
[144] Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens, *Rapport annuel 2019 de l'adjudicateur en chef,* figure 2, p. 15.

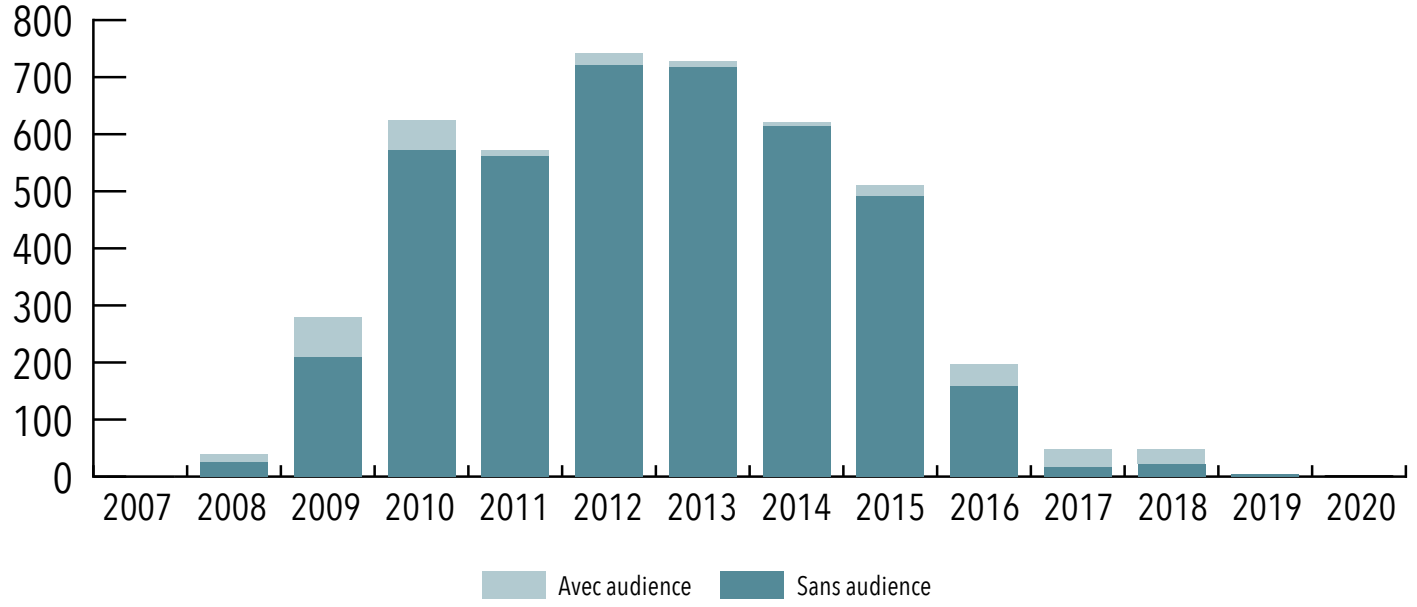
IV: Demandes réglées, année après année[145]

Près de 90 % des demandeurs pour lesquels une audience fut tenue par un adjudicateur du PEI ou dans le cadre du processus de règlement négocié obtinrent une indemnité. Le montant des indemnités fut en moyenne de 91 472,82 $.



V: Règlements négociés, année après année[146]

Environ 12 % des demandes traitées au titre du PEI furent réglées à l'issue d'une négociation.



[145] Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens, *Rapport annuel 2019 de l'adjudicateur en chef*, figure 1, p. 15.
[146] Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens, *Rapport annuel 2019 de l'adjudicateur en chef*, figure 3, p. 16. Les mentions « Sans audience » et « Avec audience » désignent respectivement les demandes pour lesquelles la décision de négocier un règlement fut prise soit avant, soit après la tenue d'une audience.

VI: Coûts du Processus d'évaluation indépendant[147]

Les coûts que le Processus d'évaluation indépendant généra au total avoisinèrent 4 milliards de dollars.[148] Les coûts engagés par le SAPI s'élevèrent à 411 millions de dollars (soit approximativement 10 % des dépenses que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada ainsi que ses avatars successifs consentirent pour le PEI). Environ 75 % de ces coûts étaient liés directement aux audiences; les autres activités de prise en charge des demandeurs représentèrent 5 % des coûts.

Gouvernement du Canada (RCAANC) (en millions de dollars)

	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20
Indemnisation PEI	$36.0	$75.3	$25.2	$288.7	$400.0	$446.1	$465.2	$452.3	$377.3	$221.6	$114.4	$40.9	$22.2	$13.0
Indemnisation MARC	$36.1	$111.2	$93.5	$32.6	$11.7	$1.6	$0.18	$	$	$	$	$	$	$
Frais juridiques du MJ	$16.8	$15.8	$12.9	$13.9	$14.7	$16.4	$19.8	$19.3	$17.7	$13.0	$7.0	$5.9	$3.2	$2.6
Autres frais juridiques	$2.9	$3.6	$3.6	$1.6	$2.2	$2.8	$2.4	$1.7	$1.9	$1.4	$1.4	$1.5	$1.8	$.61
Coûts de prestation	$34.9	$23.8	$22.2	$26.5	$27.2	$33.0	$34.1	$40.3	$32.0	$25.1	$20.8	$16.7	$10.6	$10.0
Total (MM)	**$126.7**	**$229.7**	**$157.4**	**$363.3**	**$455.8**	**$499.9**	**$521.7**	**$513.6**	**$428.9**	**$261.1**	**$143.6**	**$65.0**	**$37.8**	**$26.2**

SAPI (en millions de dollars)

	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20
Indemnisation PEI	$	$0.008	$0.55	$3.7	$6.2	$6.6	$7.1	$8.9	$8.4	$6.7	$2.7	$0.88	$0.48	$0.2
Indemnisation MARC	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$
Frais juridiques du MJ	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$
Autres frais juridiques	$	$	$	$0.14	$0.22	$0.22	$0.53	$0.66	$1.0	$0.41	$0.38	$0.36	$0.52	$0.18
Coûts de prestation	$13.0	$19.8	$27.6	$36.4	$39.4	$44.9	$51.5	$50.9	$49.3	$38.4	$23.3	$17.2	$13.1	$8.7
Total (MM)	**$13.0**	**$19.8**	**$28.2**	**$40.2**	**$45.8**	**$51.8**	**$59.1**	**$60.5**	**$58.7**	**$45.5**	**$26.4**	**$18.4**	**$14.1**	**$9.1**
Somme Finale (MM)	**$139.7**	**$249.4**	**$186.5**	**$403.5**	**$501.6**	**$551.7**	**$580.8**	**$574.1**	**$487.6**	**$306.6**	**$170.0**	**$83.4**	**$51.9**	**$35.3**

Remarques

Indemnisation au titre du PEI – Canada

- Les montants déclarés comprennent tous les paiements effectués à même les fonds versés au titre de l'affectation pour règlements.
- Les paiements comprennent, sans toutefois s'y limiter, les montants versés aux demandeurs à titre d'indemnisation, les frais juridiques et les débours versés aux avocats représentant les demandeurs

Indemnisation au titre du PEI – SAPI

- Coûts directs des audiences dans le cadre du PEI, à l'exclusion des coûts liés aux demandes continues visées par le MARC que le Secrétariat d'adjudication a gérées jusqu'à ce que les demandes soient réglées.

Frais juridiques du MJ

- Les montants déclarés sont des transferts au ministère de la Justice pour représenter le Canada aux audiences (prestation de conseils juridiques).

Autres frais juridiques – Canada

- Les paiements comprennent notamment la gestion des litiges et les services juridiques ministériels pour les auteurs présumés.

Autres frais juridiques – SAPI

- Les paiements comprennent notamment la prestation de services juridiques indépendants.

Coûts de prestation

- Le montant comprend les coûts de prestation globaux de la CRRPI. On ne dispose pas de renseignements permettant de séparer ces coûts.

Commentaires généraux

- Les coûts de prestation déclarés ne comprennent pas les dépenses engagées par Santé Canada pour fournir des services de soutien en santé liés aux pensionnats indiens ni les dépenses engagées par tout autre ministère du gouvernement.
- Tous les montants indiqués ci-dessus ont été utilisés aux fins de l'établissement des Comptes publics du Canada.
- Sont exclus du présent rapport les versements du PEC, les coûts des services internes et les coûts liés au régime d'avantages sociaux des employés.

[147] *Rapport du Comité permanent des comptes publics,* Chambre des communes, Ottawa, 2017.
[148] Ce montant ne comprend pas les dépenses engagées par Santé Canada pour fournir des services de soutien en santé aux anciens pensionnaires.

COMMENT LES DEMANDEURS, LES INTERVENANTS ET LES PARTICIPANTS ONT VÉCU L'EXPÉRIENCE DU PEI

L'ancienne directrice exécutive, Shelley Trevethan, procède à la première entrevue avec la demanderesse Zepheria Joseph, à Vancouver, en vue du rapport final du PEI.

Fondamentalement, le Processus d'évaluation indépendant traduisait les opinions des demandeurs et des personnes directement concernées par la conception et la mise en œuvre de cet élément central de la CRRPI. Nous n'aurons pas la prétention ici de rendre compte de l'ensemble des points de vue des anciens pensionnaires ni même uniquement de ceux qui se seront prévalus du PEI. Notre rapport avait des ambitions plus modestes et une telle tâche aurait été mieux menée par ceux dont le mandat était de représenter les demandeurs. Néanmoins, les opinions de ces derniers, des intervenants, des adjudicateurs et des autres parties prenantes au PEI permettent de mieux comprendre comment celui-ci a été vécu et quelles leçons on aura pu en tirer.

Afin de connaître directement l'avis des intéressés, le Secrétariat d'adjudication mena, partout au Canada, un exercice en deux étapes s'étendant sur plusieurs années. Dans un premier temps (fin 2013-début 2014), le SAPI forma 23 groupes de discussion qui, à l'échelle nationale, comptèrent plus de 125 participants. Il s'agissait de connaître leur avis sur ce qu'avaient été les objectifs du PEI et sur la manière de déterminer dans quelle mesure on les avait atteint. Ces discussions constituèrent la phase préparatoire de l'étape d'approfondissement qui allait suivre.

La deuxième phase consista à former 37 autres groupes de discussion comprenant des demandeurs, des représentants des organismes autochtones, des travailleurs en santé communautaire ou en soutien culturel, des interprètes, des représentants des Églises et du gouvernement fédéral, des adjudicateurs et des membres du SAPI. Des entrevues privées furent également menées avec 254 survivants et 72 membres des groupes d'intervenants ou des équipes chargées de la mise en œuvre du PEI. Le SAPI envoya des questionnaires à chacun des avocats qui avaient représenté au moins 100 demandeurs; 24 d'entre eux répondirent (l'annexe IV énumère une bonne partie des personnes qui participèrent aux groupes de discussion, aux entrevues et aux sondages).

Les entrevues et les discussions de groupe furent organisées par le SAPI en concertation avec les organismes communautaires autochtones – notamment ceux qui dispensaient des services de soutien en santé auprès des anciens pensionnaires. La plupart des participants purent s'exprimer dans le cadre qui leur convenait le mieux : entretien individuel face à face, conversation téléphonique, participation à un groupe de discussion ou témoignage par écrit. Dans le cas des entrevues, les participants pouvaient prendre autant de temps qu'ils le désiraient pour répondre (l'entretien durait en moyenne une heure et demie).[149]

Les demandeurs et les autres parties prenantes étaient invités à dire dans quelle mesure ils pensaient que le PEI avait permis d'atteindre les objectifs suivants :

- porter le processus à la connaissance du public et des intéressés;
- régler les litiges efficacement et sans engager des coûts exorbitants;
- répondre avant tout aux besoins des demandeurs;
- faire reconnaître officiellement les torts infligés aux anciens élèves des pensionnats;
- contribuer aux processus de guérison et de réconciliation.

[149] En général, les représentants du gouvernement fédéral se voyaient proposer un entretien face à face ou téléphonique, de durée souvent plus courte.

Un employé du SAPI fait une entrevue avec des travailleurs de la santé communautaire (résolution) à London (Ontario).

Les chiffres et propos rapportés dans ce chapitre sont tirés exclusivement des entrevues et sondages mentionnés. Chacun était libre de participer ou non aux activités (discussions en groupe comprises); on gardera donc à l'esprit que l'information qui suit n'est que l'expression de points de vue personnels. Ils n'étaient pas forcément partagés par l'ensemble des anciens pensionnaires et des autres parties prenantes. L'exercice fut cependant l'occasion, pour une partie des demandeurs, des intervenants et des autres participants, de dire à leur façon comment ils avaient vécu le PEI.

Sauf indication contraire, les propos rapportés ci-dessous sont ceux que les entrevues, les discussions en groupe et les questionnaires ont permis de recueillir.

Obtention de renseignements sur le PEI

Rappelons que différents moyens avaient été pris pour que tous les demandeurs potentiels soient informés de l'existence du PEI et sachent comment s'en prévaloir (programmes de notification ordonnés par les tribunaux – au nombre de quatre –, stratégie nationale de communication sur le terrain du SAPI, ligne téléphonique d'information sans frais, site Web, distribution de supports d'information, activités des avocats des demandeurs, des travailleurs de soutien de Santé Canada, des conseils de bande, de l'Assemblée des Premières Nations et des organismes Inuits). On estime que les campagnes de notification purent être menées auprès de 98 % de la population visée, et ce, à 14 reprises en moyenne.[150]

Près de la moitié (45 %) des demandeurs interrogés par le SAPI disaient que c'était d'abord par telle ou telle activité de notification qu'ils avaient entendu parler du PEI. Pour d'autres, l'information emprunta des voies plus informelles : proches (34 %), amis (26 %), organismes autochtones ou bureaux de conseil de bande (26 %). Dans 11 % des cas, elle fut transmise par un avocat.[151]

Environ trois quarts des participants aux séances d'information organisées sur le terrain par le SAPI s'en dirent satisfaits; l'information était jugée approfondie et utile; elle était facile à comprendre et tenait compte des spécificités culturelles. De même, 81 % de ceux qui avaient obtenu de l'information sur le PEI dirent que cela les avait aidés à présenter une demande. La vidéo « Racontez votre expérience » du SAPI – qui expliquait notamment ce qu'il fallait attendre des audiences – recueillait une part importante des suffrages.

Cela dit, beaucoup d'intervenants estimaient nécessaire de mieux diffuser l'information dans le nord du pays. Un représentant du gouvernement du Canada soulignait par exemple ceci :

« [Dans le Nord], il n'y a guère de communication sur le terrain [... et] peu d'avocats se rendent sur place. »

Quelque 80 % des demandeurs interrogés connaissaient quelqu'un qui savait ce qu'était le PEI et qui répondait aux critères d'admissibilité, mais qui avait choisi de ne pas présenter de demande. Il serait difficile de dire pourquoi – bien des raisons personnelles pouvaient motiver ce choix. Toutefois, certains demandeurs estimaient que la période d'inscription limitée à cinq ans entrait en ligne de compte. C'était l'avis d'un dirigeant communautaire :

« Il n'y aurait pas dû y avoir de date limite. Les pensionnats avaient été en activité pendant sept générations. Pour certaines personnes, il fallait beaucoup de temps avant de se sentir suffisamment à l'aise pour en parler. Des Aînés me l'ont dit : ils avaient encore peur de parler. Ils craignaient des représailles. On aurait dû accorder beaucoup plus de temps. »

Plus généralement, les intervenants convenaient qu'une certaine confusion avait entouré la Convention de règlement, en partie du fait des multiples sources d'information en jeu. Un avocat écrivait par exemple :

« Les demandeurs ne voyaient pas toujours clairement qui étaient les parties en présence. Je ne sais pas dans quelle mesure les différents groupes chargés par le gouvernement fédéral de diffuser de l'information sur la CRRPI coordonnaient leur action. »

[150] Hilsoft Notifications, « Affidavit of Cameron R. Azario, Esq. on Completion of Phase IV of Notice Programme » (déclaration sous serment faite devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario en 2012).
[151] Si les totaux sont supérieurs à 100 %, c'est que les répondants pouvaient donner plusieurs réponses.

La demanderesse, Laurel Curley, de la Première Nation des Six Nations de la rivière Grand, participe à une entrevue pour le rapport final à Brantford (Ontario).

Une adjudicatrice du PEI, Kathleen Keating

Présentation des demandes

Presque tous les demandeurs (94 %) trouvaient important qu'on les aide à remplir les formulaires, car ils étaient compliqués et ressuscitaient de pénibles souvenirs.

« Tout était difficile à comprendre; [les] formulaires [n'étaient] pas en anglais de tous les jours; [il me revenait] des souvenirs pénibles. [C'était] difficile d'en parler. »

« J'ai rempli [la demande] moi-même mais [j'aurais aimé] avoir de l'aide... Je voulais pas écrire les choses demandées [parce qu'en remplissant le formulaire], je pleurais soudain; c'était dur d'écrire. [J'aurais eu] besoin de quelqu'un, [par exemple] un conseiller. Heureusement [que j'avais] mon mari pour me sentir plus solide. »

Les trois quarts des demandeurs (74 %) disaient avoir été aidés à remplir la demande – la plupart du temps par un avocat. Les demandeurs non représentés disaient avoir été bien informés par les agents de soutien nommés par le SAPI; tous ceux qui avaient répondu au sondage se disaient satisfaits des prestations des agents, ajoutant que ces derniers étaient de bons communicateurs, avaient bien expliqué comment les choses se passeraient et s'étaient montrés encourageants.

« [Mon] agent de soutien veillait à ce que toute l'information pertinente soit réunie. Il me parlait; il me disait toujours que le processus était confidentiel. [Il] maintenait le contact et me demandait systématiquement comment j'allais. »

Toutefois, certains avocats s'inquiétaient : des agents de soutien outrepassaient leur rôle, donnant des conseils aux demandeurs au lieu de se contenter de les aider à faire avancer leur dossier de manière à être entendus en audience.

L'audience

Nous avons dit plus haut que l'un des objectifs essentiels du PEI était de permettre aux demandeurs d'être entendus dans un cadre plus convivial que celui d'une salle de tribunal. Pour éviter d'aggraver leur souffrance, on les laissait choisir l'endroit où se tiendrait l'audience; ils pouvaient aussi être entendus soit par un adjudicateur, soit par une adjudicatrice, mettre en pratique leurs traditions culturelles et bénéficier de services de soutien. Par-dessus tout, on désirait ôter aux audiences le caractère antagoniste et formel qui est le leur dans l'enceinte d'un tribunal.

Lieu de l'audience

En général, la plupart des demandeurs (78 %) se disaient satisfaits de l'endroit où s'était tenue leur audience. Les autres trouvaient que la salle aurait dû être plus chaleureuse ou plus lumineuse. Un répondant remarquait : « Les pires audiences étaient celles qu'on tenait dans le sous-sol d'un hôtel. » Les travailleurs de soutien et les intervenants exprimèrent aussi des réserves quant aux endroits choisis pour certaines audiences. De nombreux demandeurs étaient âgés; l'accès à la salle d'audience et aux salles de repos n'était pas toujours facile. Des intervenants signalèrent aussi que certains locaux manquaient d'intimité, faute d'une insonorisation suffisante.

Adjudicateurs

Les demandeurs pouvaient choisir d'être entendus soit par un adjudicateur, soit par une adjudicatrice. Le SAPI fit de son mieux pour qu'il en soit ainsi dans chaque cas, mais de nombreux demandeurs déclarèrent après coup qu'ils ignoraient avoir ce choix et 81 % des répondants dirent n'avoir exprimé aucune préférence. Toutefois, près de 90 % qui le firent trouvèrent qu'ils avaient pu ainsi s'exprimer plus librement pendant l'audience.

L'Aînée Evelyn Finlayson à Kenora, en Ontario.

Ce point mis à part, une forte majorité de demandeurs se dirent satisfaits du travail de l'adjudicateur :

- Pour 86 % des répondants, l'adjudicateur était bien préparé et l'audience, bien organisée.
- L'adjudicateur s'était assuré qu'ils connaissaient leurs droits (76 % des répondants).
- Les questions que posait l'adjudicateur étaient équitables, raisonnables et posées de manière respectueuse (75 % des répondants).
- De manière générale, 71 % des répondants se déclarèrent satisfaits du rôle joué par l'adjudicateur pendant l'audience.

Traditions culturelles

Plus des trois quarts des demandeurs (78 %) se disaient satisfaits des facettes culturelles de l'audience. Voici un témoignage parmi d'autres :

« Les gestes cérémoniels et culturels étaient d'un grand secours. Je ne savais rien; j'ai été surpris[e] d'apprendre que notre culture était aussi riche et que j'avais été privé[e] d'autant de choses. »

De leur côté, les intervenants convenaient généralement que, en cours d'audience, le PEI accordait une place à d'importants éléments culturels. Toutefois, certains (notamment des Aînés et des travailleurs en soutien culturel) trouvaient qu'on aurait dû imposer un cours de sensibilisation à tous ceux qui allaient participer aux audiences. Quelqu'un faisait la suggestion en ces termes :

« Tous les participants aux audiences doivent apprendre ce qu'étaient les pensionnats et ce que sont les communautés autochtones. »

Services de soutien

Aînés et personnes de confiance

Pour de nombreux demandeurs, l'audience n'était pas seulement le lieu où réclamer un dédommagement. C'était aussi l'occasion de raconter – souvent pour la première fois de leur vie – ce qu'ils avaient vécu. Ils pouvaient d'ailleurs se faire accompagner de personnes de confiance (proches, amis ou Aînés). Un tiers environ (30 %) des demandeurs interrogés avaient un Aîné à leurs côtés lors de l'audience; presque tous (90 %) se dirent satisfaits du rôle que celui-ci avait joué.

Un peu plus de la moitié des demandeurs interrogés avaient une personne de confiance à leurs côtés pendant l'audience. Parmi ceux dont ce n'avait pas été le cas, certains disaient qu'ils avaient préféré se présenter seuls ou qu'ils ne voulaient pas que leurs proches entendent parler des sévices subis. L'un d'eux expliquait par exemple : « On ne souhaite pas forcément que les autres sachent ce que vous avez enduré ».

Presque tous les demandeurs qui avaient été accompagnés par une ou plusieurs personnes de confiance disaient qu'ils s'étaient ainsi sentis plus à l'aise, et 93 % se disaient très satisfaits du rôle joué par ces personnes. L'un d'eux expliquait par exemple : « Dans le cas du MARC, j'étais parfois seul – [c'était] très différent d'avoir quelqu'un avec moi, je ne me sentais pas tout seul. [J'avais] mon monde à mes côtés. » Un autre était plus mitigé : « [Je] me sentais soutenu, mais [ce] fut une erreur de lui demander de m'accompagner. Elle fut obligée d'entendre ce qu'on m'avait fait subir. » Un avocat précisait :

« Les gens aimaient l'idée de pouvoir se faire accompagner par des personnes de confiance. Je sais pertinemment que, sans cela, certains de mes clients ne se seraient pas rendus à l'audience. C'était donc un aspect très important. Les travailleurs de soutien en santé [...] étaient d'un secours certain [...]. Le simple fait de pouvoir amener une personne de confiance ou un Aîné avec soi [...], c'était particulièrement utile. »

Le travailleur de la santé communautaire (résolution), Ray Thunderchild, de l'Indian Residential Schools Survivors Society en Colombie-Britannique joue du tambour durant les réunions tenues à Vancouver.

Debbie Cielen, travailleuse de la santé communautaire (résolution), a aidé des centaines de demandeurs aux audiences du PEI.

Travailleurs de la santé communautaire (résolution) (TSC-R)

En plus de ses personnes de confiance, le demandeur pouvait, tout au long de l'audience, s'adresser à des travailleurs de la santé communautaire (résolution) (TSC-R) affectés à cette tâche par Santé Canada. Beaucoup étaient eux-mêmes des survivants des pensionnats ou en avaient subi les impacts intergénérationnels.

La très grande majorité (plus de 90 %) des demandeurs se dirent satisfaits des prestations des travailleurs de la santé communautaire, qui les avaient aidés à comprendre le processus et à composer avec les problèmes de santé mentale. Plus des trois quarts des demandeurs (77 %) disaient que les prestations des travailleurs de soutien avaient contribué à la guérison, parce qu'ils donnaient de bons conseils, étaient attentionnés et prenaient le temps d'écouter.

« [Le travailleur de la santé communautaire] excellait. Il m'a aidé[e] d'un bout à l'autre du processus. Le fait qu'il était lui-même un survivant facilitait les choses – il comprenait ce que je disais. Il a respecté ma vie privée, j'en suis convaincu[e]. »

Intervenants et demandeurs soulignaient l'importance, dans le processus de guérison, de services de soutien en santé mentale. Tous s'accordaient pour dire que l'accès à de tels services aidait les demandeurs à se préparer à l'audience et à tirer parti, pendant et après celle-ci, du soutien affectif et du réconfort qui leur étaient prodigués. Voici ce qu'un représentant du gouvernement fédéral déclarait à ce propos :

« Je ne saurais dire trop de bien des travailleurs de soutien (résolution) [...], de leur aptitude à calmer les demandeurs, à les réconforter, à les convaincre qu'il y avait dans la pièce quelqu'un entièrement voué à leur bien-être. Ils excellaient, ne serait-ce que sur le plan professionnel. »

Toutefois, tous les intervenants ne s'accordaient pas sur le rôle qu'auraient dû jouer les travailleurs de la santé communautaire. Certains avocats des demandeurs étaient d'avis que le premier interlocuteur de leurs clients devait être l'un de ces travailleurs – ou un agent de soutien aux demandeurs –, tandis que d'autres, déplorant que « des TSC-R non formés [donnent] des conseils juridiques », en appelaient à une meilleure formation de ces travailleurs et à des preuves de compétence plus convaincantes.

De même, certaines des personnes interrogées signalaient le manque d'homogénéité des services de soutien qui leur avaient été offerts. Un adjudicateur observait par exemple :

« [J'ai eu] des interactions très diverses [avec les TSC-R]. Leur rôle est important, mais certains avocats essayaient de les tenir à distance; de plus, dans certaines régions du pays, ils arrivaient trop tard pour jouer leur rôle; d'autres avaient avec les demandeurs des liens de parenté qu'on ignorait (manquement au devoir de confidentialité). [Mais j'ai observé] aussi des situations tout à fait positives. Beaucoup de TSC-R faisaient un travail remarquable et étaient très conscients de l'importance du jour de l'audience; ils proposaient de dire des prières, offraient leur assistance, etc. Pour le demandeur, c'était un appui inestimable. »

De leur côté, les travailleurs de la santé communautaire disaient qu'il aurait parfois mieux valu disposer de plus de temps avec le demandeur, afin de nouer avec lui une relation de confiance. Ainsi que le soulignait l'un d'eux, *« [p]lus nous pouvions établir le contact avec les anciens pensionnaires – ce qui, au minimum, nécessitait facilement trois ou quatre mois –, plus on gagnait en stabilité, en sentiment de sécurité et en efficacité du processus de guérison. »*

Interprètes

Les services des interprètes constituaient une autre forme du soutien offert pendant les audiences. Moins de 10 % des demandeurs y recoururent, mais 80 % de ceux-là se déclarèrent satisfaits de leur interprète et 88 % estimèrent que la présence de ce dernier leur avait donné davantage d'assurance.

Certains participants au PEI firent état de quelques impairs – tel interprète ne parlait pas le bon dialecte, les formulations complexes propres au PEI donnaient à tel autre du fil à retordre, un troisième outrepassait son rôle… Un adjudicateur indiquait par exemple :

« […] nous avons eu quelques problèmes avec les interprètes; l'une d'elles ne traduisait pas fidèlement les propos du demandeur mais disait en substance ce qu'elle pensait être utile au traitement de sa demande. »

En 2013, le SAPI s'attela à l'amélioration des services d'interprétation. Il dressa une liste d'interprètes expérimentés, les intéressés reçurent une formation sur le PEI, un poste d'agent de liaison avec les interprètes fut créé dont le titulaire vérifiait la compréhension du dialecte à utiliser, et un manuel fut rédigé à l'intention des interprètes. Entre autres résultats, il arriva moins souvent que les demandeurs vissent leur témoignage traduit par une personne de leur connaissance; par ailleurs, les participants aux audiences purent davantage se fier à la qualité et à la fidélité des traductions fournies.

La procédure inquisitoire

La plupart des répondants convenaient que la forme inquisitoire – selon laquelle l'adjudicateur posait des questions sans que le défenseur puisse procéder à un contre-interrogatoire – était celle que réclamait l'approche choisie (axée sur les demandeurs). Encore fallait-il que les adjudicateurs concilient leur attitude encourageante et bienveillante avec les exigences d'équité et d'impartialité. Comme l'expliquait l'un d'eux :

« [Il fallait] se montrer capable de compréhension, aimable et attentionné sans cesser d'appliquer les critères, de faire preuve d'impartialité et de prendre les bonnes décisions […]. L'équilibre n'était pas toujours facile à trouver. »

Pour 75 % des demandeurs interrogés, les questions que posait l'adjudicateur étaient équitables, raisonnables et posées de manière respectueuse; ils étaient 76 % à estimer que l'adjudicateur leur avait bien expliqué leurs droits. Près des trois quarts (71 %) se disaient satisfaits de la façon dont, pendant l'audience, il avait joué son rôle, mis leur interlocuteur à l'aise et prêté une oreille attentive. Un répondant soulignait par exemple :

« L'adjudicateur faisait preuve de beaucoup de respect quand il m'interrogeait en tant que survivant des pensionnats. Je n'ai rien à redire quant à la façon dont les questions m'ont été posées. J'ai répondu à chacune d'elles, directement, avec concision et précision. »

Les intervenants étaient généralement du même avis : la plupart du temps, les adjudicateurs se montraient impartiaux. Toutefois, beaucoup de demandeurs (et d'autres intervenants) trouvaient la procédure trop légaliste – à saveur judiciaire – et que le vocabulaire était parfois compliqué :

« Tous les termes relèvent du vocabulaire juridique – "audience", "adjudicateur", "avocat du gouvernement", "avocat du demandeur", "contre-interrogatoire", "procédure d'appel"… Vous avez affaire à des gens qui sont restés, les uns trois jours en pension, les autres dix-huit ans, alors s'il vous plaît, parlez-leur dans la langue de tous les jours. »

En général, la majorité des demandeurs (60 %) se disaient satisfaits du rôle que le représentant de l'État avait joué pendant leur audience.

Coûts, indemnisations et allocations

En plus des frais associés à l'audience (réservation de la salle, services d'interprétariat, présence de travailleurs de la santé communautaire et d'Aînés, organisation d'une cérémonie culturelle), le SAPI assumait les frais de déplacement, d'hébergement et de subsistance du demandeur et d'au maximum deux des personnes de confiance qui l'accompagneraient. Près de la moitié des demandeurs interrogés disaient qu'ils avaient dû accomplir un voyage pour se rendre à l'audience; de ce nombre, les deux tiers indiquèrent que le SAPI les avait défrayés à l'avance. Plus des trois quarts (78 %) de ceux qui reçurent une somme couvrant leurs frais de déplacement se déclarèrent satisfaits de la procédure suivie; les autres trouvaient que le paiement fut tardif ou inadéquat.

Parmi les demandeurs qui avaient été entendus lors d'une audience ou (dans le cadre du processus de règlement négocié) d'un entretien, 90 % obtinrent une indemnisation. Voici ce qu'un représentant du Canada déclarait à ce propos :

« La très grande majorité des demandes ont été jugées indemnisables, et un paiement a été effectué. Nous n'aurions jamais pu obtenir ce résultat par la voie des tribunaux au cours de la même décennie. »

L'évaluation des indemnités à accorder aux demandeurs pour les préjudices subis reposait sur un barème défini dans la Convention de règlement. Il avait été conçu en partie pour assurer l'uniformité des décisions. Voici ce que disait à ce propos un avocat de demandeurs qui avait participé à l'élaboration de la CRRPI :

« Le barème avait été établi méticuleusement. Il devait prendre en compte les facteurs dont dépendaient les sentences prononcées réellement par les tribunaux, de façon que l'indemnité accordée soit prévisible et corresponde à ce à quoi on aurait pu s'attendre si l'on avait suivi une procédure judiciaire – aux normes de causalité plus strictes. »

Certains demandeurs ou intervenants estimaient toutefois réducteur de recourir à une telle grille. L'un d'eux disait notamment :

« Il n'est pas juste d'attribuer des points à des sévices. On n'aurait jamais dû se servir d'un barème. Qu'en est-il des familles désunies aujourd'hui? Qu'en est-il des mauvais traitements d'ordre mental? Ils ont éloigné les survivants de leur famille, brisé des foyers. Ma famille ne forme plus un tout. »

On soutenait aussi que les « autres actes fautifs », le manque à gagner ou les pertes d'occasions étaient difficiles à prouver et donc mal indemnisés. Un avocat de demandeurs soulignait ceci :

« La catégorie des autres actes fautifs aurait pu être mieux utilisée [...]. Il y avait là d'anciens élèves qui n'avaient jamais subi d'agression sexuelle ou physique nécessitant des soins médicaux, mais dont les blessures psychologiques étaient très graves [...] et qui n'obtinrent jamais de dédommagement pour cela. Sans parler de tous ceux que la vie en pension avait profondément ébranlés mais qui ne présentaient aucune blessure donnant droit à indemnisation. »

Le champ d'action du PEI (énoncé dans la Convention de règlement) fait l'objet d'une autre critique : certains pensionnats n'étaient pas pris en compte. Leurs anciens élèves obtiendraient-ils réparation? Par ailleurs, les sévices perpétrés par d'autres pensionnaires mais en dehors de l'établissement ne donnaient pas droit à indemnisation, ce qui faisait dire à un demandeur :

« Même s'il s'était produit à l'extérieur de l'école, [l'agression] aurait dû être prise en compte. Ce n'était pas juste. Pas d'indemnité, parce que ça s'était passé hors de l'école. Peu importe où c'est arrivé, c'est à moi que c'est arrivé et aujourd'hui, j'en souffre. »

Les personnes interrogées ne s'accordaient pas toutes pour dire que l'indemnité moyenne (un peu moins de 92 000 $) était du même ordre que ce qu'aurait accordé un tribunal. Frank Iacobucci, négociateur en chef de la Convention de règlement pour le gouvernement fédéral – et ancien membre de la Cour suprême du Canada – exprimait son opinion comme suit :

« Les indemnités étaient mûrement réfléchies et, me semble-t-il, déterminées avec le plus grand sérieux. Vu leur montant moyen, on ne se montrait pas mesquin [...] J'ai eu à entendre d'agressions sexuelles très graves. Mon impression est que les dédommagements accordés [dans le cadre du PEI] étaient comparables à ce qu'un juge aurait décidé. »

Selon d'autres, un tribunal aurait accordé une indemnité plus généreuse dans certains cas. Un demandeur déclarait par exemple :

« Dans bien des affaires de sévices, les tribunaux ont accordé davantage au demandeur. Le système de points [le barème] influait sur le total des indemnités et n'était pas juste. Un tribunal aurait mis plus de temps [à régler l'affaire] mais aurait accordé davantage. »

Selon l'avocat d'un autre demandeur, l'indemnité était peut-être moins élevée, mais le PEI était plus rapide et offrait un cadre bien différent de celui d'un tribunal :

« Les indemnités étaient plafonnées à un niveau inférieur à celui qu'aurait accordé un juge. En échange, vous aviez un processus moins dur à vivre pour les demandeurs, plus adapté à leur situation et plus rapide que s'ils avaient dû s'intégrer à une file d'attente de 36 000 dossiers traités dans les différents tribunaux du pays. »

De fait, près de 60 % des demandeurs interrogés se disaient satisfaits de la décision prononcée dans leur cas et de l'indemnité qu'ils avaient obtenue. Dans une proportion similaire, les demandeurs trouvaient que les motifs énoncés par l'adjudicateur avaient été clairs. Environ la moitié (53 %) disaient qu'on leur avait bien expliqué leur droit à demander un examen de la décision.

Pour environ la moitié des demandeurs (52 %), le PEI s'était déroulé suffisamment vite, et c'est dans la même proportion qu'ils se déclaraient satisfaits du temps qu'avait pris l'organisation de l'audience. Pour plus des deux tiers (69 %), le temps écoulé entre la décision et l'indemnisation (environ quatre mois) avait été raisonnable.

À l'issue de l'audience, les adjudicateurs étaient habilités à contrôler les frais que les avocats avaient facturés aux demandeurs. Parmi les demandeurs et intervenants sondés, la question des frais juridiques et de leur contrôle était généralement polémique.

Beaucoup estimaient que les frais n'auraient pas dû dépasser 15 % – ils auraient ainsi été intégralement payés par l'État. Un avocat déclarait : *« Par expérience, je sais qu'il est indéfendable de prétendre qu'un taux de 15 % n'était pas équitable ».*

Un autre avocat n'était pas d'accord, affirmant que ce taux n'était pas raisonnable, vu le nombre de demandeurs qu'il avait dû représenter mais qui n'avaient pas été indemnisés.

« Il se pourrait que certains avocats se soient enrichis. Ce ne fut certainement pas mon cas. Mais il faut bien voir que, peu importe ce que vous faisiez, environ trois dossiers sur sept n'aboutissaient pas. J'ai suivi une audience hier [...] ces 12 heures, je ne les récupérerai jamais. Ce scénario se répétait sans arrêt, partout où nous devions aller. Alors, franchement, n'obtenir la plupart du temps que 15 %, c'était parfaitement insultant. »

Selon d'autres, la grille tarifaire et la perspective d'un possible examen des frais n'incitaient pas les avocats à passer du temps avec leurs clients; cela les amenait plutôt à traiter le plus de cas possible. L'un d'eux remarquait : *« Le contrôle de nos honoraires et le fait que nous n'obtenions pas ce dont il avait été convenu dans les mandats de représentation décourageaient certains d'entre nous de consacrer à leurs clients plus de temps que ce qu'ils estimaient nécessaire. »*

D'autres estimaient que l'examen des frais juridiques outrepassait ce qui était prévu dans la CRRPI. Certains avocats disaient que les adjudicateurs auraient dû exercer leur pouvoir discrétionnaire et n'effectuer de contrôle que lorsque cela leur semblait nécessaire.

« Au lieu de faire examiner systématiquement les frais, l'adjudicateur en chef aurait pu définir des critères à l'intention des adjudicateurs [...] Si un demandeur était clairement illettré et n'avait manifestement pas discuté de la question des frais avec l'avocat, l'examen s'imposait. »

D'autres estimaient que les frais juridiques auraient dû être fixés à un certain taux et payés par le gouvernement du Canada, de façon que les demandeurs n'aient pas à les voir retrancher de leur indemnité et que les adjudicateurs n'aient pas à procéder à des examens qui plaçaient les avocats en conflit avec leurs clients. Voici ce qu'en pensait un intervenant parmi d'autres :

« J'aimais beaucoup la structure en place, selon laquelle le dédommagement préliminaire de 15 % provenait d'un fonds commun et était donc distinct de l'indemnité versée au demandeur [...] [Par contre,] parce qu'une disposition permet[tait] à l'avocat [...] qui estim[ait] avoir été insuffisamment rémunéré [...] de réclamer au client un surplus qui serait versé à même son indemnité, les intérêts du demandeur se retrouv[aient] [...] en porte-à-faux avec ceux de son avocat. Je préférerais ne pas voir ce scénario se répéter dans un contexte similaire. »

Quant à l'efficacité du processus de révision des frais, les avis étaient partagés parmi les intervenants, mais la majorité des demandeurs (74 %) s'en déclaraient satisfaits.

Groupe de consultation avec des travailleurs de la santé communautaire (résolution) à Kenora, en Ontario.

Guérison et réconciliation

En matière de guérison et de réconciliation, les audiences tenues dans le cadre du PEI offraient de grandes possibilités : les demandeurs parlaient de ce qu'ils avaient vécu; les défendeurs et les autres participants apprenaient ce qui s'était passé; un adjudicateur impartial donnait sa sanction en prononçant une décision et en accordant une indemnité. Le tout est bien résumé par un demandeur, selon lequel *« Beaucoup d'anciens pensionnaires disaient : "Tout ce que je voulais entendre, c'est qu'on me croyait". »*

Nous l'avons dit plus haut, près de 90 % des demandeurs qui avaient été entendus lors d'une audience ou (dans le cadre du processus de règlement négocié) d'un entretien furent dédommagés. Toutefois, la plupart d'entre eux estimaient que l'aspect le plus important du PEI n'était pas tant l'indemnisation que la possibilité de dire ce qu'ils avaient vécu et d'être crus. L'un d'eux disait notamment :

« Pour moi, la priorité était de dire ce qui avait été perdu sur le plan de la culture, de la langue, du chamanisme inuit ou des compétences parentales, et de parler de cette époque où une sœur grise me fit subir des sévices sexuels. Voilà l'histoire que j'avais à raconter. Je n'étais pas là pour l'argent. »

Un travailleur de soutien allait dans le même sens :

« Dans la tête de la plupart des gens, l'indemnisation était vraiment secondaire [...] leur bien-être et le besoin d'être entendus étaient autrement plus importants. Se libérer des chaînes, des mauvais souvenirs, c'était en soi une réparation [...]. Beaucoup parlaient de ces choses pour la toute première fois. C'était le déchirement du voile par excellence, l'acceptation de leur vérité. J'ai été témoin de cela – ces gens n'étaient plus des victimes. Cela m'a insufflé du courage. C'était exaltant. »

Près des trois quarts (73 %) des demandeurs interrogés disaient que les participants à l'audience écoutaient respectueusement. Leur témoignage avait été entendu. Pour certains, c'était la première fois que quelqu'un se souciait de ce qu'ils avaient vécu.

« Je crois que la procédure d'audience était vraiment un élément essentiel. C'était probablement la partie la plus importante du PEI. On permettait enfin à ces gens [...] de s'asseoir et de produire leur témoignage – un témoignage qu'on allait avaliser [...]. À mon avis, c'était plus précieux que l'argent qu'on verserait ensuite au demandeur. »

« Selon moi, bien des gens ont retiré beaucoup des audiences, et ce, d'une façon à laquelle je ne m'attendais pas. J'ai vu bien souvent, en fin d'audition, le demandeur étreindre l'adjudicateur, étreindre le représentant du gouvernement, étreindre tous ceux qui étaient là les uns après les autres, dans un élan irrésistible. On le sentait envahi par le sentiment d'avoir accompli quelque chose, d'avoir eu enfin gain de cause – cela ne se serait pas produit s'il n'y avait pas eu d'audience. »

De nombreux intervenants soulignaient d'ailleurs à quel point l'audience pouvait faire prendre conscience aux demandeurs qu'ils avaient en eux la force nécessaire pour témoigner de ce qu'ils avaient subi dans les pensionnats indiens.

« Je pense qu'une des choses les plus importantes, c'était d'avoir la possibilité de parler à quelqu'un d'autre que les membres de votre communauté. Il y avait beaucoup de non-dits. Personne dans la communauté ne voulait parler, parce que vous ou vos connaissances étiez apparentés à un tel et un tel – ce que vous diriez s'ébruiterait forcément. »

William Herney, de la Première Nation d'Eskasoni, a participé aux entrevues des demandeurs en Nouvelle-Écosse.

Un représentant du Canada ajoutait :

C'est une étape très importante dans le processus d'audience [...] quand quelqu'un déclare, au nom de l'État : "Je vous crois. Ce que vous dites est réellement arrivé." Des mots tout simples, mais vous pouviez entendre et voir l'émotion sur leur visage. Pendant des années, ils avaient eu l'impression que [personne] ne les croirait [...] croyez-moi, ils saisissaient la valeur de ces mots, c'était pour eux un soulagement d'entendre qu'on les croyait. Voilà pourquoi il fallait que ce soit dit lors de l'audience. »

Les adjudicateurs s'accordaient pour dire qu'il importait de donner aux demandeurs la possibilité de témoigner de préjudices tels que la rupture de liens familiaux ou la perte d'un amour, même s'ils n'étaient pas pris en compte dans le cadre du PEI. Comme le disait un adjudicateur, « [l'audience] est l'occasion de raconter ce que vous avez subi à une personne en autorité, dans un cadre où vous serez réellement écouté(e). C'est quelque chose de capital. » Aux yeux des demandeurs, la décision de l'adjudicateur était un élément essentiel de validation. Toutefois, certains intervenants firent remarquer qu'elle perdait de son impact si le demandeur devait attendre le prononcé de la décision pendant des mois. C'est pourquoi les décisions abrégées (prononcées à l'issue de l'audience) avaient les effets les plus marqués. Comme l'exprimait un demandeur, « J'aurais bien aimé avoir une réponse tout de suite. Attendre aggravait le traumatisme. J'étais comme suspendu entre terre et ciel. »

Près des deux tiers (63 %) des demandeurs dirent qu'on avait permis que soient reconnus les préjudices subis en pension et les impacts qu'avaient eu les établissements en cause. Voici ce que déclarait par exemple l'un d'eux :

« Je sentais que le représentant du Canada m'écoutait. On manifestait du respect – des excuses furent présentées pour ce que j'avais vécu et pour les mauvais traitements infligés. »

Presque tous les répondants soulignèrent la valeur des excuses présentées par les Églises et par l'État, surtout quand elles l'étaient de vive voix. Comme l'exprima un représentant du gouvernement du Canada, « la présence dans la salle d'une personne incarnant la Couronne ou l'Église et s'excusant en leur nom était souvent davantage porteuse de sens que quelque dédommagement que ce soit. »

Les représentants du gouvernement fédéral assistaient à toutes les audiences. Près de la moitié des demandeurs (45 %) dirent que c'est l'un de ces représentants qui leur présenta des excuses. La proportion de demandeurs interrogés qui signalèrent qu'un représentant de l'Église assistait à leur audience ne fut que de 12 %. L'un de leurs avocats signalait : « J'ai participé à très peu d'audiences auxquelles assistait un représentant d'organisme religieux, [mais] à chaque fois, tout s'est bien passé. »

En plus de la présentation d'excuses en fin d'audience, les demandeurs pouvaient aussi obtenir des lettres d'excuses du gouvernement fédéral et de l'organisme religieux en cause. Beaucoup dirent que cela fut pour eux un geste marquant. Cela dit, tout comme dans le cas des décisions prononcées par écrit, plus le demandeur recevait rapidement la lettre en question, plus le geste avait de sens à ses yeux.[152]

[152] On notera que les Églises étaient souvent avisées fort tard du résultat de l'audience, d'où le long délai observé avant la réception de leurs lettres d'excuses.

LEÇONS TIRÉES

S'inspirer des expériences du PEI décrit tout au long de ce rapport, ce chapitre vise à identifier les leçons à tirer des efforts déployés pour réaliser les objectifs de cette composante de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens. Ces objectifs peuvent être réunis sous trois grands chapitres. Il s'agissait : 1) l'indemnisation des survivants des pensionnats pour tout abus sexuel et/ou physique grave qu'ils ont subit dans les pensionnats; 2) de régler les litiges autrement que par la voie des tribunaux; 3) d'offrir aux demandeurs qui se prévalaient du PEI un cadre propice à la guérison des blessures personnelles et au processus général de réconciliation.

Nous ne prétendons pas dresser ici la liste de tous les enseignements à tirer des faits survenus dans les pensionnats. Les anciens élèves s'en sont fait l'écho de manière particulièrement éloquente, soit par des témoignages donnés directement en public, soit au fil des rapports produits par la Commission de vérité et réconciliation, la Fondation autochtone de guérison, les historiens ou d'autres observateurs. Ce qui suit ne concerne que le PEI et découle de ce qu'observèrent le Comité de surveillance, les autres responsables de la mise en œuvre du PEI et les demandeurs eux-mêmes.

Un processus axé sur les demandeurs

Le défi principal du PEI consistait probablement à suivre une approche permettant de l'organiser en fonction des demandeurs tout en répondant aux besoins des autres parties et des intervenants. Ce faisant, on reconnaissait que mettre les demandeurs au cœur du PEI n'était pas la responsabilité d'une personne ou d'un organisme en particulier, mais exigeait la participation des travailleurs en santé communautaire, des organismes autochtones, des Aînés, des avocats, des adjudicateurs, des représentants du gouvernement fédéral et des Églises, du personnel du SAPI et, avant tout, des demandeurs eux-mêmes. Ce constat conduisit à prendre diverses mesures qui, si elles n'atteignirent pas toutes leur but, contribuèrent à faire du PEI un processus axé sur les besoins du demandeur. Décrivons-les.

Soutien apporté aux demandeurs

- Pour les survivants, pour leurs familles et pour les anciens membres du personnel des pensionnats, l'évocation des sévices d'autrefois pouvait être particulièrement éprouvante, comme elle le serait pour quiconque devant participer à un exercice tel que le PEI. D'efficaces mesures de soutien psychologique et technique avaient donc été prises. Les travailleurs de soutien contribuèrent à réduire les risques de traumatisme supplémentaire auxquels s'exposaient les survivants, et leur permirent de participer au PEI tout en les aidant à préserver leur santé et leur bien-être.
- Les travailleurs de soutien issus de la communauté du demandeur étaient théoriquement au fait des pratiques culturelles et traditionnelles pertinentes ainsi que des services de soutien offerts localement, mais un problème de confidentialité se posait simultanément. Problème compliqué du fait que les travailleurs en santé communautaire ne connaissaient pas l'identité du demandeur – ni ce dernier la leur – avant l'audience.
- Différentes formes de soutien devaient être assurées par des professionnels de la santé convenablement formés, par les téléphonistes des lignes d'écoute, par des Aînés, des proches, des interprètes et, dans certains cas, par les adjudicateurs eux-mêmes.
- Du soutien, il en fallait à chacune des étapes – avant, pendant et après l'audience. Beaucoup de demandeurs avaient besoin d'aide, qu'il s'agisse d'établir la demande, de se préparer en vue de l'audience, d'entendre et de comprendre la décision prononcée par l'adjudicateur (ainsi que l'éventuel plan de soins futurs) ou de poursuivre le processus de guérison personnel. Il était important – même si ce ne fut pas toujours le cas – d'expliquer aux demandeurs qu'ils avaient le droit de demander de l'aide.
- Lors des audiences en particulier, il fallait prévoir non seulement des interprètes et des travailleurs en santé communautaire, mais aussi des personnes de confiance – des membres de la famille, par exemple – et des Aînés, sans que le demandeur ait à débourser pour cela.
- On aurait souhaité des efforts plus ciblés à l'égard des personnes vivant dans les régions éloignées, sans domicile fixe ou se trouvant dans le milieu institutionnel, afin qu'elles bénéficient elles aussi – dès le début du processus – d'un soutien adapté (y compris de la part d'avocats bien formés).
- Au moment de remplir la demande, les anciens pensionnaires pouvaient se faire aider gratuitement par un avocat ou – si vous vous représentiez vous-même – par le SAPI. Certaines entreprises privées facturèrent cette tâche aux demandeurs, enfreignant ainsi aux dispositions de la CRRPI. Le fait que d'anciens élèves se soient adressés à elles signifiait toutefois qu'ils avaient eu besoin d'aide; il aurait sans doute fallu fournir plus d'informations sur cette étape et prévoir un soutien plus ciblé.

Les demandeurs pouvaient obtenir de l'aide pour remplir leur formulaire de demande de PEI.

Sensibiliser et fournir de l'information sur le PEI

Étant donné la très grande portée du PEI, une politique de communication stratégique s'imposait qui ne devrait rien laisser dans l'ombre. Il fallait que les demandeurs obtiennent le plus d'informations possible, présentées sous une forme claire et intelligible. Au fil des ans, on recourut à différents moyens pour informer tous les intéressés de l'existence de la Convention de règlement et du PEI ainsi que de la marche à suivre pour présenter une demande. Ces efforts portèrent généralement fruit. Compte tenu de la complexité du processus, on aurait pu en faire davantage pour que les anciens pensionnaires comprennent bien leurs droits et les options qui s'offraient à eux, la manière de soumettre une demande ou à quoi ils pouvaient s'attendre lors de l'audience et après celle-ci.

- La présentation au format vidéo d'une audience fictive (« Racontez votre expérience ») aida les demandeurs à se familiariser avec cette étape capitale du processus.

- Veiller à ce que tous les survivants et demandeurs potentiels des pensionnats connaissaient la procédure de demande et dates limites de soumission a nécessité toute une série d'efforts en utilisant une variété de médias et mécanismes de sensibilisation (tels que la radio, la télévision, les médias imprimés, des brochures et affiches, ainsi que des audiences publiques). Le matériel d'information devait être disponible en langues autochtones et écrit dans un langage simple.

- L'efficacité des activités de communication sur le terrain exigeait d'établir des liens avec les dirigeants communautaires et de les mettre à contribution.

- Les personnes vivant dans les régions éloignées, sans domicile fixe ou se trouvant dans le milieu institutionnel nécessitaient des efforts ciblés.

- Les campagnes d'information auraient peut-être été plus efficaces auprès des demandeurs potentiels si elles avaient été mieux coordonnées. La multiplicité des acteurs assurait au PEI une meilleure publicité mais, parce que la coordination ne fut pas parfaite et que les communications manquaient de cohérence, l'information fut parfois insuffisante voire erronée. Certains demandeurs potentiels comprenaient mal comment le processus se déroulait et ce qu'il fallait en attendre.

- Des efforts auraient pu être déployés pour que les anciens pensionnaires vivant dans des communautés éloignées puissent plus facilement obtenir des avis juridiques et l'aide de spécialistes du droit – par exemple en encourageant davantage les avocats à participer aux activités de communication sur le terrain du SAPI et en leur rendant cette tâche moins compliquée. Dans certains cas particulièrement complexes, l'adjudicateur dut ajourner l'audience et aider le demandeur à trouver un avocat.

Soutien apporté aux demandeurs non représentés

- Tous les intervenants recommandaient aux demandeurs de s'adresser à un avocat, mais la Convention de règlement ne l'exigeait pas et contenait des dispositions concernant les personnes qui se représentaient elles-mêmes – et dont beaucoup, du fait de la complexité du processus et de l'obligation de produire certains documents, avaient besoin d'aide. Le SAPI en confia le soin à des ressources qui, cependant, ne pouvaient donner des conseils juridiques ni représenter les intéressés lors des audiences. Dans le cadre d'un processus axé sur les demandeurs, on ne pouvait négliger le fait que ceux qui se représentaient eux-mêmes avaient besoin d'assistance et qu'il fallait donc prévoir des moyens en conséquence.[153]

Choix du lieu de l'audience, d'un adjudicateur ou d'une adjudicatrice

- En donnant aux demandeurs la possibilité de choisir l'endroit où l'audience se tiendrait, on leur accordait un droit de regard et on répondait à leur besoin de témoigner en toute sécurité et dans un cadre approprié à leur situation personnelle. Une rubrique avait été prévue à cette fin dans le formulaire à remplir pour présenter une demande. Toutefois, tous les intéressés ne profitèrent pas de cette possibilité – certains avocats choisissaient le lieu de l'audience qui leur convenait le mieux.

- De la même façon, en permettant aux demandeurs de dire s'ils préféraient que ce soit un homme ou une femme qui joue le rôle d'adjudicateur, on leur donnait une certaine liberté de choix et on veillait à leur rendre le témoignage le moins gênant possible. Le formulaire avait été également conçu en ce sens (encore fallait-il prévoir suffisamment d'adjudicateurs et d'adjudicatrices parlant et comprenant au moins l'une des deux langues officielles).

[153] En 2013, le Comité de surveillance entreprit de dresser une liste d'avocats approuvés qui accepteraient de répondre aux demandes de consultation des demandeurs non représentés; le SAPI s'en servit pour aider ces derniers quand ils exprimaient le souhait de communiquer avec un avocat.

Salle d'audience de Vancouver

Deux salles d'audience réservées au PEI avaient été prévues, situées l'une à Winnipeg et l'autre à Vancouver. Elles répondaient aux exigences de sécurité et de confidentialité du processus – ce en quoi elles constituaient un cadre plus approprié que les palais de justice et les salles de réunion des hôtels. La salle de Vancouver avait cependant moins d'attrait : elle se trouvait dans un immeuble à bureaux du gouvernement fédéral, éloigné des lieux d'hébergement et de restauration offerts aux demandeurs, et mal desservi par le réseau de transport en commun.

Une gestion des cas axée sur les demandeurs

- La gestion des dossiers ne devait pas seulement satisfaire aux exigences d'efficacité et de diligence du PEI. Elle devait aussi se dérouler en fonction des attentes des demandeurs. On l'a vu précédemment, le protocole visant les demandeurs dont on avait perdu la trace ainsi que les audiences accélérés étaient autant de mécanismes conformes aux objectifs du PEI et répondant aux besoins particuliers des demandeurs les plus vulnérables.

Rétroaction des demandeurs tout au long du processus

- Le grand nombre de cas à traiter soulevait de grandes difficultés sur le plan opérationnel; par ailleurs, disposerait-on de moyens suffisants pour accorder le maximum d'attention à chaque demandeur? Une supervision continuelle allait devoir être exercée par le personnel administratif, dont la tâche serait facilitée par les observations de ceux qui participaient directement au traitement des demandes et à la tenue des audiences. Les représentants ou avocats de demandeurs qui étaient membres du Comité de surveillance et du Comité d'administration national permirent de recueillir l'information et les points de vue qu'imposait cette exigence de supervision, tout comme d'ailleurs les efforts que le SAPI déployait constamment pour entrer en contact avec les demandeurs potentiels et dialoguer avec les communautés. C'était indispensable si l'on voulait axer le PEI sur les demandeurs et tirer le meilleur parti d'une telle approche.

Information fournie sur les indemnités pouvant être accordées

- Le PEI et le programme PEC (Paiement d'expérience commune), permettait d'accorder d'importantes sommes aux demandeurs mais ne les informaient pas des services de gestion financière qui pouvaient leur être utiles. Pour beaucoup, ce point prêtait à controverse : d'un côté, il ne fallait pas que les demandeurs croient qu'on leur disait comment ils devaient employer l'argent versé. D'un autre côté, et bien que certains avocats aient joué ce rôle de conseillers, il aurait peut-être été également utile de les informer plus systématiquement – par l'intermédiaire des institutions financières autochtones, par exemple – des options qui s'offraient à eux et des moyens dont ils disposeraient pour gérer les sommes touchées comme ils le souhaitaient. Des mesures visant à fournir aux demandeurs des informations susceptibles de les aider à développer leurs propres connaissances financières peuvent avoir été bénéfiques pour les protéger contre les abus financiers et pour garantir que leurs indemnités soient utilisées comme prévu.[154]

Incorporation d'éléments traditionnels et de pratiques culturelles

- Pour beaucoup de demandeurs, l'intégration d'éléments traditionnels et de pratiques culturelles fut une caractéristique majeure du PEI. Elle les aida à surmonter les difficultés associées à l'audience et à produire leur témoignage.[155] L'une des grandes leçons à tirer du PEI est que les responsables de processus judiciaires ou quasi judiciaires doivent être conscients de la place à donner aux pratiques traditionnelles. Ce faisant, l'exercice acquiert un nouveau sens et devient plus convivial, ce qui ne peut que faciliter les choses. Une autre idée s'en trouve renforcée : jamais on n'aurait consulté ou mis à contribution de manière excessive les demandeurs, les anciens pensionnaires ainsi que les représentants de leurs communautés.

[154] Quand la CRRPI fut approuvée et avant qu'elle n'entre en vigueur, l'association britanno-colombienne des anciens élèves des pensionnats indiens (Indian Residential Schools Survivors Society) organisa des ateliers publics auxquels participèrent notamment des travailleurs en santé communautaire, des conseillers financiers, des avocats et la GRC. Il s'agissait de préparer les particuliers et leurs communautés à composer avec l'afflux d'argent qu'allait engendrer le PEI. Par ailleurs, des circulaires d'information furent jointes aux chèques de PEC; on y mettait en garde contre les comportements abusifs à l'égard des bénéficiaires et on y recommandait de porter plainte, le cas échéant, auprès de la GRC ou de la police.

[155] C'était aussi l'une des facettes du processus MARC.

Proposer une autre approche pour le règlement des demandes d'indemnisation

L'approche inquisitoire

L'approche inquisitoire suivie pendant les audiences constituait un mode d'instruction des réclamations efficace et plus attentionné que ne l'auraient été les tribunaux, d'autant plus qu'il s'agissait ici de personnes maltraitées et blessées. Les audiences tenues dans le cadre du PEI se déroulaient entièrement à huis clos et constituaient un exercice moins formel, plus sécuritaire et plus respectueux que ne l'est l'approche accusatoire.

- Les parties prenantes au PEI convinrent généralement que ce processus était la preuve que, la plupart du temps, on pouvait établir les faits autrement que par des contre-interrogatoires, en opposant les témoignages d'experts et en présentant des arguments contradictoires. Le type d'audience mené permettait aux adjudicateurs de vérifier la crédibilité des demandes tout en adoucissant au maximum l'épreuve que constitue toujours cet exercice pour un plaignant.[156]

- La formule inquisitoire n'empêchait pas toujours de faire passer les processus, approches et exigences propres à l'appareil judiciaire avant les besoins des demandeurs, d'autant que le PEI avait pour origine des litiges qui avaient d'abord emprunté la voie des tribunaux. Il fallait donc, pour éviter toute dérive accusatoire, mobiliser l'ensemble des parties prenantes et faire en sorte qu'elles adhèrent au processus et s'engagent à ce que les audiences soient menées avec civisme, dans le respect de tous et selon un minimum de technicalités juridiques. On aurait peut-être obtenu plus sûrement ce résultat si tous les participants aux audiences avaient reçu une formation pertinente.

- Le succès d'un processus d'adjudication et de l'approche inquisitoire dépend étroitement de ceux qui doivent prononcer les décisions. Le PEI conférait des pouvoirs considérables aux adjudicateurs. Par ailleurs, les parties prenantes à la CRRPI avaient pour mandat de choisir ces derniers, et leurs voix devaient être unanimes. Les critères de sélection ne devaient donc rien laisser au hasard; la question des sévices étant particulièrement délicate, les qualités humaines des adjudicateurs étaient aussi importantes que leurs compétences techniques et leur savoir-faire. Ils auraient par ailleurs besoin de soutien et de formation. Sur ce point, il n'aurait peut-être pas été inutile de prévoir une formation continue à la conduite d'audiences inquisitoires et d'entretiens par questions; les audiences y auraient gagné en uniformité.

Validation des demandes

- L'intégrité du processus d'adjudication exigeait de s'assurer que chaque décision prononcée était valide et appropriée. C'était d'ailleurs dans l'intérêt de toutes les parties prenantes. Comme il n'était pas possible d'assigner à produire des documents ou à présenter des témoins, la validité des demandes devait être vérifiée d'une autre façon. L'approche inquisitoire imposait de trouver l'équilibre entre les exigences de production de documents ou de contrôle des décisions d'une part et, de l'autre, les grands objectifs du PEI – répondre d'abord aux besoins des demandeurs et agir avec diligence. Comme nous allons le voir, les mécanismes qui allaient dans ce sens auraient pu être rationalisés davantage sans affaiblir les contrôles de crédibilité.

Obtention et utilisation des documents obligatoires

- Une façon d'aider les participants consistait à leur fournir les « documents obligatoires » avant l'audience. En les lisant, certains demandeurs se rappelaient plus précisément les sévices commis et la gravité des souffrances subies, les défendeurs comprenaient que les plaintes étaient fondées et les adjudicateurs pouvaient prendre des décisions plus éclairées.

- Cela dit, il n'était pas forcément nécessaire de disposer de tous les documents obligatoires. La possibilité de moduler les exigences entourant ces documents selon le profil du demandeur permit sans doute de rationaliser et d'accélérer le processus d'adjudication.

- Des médecins praticiens aux grands établissements correctionnels en passant par les ministères, les acteurs individuels ou institutionnels reçurent beaucoup de demandes de production de documents, ce qui ralentissait considérablement le processus d'adjudication. Comme nous l'avons vu au chapitre 5, le SAPI prit plusieurs mesures pour parer au problème; il aurait toutefois mieux valu fournir dès le début aux acteurs en question les stratégies et les ressources qui auraient permis d'éviter les engorgements et les retards.

[156] Pour une discussion plus approfondie des procédures inquisitoires, voir Laverne Jacobs et Sacha Bagley (dir. publ.), *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes: Global Perspectives,* Routledge, Londres, 2016.

Évaluations médicales et psychologiques

Faire appel à un seul évaluateur expert était nettement plus simple, moins antagoniste et plus commode pour le demandeur que de recourir à la formule traditionnelle du demandeur et du défendeur présentant des opinions contraires sur telle ou telle question médicale ou psychologique.

- Alors que le comité de surveillance a maintenu une liste pré-approuvée d'évaluateurs psychologiques dès le début, ce n'est qu'en 2014 qu'on mit au point une procédure visant à accélérer la sélection des médecins-conseils. Il aurait pu être utile, pour réduire les délais, d'avoir mis en place une telle liste (y compris la disponibilité des experts) dès le départ.

- Le Comité de surveillance dressa dès le départ une liste d'assesseurs psychologues approuvés, mais ce n'est qu'en 2014 qu'on mit au point une procédure visant à accélérer la sélection des médecins-conseils. Si cette liste avait été établie dès l'abord (avec indication de la disponibilité des experts en question), les délais auraient été moindres.

Lieu et cadre de l'audience

- Parce que le PEI était distinct des procédures judiciaires et de la plupart des processus quasi judiciaires, les audiences pouvaient se tenir à divers endroits très divers, au choix des demandeurs (communautés éloignées inuites ou des Premières Nations, résidences privées, hôpitaux, prisons, etc.). Certaines furent organisées à l'extérieur du pays. C'est la preuve que, peu importe les contraintes logistiques et les ressources à prévoir, le processus d'adjudication pouvait, dans des délais raisonnables, être mené là où cela convenait le mieux non pas au SAPI, mais au demandeur.

- La prise en charge des frais de déplacement des demandeurs et de leurs accompagnateurs personnels a permis de garantir l'égalité d'accès à la procédure, de faire en sorte que le choix du lieu de l'audience ne soit pas déterminé uniquement en fonction des coûts et d'éliminer une source potentielle de stress pour les participants à l'audience. Cela a également contribué à une audience plus efficace et à une guérison.

Critères appliqués dans le cadre du PEI

- Avec le PEI, la Convention de règlement établissait un processus d'adjudication évolué. Malgré le très grand nombre de cas à traiter, les audiences et le règlement par adjudication des réclamations pour sévices permirent de venir à bout de dizaines de milliers de litiges tout en offrant la possibilité d'examiner la décision et de procéder si nécessaire à un deuxième examen. Par contre, certaines facettes de cette approche – pourtant clairement définies dans la CRRPI – créèrent des difficultés et ne permirent pas toujours de traiter les demandes rapidement ni de respecter l'échéancier initial.

- Parce que la CRRPI tirait en partie son origine de recours collectifs, le PEI s'appliquait un peu comme s'il s'agissait d'une poursuite civile. Les critères décisionnels étaient très détaillés; on avait prévu des catégories précises d'actes préjudiciables et de préjudices subis; enfin, les niveaux d'indemnisation faisaient l'objet d'un savant calcul. Il en résultait un système complexe, difficile à appliquer et à interpréter, donc exigeant souvent l'aide d'experts. La complexité de la formule exigeait régulièrement la mobilisation du Comité de surveillance, des adjudicateurs et finalement de tous les participants au processus, sans quoi ce dernier n'aurait jamais pu se dérouler aussi efficacement.

Résolution des problèmes liés à certains types de demandes

Allégations de sévices perpétrés par d'autres élèves

Les allégations de sévices perpétrés par d'autres élèves soulevaient des problèmes particuliers. Selon les critères du PEI, l'indemnisation exigeait souvent de prouver que le personnel du pensionnat était au courant de la situation à l'époque (ou qu'il aurait dû l'être). Cette exigence de preuve pouvait être satisfaite par l'admission de cette connaissance. Le gouvernement du Canada produisit des « reconnaissances des faits » une fois que les adjudicateurs eurent réuni des preuves ou faits les constats pertinents.[157] D'autres mécanismes auraient peut-être permis un traitement plus équitable de l'ensemble des réclamations de ce genre, quelle que soit la date à laquelle la demande a été déposée ou entendue.

- Il fallait de toute évidence traiter les demandes de ce type d'une façon particulière. Comme on l'a vu au chapitre 5, la stratégie que le Comité de surveillance approuva en 2013 et les instructions qui en résultèrent de la part de l'adjudicateur en chef permirent de traiter en priorité les demandes les plus susceptibles d'être sanctionnées par des décisions qui impliquaient que le personnel était au courant des sévices entre élèves, ce qui pourrait aider d'autres demandeurs, quand viendrait leur tour, à obtenir gain de cause. Malheureusement, cette nouvelle approche, plutôt tardive, n'était d'aucun secours pour les demandeurs dont le cas avait déjà été entendu et l'affaire, réglée. Le traitement avait donc été moins équitable dans leur cas et, pour finir, l'État trouva une façon de réparer cette injustice, mais dans un autre cadre que celui du PEI.

- Certaines allégations d'abus commis par d'autres étudiants concernaient des personnes connues les unes des autres et vivant dans les mêmes communautés. Les objectifs de guérison et de réconciliation entre particuliers ou au sein des communautés n'en étaient que plus difficiles à atteindre, d'autant plus qu'il était obligatoire d'informer les agresseurs présumés qu'ils faisaient l'objet de réclamations. En dépit des promesses de confidentialité, la paix de certaines communautés risquait d'être troublée. Il fallait veiller à ne pas révéler l'identité des demandeurs et des agresseurs présumés, et prévoir le soutien voulu auprès des anciens pensionnaires tout en prévenant de possibles traumatismes interpersonnels ou intracommunautaires.

Demandes relatives à une succession

- Les anciens pensionnaires encore en vie vieillissaient; le risque était réel que certains demandeurs décèdent ou que, frappés d'incapacité, ils ne puissent participer à l'audience. Des témoignages personnels seraient alors perdus à tout jamais. Il était donc vital de traiter au plus vite leurs réclamations, de façon à recueillir leur témoignage dans les meilleurs délais. Ce fut entre autres l'objet du processus d'audience accéléré et du projet pilote pour les demandeurs âgés de plus de 65 ans.

- Malgré tout, certains demandeurs passèrent de vie à trépas avant la tenue de leur audience. En pareil cas, l'État – en plus de jouer le rôle de défendeur – devait à la fois administrer la succession et le traitement de la demande. Tant qu'un administrateur indépendant n'était pas nommé, cela provoquait des retards.

Efficacité et efficience : garantir un déroulement équitable et rapide des procédures d'audiences et de règlement

- Le PEI était la preuve qu'un processus d'adjudication conçu pour un certain type de réclamations pouvait permettre de les régler plus vite que devant les tribunaux. Il était donc plus efficace, mais aussi de plus grande portée car, tout en redressant les torts, il contribuait aussi à la guérison. Le PEI incitait à concevoir des mécanismes plus holistiques et répondant bien aux besoins des participants.

- La cohérence dans le traitement des demandeurs et dans les décisions était un objectif essentiel et nécessitait une attention et des stratégies spécifiques. Pour être efficace, le processus d'adjudication devait permettre non seulement de clore les litiges, mais aussi de traiter les demandes avec équité et en faisant preuve de cohérence. C'était un défi particulier dans un processus qui a traité un grand volume de demandes sur plusieurs années.

- Si l'on voulait assurer une cohérence suffisante tout en maintenant l'indépendance des adjudicateurs et en faisant en sorte que chaque cas soit réglé au regard des faits particuliers en jeu, il fallait prévoir des stratégies, des contrôles et des contremesures. Dans le cas du PEI, la Convention de règlement mentionnait de tels mécanismes; les parties en présence pouvaient notamment demander l'examen des décisions. À cela s'ajoutaient les directives de pratique et les documents d'orientation que l'adjudicateur en chef rédigea au fur et à mesure afin que les adjudicateurs, les avocats des demandeurs et les représentants du gouvernement fédéral aient tous les mêmes données et la même grille de lecture. De leur côté, le Comité de surveillance et son sous-comité technique se rencontraient régulièrement pour étudier les problèmes de procédure et d'interprétation plus complexes, et pour indiquer dans chaque cas une marche à suivre conforme à l'esprit du PEI. Il importait également de permettre aux adjudicateurs de se former tout au long du processus et de discuter ensemble des questions générales de conduite à tenir et d'interprétation. Des actions sur tous ces fronts et à tous ces niveaux étaient nécessaires pour soutenir la cohérence et l'équité tout au long du processus.[158]

[157] Pendant l'ensemble du PEI, le gouvernement du Canada recueillit plus de 4 500 reconnaissances de faits.
[158] L'annexe D de la CRRPI (section III, sous-section m) – traitait précisément des mesures à prendre pour assurer l'uniformité des audiences et des décisions.

L'un des objectifs énoncés explicitement dans la CRRPI était que la Convention mettrait fin à tous les litiges, sauf dans le cas des personnes qui s'étaient expressément retirées de l'accord. Il était en effet essentiel de donner un caractère définitif aux règlements. Non seulement on agirait ainsi avec promptitude, mais on amènerait les parties à dépasser le cadre du litige pour s'engager sur la voie de la guérison et de la réconciliation.[159]

- Un élément du CRRPI qui a créé un défi la finalité - non pas des demandes individuelles mais du processus dans son ensemble - était la possibilité de demander, en vertu de l'article 12, qu'une école supplémentaire soit ajoutée au CRRPI. Le PEI prévoyait que des recherches supplémentaires seraient menées et fourniraient un mécanisme pour envisager l'ajout d'écoles. Bien que l'article 12 inclue des critères pour l'ajout d'une école, il ne prévoyait pas de délais précis pour la réalisation d'une telle demande ou pour savoir quand les tribunaux devraient rendre une décision. En conséquence, certains survivants des pensionnats n'ont pu déposer une demande de PEI qu'après de nombreuses années de procédure. Alors il était important que tous les anciens élèves qui auraient dû être inclus dans l'accord de règlement a été accordé le droit d'en bénéficier, cela a non seulement retardé la finalité ultime de la résolution de tous mais a également augmenté la probabilité que certains survivants n'auraient pas éternellement la possibilité de présenter une demande ou d'assister à une audience. Pour assurer la finalité, des délais précis pour les actions ayant prolongé le processus auraient pu avoir été utile. [160]

- Il est peu probable, voire impossible, qu'un modèle ou un code de procédure ait anticipé tous les problèmes liés au traitement effectif et efficace de toutes les demandes. Dans le cas du modèle du PEI, les organes de gouvernance chargés d'interpréter et de mettre en œuvre le modèle disposaient de pouvoirs et de perspectives leur permettant d'adapter la gestion des cas et d'autres processus pour relever des défis imprévus.

Gestion des cas

- Comme on pouvait s'y attendre, la gestion des dossiers impliquait un travail considérable. Pour trouver la meilleure façon de faciliter leur traitement, il fallait les analyser en profondeur et de manière pragmatique, mais aussi assurer d'excellentes communications avec les représentants de toutes les parties. On ne pouvait mener un processus aussi ambitieux et complexe que le PEI à son terme et dans les délais impartis qu'en accordant toute son attention à la gestion des dossiers et en y consacrant des ressources humaines et financières.

- Tout au long du PEI, des dizaines de nouvelles procédures ou approches furent mises en œuvre en fonction des circonstances afin de répondre aux difficultés imprévues ou aux problèmes que soulevait naturellement la gestion des dossiers. Celle-ci exigeait des mains expertes et de la souplesse, si l'on voulait traiter les nombreuses demandes en temps voulu et avec impartialité. Des mécanismes furent mis en place qui permettraient de revoir et d'améliorer continuellement les processus opérationnels et ont permis aux administrateurs de s'adapter rapidement et de manière créative.

Traitements accélérés

- Un mécanisme avait été prévu pour les demandeurs qui, en raison de leur état de santé, risquaient de ne pouvoir se présenter à l'audience. Au cours du PEI, le SAPI a étendu le processus d'audience accélérée aux personnes âgées de plus de 65 ans afin de minimiser la possibilité que les témoignages des demandeurs soient perdus en raison d'une mauvaise santé ou d'un décès. Par la suite, le Comité de surveillance conçut un processus d'audience accéléré qui donnait la priorité aux demandeurs âgés, de santé fragile ou qui attendaient depuis longtemps la tenue d'une audience. Le Comité confirmait ainsi qu'il était nécessaire de gérer les dossiers au cas par cas, ne fût-ce que pour les demandeurs les plus vulnérables.

Demandeurs dont la trace avait été perdue

- Le protocole visant les demandeurs dont on avait perdu la trace était unique en son genre. Il visait à garantir le règlement de toute demande présentée. Le nombre de demandeurs qui furent ainsi retrouvés dont les demandes ont pu progresser grâce à cette initiative a montré une fois de plus l'importance d'une gestion des dossiers particulière et innovante, et du maintien de l'accent sur les demandeurs et leurs besoins individuels.

Décisions abrégées

- Dans le cadre d'une entreprise aussi longue et qui portait sur autant de cas, il fallait constamment étudier les méthodes les plus propres à assurer la promptitude et l'impartialité des décisions. Le fait de prononcer une décision abrégée quand les parties en présence s'entendaient sur le mode de règlement permettait d'accélérer notablement le versement de l'indemnité et de clore le dossier le jour même de l'audience, du moins en ce qui concernait le demandeur.

[159] Cependant, comme le PEI était sous contrôle des tribunaux, un recours judiciaire était toujours possible dans les cas où la Convention de règlement ne pouvait être appliquée.
[160] Le 27 juillet 2015, l'honorable juge B.J. Brown de la Cour suprême de la Colombie-Britannique mit un terme à toute procédure visant à inscrire un nouvel établissement en vertu de l'article 12 de la CRRPI. Le dernier pensionnat à être porté sur la liste fut celui de Kivalliq Hall, en février 2017. Ses anciens élèves eurent jusqu'au 25 janvier 2020 pour déposer une demande au titre du PEI.

L'Aînée Gertie Pierre a travaillé avec l'Indian Residential Schools Survivors Society pour aider les demandeurs du PEI.

Règlements négociés

Le processus de règlement négocié (PRN) a fourni un moyen alternatif de résoudre les réclamations dans les cas où le demandeur et le défendeur ont convenu de s'engager dans ce processus. Même s'il ne pouvait être suivi dans tous les cas et qu'il ne permettait pas de prononcer une décision, le PRN entraînait souvent un règlement plus rapide et des coûts administratifs moins élevés. Les décisions abrégées et le PRN montraient que, dans certaines circonstances, une autre approche permettait de régler les litiges plus vite et à moindres frais.

Exhaustivité du traitement

- Étant donné le nombre considérable de dossiers en jeu, on pouvait craindre que certaines demandes ne puissent être traitées à temps – en raison de leur complexité, de problèmes juridiques ou techniques, de l'interdépendance entre les demandes, de l'indisponibilité du demandeur, d'un expert ou de l'administrateur de la succession, ou encore parce qu'on n'avait pas en main les documents requis.

- Pour que toutes les demandes soient un jour résolues et que la dernière fasse l'objet d'autant d'attention et d'humanité que la toute première, il était nécessaire de développer une stratégie ciblée identifiant les défis spécifiques à l'accomplissement de toutes les demandes et les méthodes pour relever ces défis. Comme cela imposait de prioriser certaines demandes ou de revoir certaines procédures opérationnelles, une telle stratégie devait être transparente et conçue en collaboration avec l'ensemble des parties et des organismes de gouvernance concernés.

Gouvernance et supervision

Comité de surveillance

- Le Comité de surveillance n'était ni un conseil de gouverneurs ni un conseil d'administration mais, composé de représentants des parties prenantes à la CRRPI, il pouvait assurer les pouvoirs et contre-pouvoirs nécessaires à une mise en œuvre réussie du PEI. Il fallait pour cela que ses membres défendent des points de vue différents tout en militant collectivement pour le processus d'évaluation indépendant décrit dans la Convention de règlement.

- En dépit de la grande diversité de ses membres – qui, de plus, n'étaient pas toujours les mêmes –, le Comité de surveillance parvint généralement à prendre ses décisions à l'unanimité. Le fait que les débats n'entraînèrent pas de dissensions atteste l'attachement de ses membres aux grands objectifs du PEI et le souci qu'ils avaient de le mener à bien. Le consensus nécessitait un président indépendant ne représentant aucune partie et doté de grandes qualités humaines et possédant l'art de réunir les suffrages.

- En raison du nombre élevé de demandes à traiter et de la complexité des règles du PEI, il incombait aux responsables de la gouvernance de ce dernier – à commencer par le Comité de surveillance et l'adjudicateur en chef – de résoudre les problèmes au fur et à mesure. S'ils y parvinrent, ce fut dans une large mesure grâce aux directives et aux documents d'orientation de l'adjudicateur en chef d'une part et, de l'autre, grâce aux décisions du Comité de surveillance. On put ainsi mettre en œuvre des dizaines d'améliorations et de nouvelles procédures.

Les tribunaux

- Nous l'avons déjà dit : peu importe la convention qui aurait été signée, on n'aurait probablement jamais pu prévoir et résoudre toutes les difficultés que soulèverait sa mise en œuvre. Parce que le PEI était particulièrement complexe, il était essentiel que ses organes de gouvernance aient en tout temps la latitude de parer aux problèmes à mesure qu'ils survenaient. Sur ce point, certains pouvoirs avaient été conférés au Comité de surveillance; en ce qui concernait la CRRPI, c'était les tribunaux de contrôle qui avaient le dernier mot. Dans les faits, on s'en remit à eux – et ils participèrent à l'interprétation ou à l'administration du PEI – davantage qu'on ne l'avait prévu. En témoigne le nombre important, et qui ne fit que croître, des demandes d'instructions qui leur furent soumises. De telles instructions s'imposaient quand la structure du PEI et les pouvoirs qu'il permettait d'exercer nécessitaient des éclaircissements.

Néanmoins, plusieurs difficultés – certains problèmes de juridiction liés aux « partages administratifs », par exemple, ou le réexamen de certaines allégations de sévices entre élèves – purent être résolues, du moins en partie, quand le gouvernement du Canada mit sur pied un processus permettant de réétudier les demandes problématiques en dehors du PEI mais sans recourir aux tribunaux. Cela prouvait la nécessité pour les parties de dialoguer constamment, de faire preuve d'imagination et de se vouer ensemble au règlement équitable de toutes les demandes.

- En l'absence d'ombudsman ou de personne habilitée à recevoir et à traiter les plaintes internes, les tribunaux demeuraient en pratique le premier point d'accès pour les demandeurs qui avaient tel ou tel problème à signaler.

Rôle et relations des différents organes de gouvernance

- En plus du Comité de surveillance et des tribunaux de contrôle, d'autres acteurs participaient de façon non négligeable à la gouvernance du PEI, notamment le Comité d'administration national, le contrôleur judiciaire et l'adjudicateur en chef. Les pouvoirs de certains d'entre eux étaient précisés dans la CRRPI et dans son ordonnance d'application, mais aucun mécanisme n'assurait la coordination des activités de gouvernance et de supervision, mis à part les tribunaux de contrôle qui, en matière d'administration de la CRRPI, détenaient l'autorité suprême. Le PEI fut conduit fermement et avec neutralité, mais on aurait peut-être gagné à faire jouer les possibles synergies entre les différents acteurs. En outre, si le Comité d'administration national était censé exercer des fonctions de gouvernance supérieures, quelque 4 600 paiements d'expérience commune lui incombaient aussi; cette activité l'accaparait. C'est pourquoi on confia de plus en plus souvent aux tribunaux le soin de résoudre certains problèmes de gouvernance – et de dire par exemple ce qu'il faudrait faire des dossiers produits dans le cadre du PEI, une fois celui-ci achevé.

- Le grand nombre de points qui, après règlement, furent soumis à l'attention des tribunaux de contrôle mobilisèrent d'importants moyens judiciaires. Le poste d'avocat de la Cour qui fut alors créé facilita la coordination de ces actions en justice et, dans certains cas, permit de conclure un règlement par voie de médiation, sans qu'il fût nécessaire à chaque fois de tenir audience. C'est parce qu'il se trouvait, au sein de la structure de gouvernance, un avocat de la Cour chargé d'assister les parties en présence et les tribunaux, qu'il fut possible de régler rapidement et de manière coordonnée les questions soulevées.

Indépendance réelle ou supposée

- L'intégrité d'un processus d'adjudication que l'on dit neutre dépend étroitement de l'indépendance réelle – et perçue par tous comme telle – des acteurs. Dans le cas du PEI, différents garde-fou avaient été prévus pour préserver cette indépendance. Les adjudicateurs étaient recrutés et désignés par le Comité de surveillance (dont les membres, rappelons-le, représentaient les parties prenantes à la CRRPI); l'efficacité et la qualité de leur travail étaient évaluées par l'adjudicateur en chef, qui détenait le pouvoir exclusif de renouveler le mandat des adjudicateurs et d'y mettre fin. Lui-même était nommé par le Comité de surveillance.

- Le gouvernement du Canada ne jouait pas seulement le rôle de défendeur, il était aussi responsable des activités administratives du SAPI; de plus, il lui appartenait de fournir les moyens financiers et humains nécessaires à la bonne marche du PEI. Dès le début de ce dernier, il fut difficile d'imaginer que ces responsabilités pussent être confiées à un autre acteur que le gouvernement fédéral, qui disposait de l'autorité, de l'infrastructure et des moyens requis. Pour autant, ses procédures administratives ne permettraient pas toujours de répondre aux besoins éprouvés dans le cadre du PEI, ce qui allait soulever certains problèmes opérationnels. De surcroît, l'indépendance à l'égard de l'État risquait d'être mise en question.

- Comme le gouvernement du Canada participait à l'administration de la CRRPI, le maintien de l'indépendance réelle et supposée du processus exigeait, à tous les échelons du gouvernement, une attention et une vigilance constantes, de même qu'une conscience aigüe de la nécessité de cette indépendance.

Supervision des avocats des demandeurs

Frais juridiques et contrôles connexes

- La grille des frais juridiques facturés par les avocats des demandeurs reposait en bonne partie sur le modèle des poursuites civiles et des recours collectifs. Au lieu de facturer un montant forfaitaire par dossier ou d'appliquer un taux horaire, les avocats touchaient des honoraires qui représentaient un certain pourcentage de l'indemnité obtenue par le demandeur. Un mécanisme d'examen permettait à l'adjudicateur de vérifier ces honoraires et, s'il l'estimait nécessaire, d'en réduire le montant.[161] Cette approche offrait plusieurs avantages : elle avait pour fondement une pratique courante dans le monde du droit; la fraction de l'indemnité qui pouvait être réservée au paiement des frais juridiques était plafonnée et d'ailleurs inférieure au pourcentage recommandé dans certaines normes entourant les recours collectifs; un mécanisme d'examen avait été prévu; l'État, en tant que défendeur, devait assumer le paiement d'une partie voire de la totalité des frais, dès lors qu'une indemnité avait été accordée.

[161] Le mécanisme d'examen des frais juridiques n'était pas défini dans la CRRPI. Ce sont les tribunaux qui en démontrèrent la nécessité lorsqu'ils approuvèrent la Convention.

Malgré tout, la grille des frais et le mécanisme d'examen firent l'objet de diverses critiques. Certains considéraient le montant des honoraires comme trop élevé en moyenne, ccompte tenu du faible niveau de risque et d'effort associés à la représentation de demandeurs dans le contexte d'un processus inquisitoire et non judiciaire. Cela a pu avoir pour effet de séduire des avocats qui n'avaient pas l'expérience des questions autochtones en général ou des pensionnats en particulier, ou qui ne nourrissaient pas un intérêt réel pour ces questions.

- Parce que les avocats pouvaient facturer des frais supérieurs à la contribution du gouvernement fédéral (15 % du montant de l'indemnisation), certains demandeurs voyaient diminuer d'autant le dédommagement accordé par l'adjudicateur – sans compter qu'ils devaient payer les taxes.

- Quant au processus de révision des frais, il était considéré par les adjudicateurs et les avocats comme une débauche de temps et un obstacle au règlement définitif du litige. De plus, il imposait aux premiers (censés pourtant rester neutres) de trancher dans un conflit qui ne concernait que le demandeur et son avocat, et faisait entrer le demandeur en conflit avec son avocat – conflit dans la conduite duquel il ne bénéficiait d'aucune aide juridique.

- La grille tarifaire soulevait au moins deux questions. Premièrement, n'aurait-il pas mieux valu pour le PEI – et n'aurait-il pas été plus juste pour les demandeurs – que les honoraires soient davantage en accord avec le niveau de risque et d'incertitude réellement imposé aux avocats, sachant que le processus était régi par des critères d'indemnisation bien précis? Si oui, on aurait pu plafonner les frais à moins de 30 %. Deuxièmement, aurait-on dû les limiter au montant imposé au défendeur (15 % de l'indemnité accordée), de façon que le demandeur touche le plein montant de l'indemnité?

Conduite des avocats

- La très grande majorité des cabinets ayant participé au PEI – il y en eut plus de 600 – firent preuve de compétence; leur personnel se montrait encourageant et plein de sensibilité. Toutefois, le comportement de certains avocats souleva des problèmes imprévus et épineux pour les responsables du PEI et pour les demandeurs concernés. Pour certains de ces derniers, ce fut particulièrement éprouvant; quant aux tribunaux, au Comité de surveillance et à l'adjudicateur en chef, les écarts de conduite en question leur firent perdre un temps précieux.

- La première difficulté à résoudre pour le demandeur était souvent de s'assurer les services d'un représentant légal. Pour les personnes peu au fait des procédures judiciaires – a fortiori si elles vivaient dans les régions éloignées, où les avocats ne sont pas légion –, il pouvait être difficile de trouver un professionnel du droit possédant les compétences, l'expérience, la sensibilité aux différences culturelles et la motivation requises pour traiter, dans le cadre d'un mandat de représentation, de questions aussi délicates et importantes. Ce n'est qu'une fois le PEI bien entamé que le Comité de surveillance dressa une liste d'avocats approuvés et rédigea des lignes directrices à l'intention des demandeurs qui cherchaient la perle rare. Par ailleurs, on ne proposa pas à ces avocats de participer aux campagnes d'information et de communication sur le terrain menées par le SAPI.

- À différents moments, plusieurs barreaux provinciaux rédigèrent des codes de conduite ou des lignes directrices à l'intention des avocats qui traitaient de la question des pensionnats, en plus d'offrir des programmes de perfectionnement professionnel sur des sujets comme la sensibilité à la diversité culturelle. Seulement, rien n'obligeait les avocats qui voulaient participer au PEI à suivre les recommandations de leurs ordres professionnels. Tous n'eurent donc pas à se plier à un certain code de conduite, à appliquer un certain guide de pratique et à attester d'un certain niveau d'expérience, de perfectionnement professionnel ou de formation. Il aurait peut-être fallu leur imposer de suivre une formation approuvée par l'adjudicateur en chef, par le Comité de surveillance ou par ces deux acteurs à la fois. Comme l'observa la Commission de vérité et réconciliation, « Dans certains cas, les survivants des pensionnats ne reçoivent pas un service juridique approprié en raison du manque de sensibilité que démontrent souvent les avocats chargés de leur dossier. Ces expériences démontrent que les avocats doivent acquérir une meilleure compréhension de l'histoire et de la culture Autochtones, de même que des multiples séquelles laissées par les pensionnats. »

- Par ailleurs, d'autres méthodes auraient pu aider les demandeurs à trouver un avocat bien formé et adhérant aux approches qui convenaient pour travailler avec d'anciens pensionnaires. L'administrateur du processus aurait pu par exemple s'assurer les services d'un groupe d'avocats approuvés qui auraient suivi une formation sur la CRRPI, le type d'audience mené, les traditions culturelles en jeu et les critères d'indemnisation appliqués. Une autre possibilité aurait consisté à demander à des avocats-conseils possédant les connaissances et l'expérience voulues de fournir gratuitement des services aux demandeurs. On aurait pu encore prévoir les moyens voulus pour tenir une liste d'« avocats de service » – travaillant dans des services d'aide juridique ou ailleurs – formés, expérimentés et en mesure de représenter les demandeurs. Toutefois, ces avenues auraient peut-être été considérées comme privant les demandeurs de leur liberté de choix, alors qu'on s'efforçait au contraire d'axer le PEI sur leurs besoins et de respecter leurs décisions.

- Le PEI permettait aux anciens pensionnaires de présenter une demande et d'obtenir une audience sans l'aide d'un avocat. Au sein du Secrétariat d'adjudication, des employés avaient pour mandat d'aider ces demandeurs. Ils n'assistaient toutefois pas aux audiences et ne pouvaient donner des conseils juridiques. Ils n'en jouaient pas moins un rôle important auprès de ceux qui, pour telle ou telle raison, ne souhaitaient pas ou ne pouvaient pas se faire représenter.

Il y a eu plus de 20 adjudicateurs autochtones et 3 adjudicateurs en chef adjoints autochtones dans le cadre du PEI.

Indiquons pour conclure que le PEI mit en évidence un fait : il fallait mieux superviser les avocats, afin de détecter les éventuels écarts de conduite. Les demandeurs n'avaient ni forums, ni processus pour signaler de telles situations, et on ne pouvait raisonnablement attendre de personnes très généralement peu au fait du processus juridiques qu'elles déposent une plainte auprès du barreau. C'est donc l'adjudicateur en chef qui dut s'occuper directement des cas d'inconduite de certains avocats – ce qu'il considérait indispensable en de telles circonstances, mais qui n'était pas très conforme au maintien de la neutralité de la fonction d'adjudicateur. Informés, certains barreaux firent enquête mais cela ne suffit pas à régler les problèmes. Ce n'est qu'après plusieurs années – en 2014, alors que des cas aberrants s'étaient déjà produits – que les tribunaux nommèrent un conseiller spécial indépendant chargé d'examiner les écarts de conduite des avocats.

Administration

Acquisition de la capacité opérationnelle

- En matière de capacité, les responsables du PEI se heurtèrent à de nombreuses difficultés aggravées par le grand nombre de demandes à traiter. La montée en puissance initiale dut être très rapide; le SAPI ne disposa que d'un temps très court pour devenir opérationnel, mettre au point les mécanismes de mise en œuvre et choisir les adjudicateurs. La rareté des moyens dont disposait le gouvernement du Canada n'arrangeait rien. Les professionnels en ressources humaines ne parvenaient pas à répondre aux besoins d'une organisation qui, croissant à vue d'œil, cherchait à combler des postes d'un bout à l'autre du pays. À cela s'ajoutait le fait que les procédures et règles administratives du gouvernement fédéral n'offraient pas la souplesse et le temps de réaction nécessaires.

- Les enjeux de capacité n'affectaient pas uniquement le Secrétariat, mais bien toutes les autres parties prenantes du processus. Certains avocats ayant accepté de représenter un très grand nombre de demandeurs n'avaient pas la capacité nécessaire pour traiter les demandes dans un délai raisonnable, ou encore de fournir à chaque survivant des pensionnats l'attention dont ils avaient besoin en tant qu'individus ayant subi des expériences personnelles traumatisantes. À mesure qu'approchait la date limite de soumission d'une demande au titre du PEI, de nombreux avocats concentraient tous leurs efforts sur un point, soit faire en sorte que les demandeurs potentiels puissent déposer un dossier, ce qui eut pour conséquence de réduire la capacité de ces cabinets d'avocats de se présenter aux audiences déjà programmées au nom des autres demandeurs. De son côté, le gouvernement fédéral avait du mal à trouver des employés suffisamment disponibles pour le représenter aux audiences en temps opportun. D'autres ministères, tels que Santé Canada qui fournissait par exemple des travailleurs de soutien en santé, ne disposaient pas des ressources humaines et systémiques suffisantes pour traiter toutes les demandes initiales. Tout au long du PEI, il a fallu plusieurs processus de sélection différents pour retenir un nombre suffisant d'adjudicateurs afin de répondre à la demande. De plus, malgré des efforts ciblés pour accroître la capacité des adjudicateurs autochtones, le nombre d'adjudicateurs autochtones travaillant dans le cadre du PEI est resté relativement faible.

Au total, tous ces problèmes de capacité empêchèrent de traiter, entendre et régler les demandes dans les délais désirés. Au plus fort des activités, on put certes tenir plus de 4 000 audiences par année, mais tout engorgement en un point donné avait un impact sur l'ensemble et pouvait pénaliser les demandeurs qui attendaient le règlement de leur dossier. La situation fut particulièrement exacerbée lors du dépôt de milliers de demandes juste avant la date limite du 19 septembre 2012.

- Une entreprise aussi complexe et délicate que le PEI ne pouvait être menée quotidiennement que grâce au dévouement de toutes les personnes l'ayant soutenue. Ce niveau d'engagement, combiné à la nature et à l'importance historique de ces dossiers, a à son tour fait payé un lourd tribut à ceux qui ont consacré de leur temps et se sont mobilisés à cette cause. Tous ceux qui participaient à la mise en œuvre du programme couraient le risque de subir un traumatisme indirect. Ainsi, le personnel de soutien a aussi nécessité de l'aide. Tous les organismes œuvrant dans le cadre du PEI durent veiller à la formation de leurs employés, se mettre à leur écoute et pourvoir à leur bien-être tant psychologique que physique.

- S'appuyer sur l'expérience et la compétence des Aînés a non seulement aidé le personnel à maintenir une perspective centrée sur les demandeurs, mais leur a également permis de bénéficier personnellement de la sagesse et de la sensibilité des représentants autochtones.

Mise sur pied et adaptation continuelle des processus

- Du fait de la complexité des règles du PEI – telles que les définissait la CRRPI –, l'une des priorités de l'adjudicateur en chef et du personnel du SAPI consistait à interpréter ces règles et à mettre sur pied les processus requis pour les rendre opérationnelles. Il fallait pour cela s'appuyer non seulement sur les expériences passées en matière de litiges modifiés et de modes alternatifs de règlement de conflits (MARC), mais aussi créer de nouvelles approches, procédures opérationnelles et structures administratives.

- Comme pour tout processus aussi vaste, à long terme et complexe que le PEI - aussi bien intentionné et bien conçu soit-il - des circonstances imprévues et des conséquences involontaires sont survenues. Comme on ne pouvait parer à toutes les éventualités, il était crucial de se doter des moyens organisationnels et humains voulus pour pouvoir gérer les changements et s'adapter aux événements. Comme mentionné précédemment, des difficultés auxquelles on ne s'attendait pas exigèrent d'apporter des dizaines d'améliorations, sans quoi le PEI n'aurait pu atteindre ses objectifs.

- Il fallait entre autres mettre en place un cadre permettant de repérer, d'atténuer et de gérer les risques, mais aussi de déterminer les niveaux de risque acceptables. En l'occurrence, prendre des mesures d'évaluation et d'atténuation des risques se révéla plus flexible et plus efficace que d'essayer de maîtriser ces derniers en imposant aux intéressés de demander des approbations préalables puis de faire rapport.

Effets des règles administratives sur l'efficacité organisationnelle

- Mis à part la question de l'indépendance présumée des représentants du gouvernement fédéral, ce dernier jouait, en tant qu'administrateur du PEI, un rôle qui posait lui aussi des problèmes opérationnels et administratifs. La mise sur pied et l'exploitation d'une organisation à grand volume, axée sur les opérations et sensible au temps, comme le Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens, ont nécessité une souplesse et une agilité organisationnelles. Or le fait de devoir suivre fidèlement toutes sortes de procédures administratives et de ne pas obtenir rapidement les autorisations requises compromettait l'efficacité et le rendement. Malgré la bonne volonté et le travail acharné du personnel, des règles et des règlements conçus pour administrer des programmes gouvernementaux aussi vastes et à si long terme se prêtaient mal à la gestion d'une organisation qui devait être aussi rapidement opérationnelle et capable de réagir tout aussi rapidement aux changements.

Réduction progressive des activités

- Comme s'il ne suffisait pas de mettre sur pied – et de continuellement adapter – un processus visant à régler des dizaines de milliers de demandes, la question de son achèvement devait également être abordée suffisamment tôt. En raison de la complexité de certaines demandes ou de la date à laquelle on les avait présentées, il était inévitable que leur traitement prenne plus de temps et même que, parfois, le dossier ne puisse être fermé qu'à la clôture du processus. Aussi l'adjudicateur en chef avait-il élaboré, de concert avec le Comité de surveillance et le Comité d'administration national (CAN), une stratégie d'achèvement détaillée, et ce, des années avant la date prévue de conclusion du PEI. On y abordait la question des ressources humaines, les projections financières à effectuer et la logistique à prévoir, mais surtout les techniques de gestion des cas que le SAPI et le gouvernement du Canada devaient utiliser pour s'assurer du règlement de toutes les demandes. Comme toute stratégie de planification, il aura fallu revoir et réviser celle-ci régulièrement de manière à en vérifier la bonne application, à corriger les problèmes apparus depuis la dernière fois et à tenir compte des changements survenus.

- La question du personnel du SAPI et du gouvernement du Canada était au cœur des réflexions entourant l'arrêt progressif du PEI. Il fallait agir avec les employés de manière équitable et transparente, mais aussi de manière à disposer de ressources suffisantes à la fin du processus, afin de pouvoir régler les dernières demandes. Il n'était pas facile de trouver le point d'équilibre : les membres du personnel devaient chercher un autre emploi mais le traitement des derniers dossiers nécessiterait de conserver les plus expérimentés jusqu'au dernier moment. Comme d'habitude dans le domaine des ressources humaines, cela impliquait une bonne communication, la mobilisation du personnel et des syndicats ainsi que les conseils des spécialistes en RH. On étendit les politiques de maintien en poste aux employés qui occupaient les quelques fonctions clés, de manière à conserver ce personnel, à tenir les engagements pris auprès des demandeurs et à atteindre les objectifs opérationnels qu'on s'était fixés.

Un survivant des pensionnats indiens, Geronimo "Fish" Henry, montre l'endroit où il a gravé son nom dans la brique à l'Institut Mohawk alors qu'il était un élève à l'école de Brantford, en Ontario.

Contribution aux processus de guérison et de réconciliation

La possibilité pour les survivants des pensionnats indiens de produire leur témoignage

Pour bien des survivants des pensionnats, la possibilité de raconter ce qu'ils avaient vécu à un adjudicateur, au cours d'une audience confidentielle, juste et impartiale où l'on se montrait attentionné à leur égard et respectueux de leur culture, présentait une occasion de guérison et ouvrait la voie à la réconciliation. Bien souvent, c'était la première fois qu'ils évoquaient ce passé douloureux, prenant du même coup un nouveau départ. Cette étape importante n'aurait pas été possible si la procédure avait été conçue uniquement pour fournir une compensation financière par le biais d'une procédure de réclamation sur papier.

Reconnaissance des faits vécus par les survivants des pensionnats indiens

- Le règlement de chaque demande présentée au titre du PEI n'avait pas uniquement des conséquences financières. Il constituait la reconnaissance par un tiers neutre et indépendant, de ce qu'avait vécu le demandeur. Aux fins de guérison personnelle, il était essentiel pour les anciens pensionnaires de pouvoir témoigner et de voir leur histoire et les préjudices qu'ils avaient subis reconnus, acceptés et validés.

- D'ailleurs, comme cela arrive toujours quand il est question de règlements individuels, certains demandeurs ne furent pas dédommagés – parfois en raison d'aspects juridictionnels ou techniques. Ce fut une situation difficile à accepter pour certains demandeurs, mais d'autres jugèrent important d'avoir au moins pu évoquer leur passé devant une personne en situation d'autorité et qui les écoutait vraiment.

- Sur le plan collectif, la prise en compte de ce qu'avaient vécu des dizaines de milliers de survivants des pensionnats était une condition essentielle à la prise de conscience de l'histoire de ces établissements au Canada, de même qu'une étape essentielle sur le chemin de la réconciliation nationale.

Excuses

- En matière de guérison et de réconciliation, on ne saurait exagérer l'importance des excuses. En l'occurrence, il est permis de croire que la justice réparatrice et la réconciliation n'auraient pu se concevoir sans l'expression de remords et de regrets.

- Les excuses présentées par le premier ministre de l'époque, Stephen Harper, aux anciens élèves des pensionnats indiens - reconnaissant la responsabilité du gouvernement et les conséquences du système des pensionnats - ont été considérées par beaucoup comme une occasion d'entamer un acte de guérison. Les audiences tenues dans le cadre du PEI permettaient par ailleurs aux représentants du gouvernement fédéral et des Églises de s'excuser directement et sous une forme personnelle auprès de chaque demandeur. De plus, le gouvernement et les organismes religieux remettaient par la suite des lettres d'excuses personnalisées aux demandeurs qui le désiraient – une autre façon de reconnaître la véracité de leurs témoignages, qui répondait aussi à un objectif important du PEI : contribuer à la guérison des intéressés.

Les excuses auraient pu toutefois avoir plus d'impact : les représentants des organismes religieux étant rarement invités à participer aux audiences, les Églises ne pouvaient pas exprimer leurs remords et le sentiment de leur responsabilité. Certes, il était important de ne pas traumatiser les survivants en les mettant en présence de personnes ou d'organismes avec lesquels ils n'étaient pas à l'aise. Il aurait néanmoins été possible de mieux s'y prendre tout en faisant usage de transparence et de délicatesse, par exemple en s'assurant que l'organisme soit informé qu'une audience venait d'être tenue, ce qui lui aurait permis de transmettre plus vite une lettre d'excuses à l'intéressé et aurait favorisé la participation active de l'Église. Non seulement elle aurait ainsi contribué à la guérison des intéressés, mais on aurait mis davantage en évidence – et de manière plus systématique – le fait que les entités religieuses étaient parties prenantes au processus et souhaitaient jouer un rôle constructif dans l'entreprise de réconciliation.

Plans de soins futurs

- La plupart des intervenants étaient d'avis que le processus de guérison personnelle nécessitait de recevoir des soins après l'audience. Le demandeur était libre de s'engager ou non dans cette voie, mais il était important de prévoir et de financer un « plan de soins futurs » clairement défini pour ceux qui le souhaitaient. On reconnaissait ainsi que l'audience et l'indemnité n'étaient pas la dernière étape du chemin conduisant à la guérison.

- Dans les faits, cependant, plusieurs points auraient pu être améliorés. Tout d'abord, les demandeurs ou leurs avocats étaient censés préparer des plans de soins sans savoir vraiment quel type de traitement serait nécessaire ni comment obtenir les services requis. D'ailleurs, quand les subventions cessèrent d'être versées à la Fondation autochtone de guérison, certains programmes communautaires se firent plus rares. De plus, il était parfois difficile de faire approuver par l'adjudicateur un plan de soins axé sur la médecine traditionnelle et qu'on ne pouvait présenter comme l'équivalent d'un traitement « occidental ».

- D'autre part, en plafonnant les plans de soins futurs de la même façon pour tous les demandeurs, on ne tenait pas compte du fait que ceux qui vivaient dans le Nord ou dans les communautés éloignées devraient, pour rencontrer tel ou tel spécialiste, débourser bien davantage que les résidents des zones urbaines du sud du Canada.

- Bref, ce volet d'un programme d'indemnisation fondé sur l'audition des demandeurs impliquait une sérieuse planification des plans de traitement. Il aurait été bon de reconnaître plus explicitement l'intérêt et le bien-fondé des pratiques de guérison traditionnelles – sans exiger qu'elles équivalent à un traitement « occidental » –, mais aussi de prendre en compte les variations de coût des traitements selon le lieu de résidence du demandeur.

Guérison individuelle et guérison collective

- Sur le fond comme dans sa forme, le PEI était centré sur la personne. Les survivants des pensionnats devaient pouvoir témoigner et obtenir un dédommagement pour les torts qu'ils avaient subis personnellement. Or d'autres éléments de la CRRPI revenaient à reconnaître que tous ceux qui avaient vécu en pension avaient subi un préjudice et que, de manière générale, c'était tout le système des pensionnats qui avait constitué le problème – problème qu'il fallait reconnaître et aux impacts duquel il fallait remédier. Cette dimension collective était prise en compte par le programme PEC (Paiement d'expérience commune) et par la Commission de vérité et réconciliation (CVR). Le PEC permettait de dédommager tous les anciens élèves, considérant que le fait d'être allé en pension avait eu des impacts sur chacun, sans égard pour de possibles sévices sexuels, physiques ou psychologiques. Quant à la CVR, elle organisait des rassemblements dans les communautés et mettait par écrit l'histoire des pensionnats. Dans ce contexte de guérison individuelle et collective, le PEI n'est qu'un des aspects de la Convention de règlement.

- Toutefois, le PEI contribua sur certains points à l'entreprise de guérison générale. Il donna lieu en effet à un programme dit « PEI collectif » et dont l'objectif explicite était de faire participer un groupe de demandeurs à des activités de guérison menées dans leur langue et comprenant des cérémonies conformes à leur culture, accompagnés d'amis et de proches.

- Cependant, la formule fut sous-utilisée, en partie parce qu'elle était peu connue des demandeurs et en raison d'autre part des difficultés administratives de mise en œuvre (particulièrement dans les premières années du PEI). Une meilleure communication (dans les communautés, notamment) et des formalités plus simples auraient sans doute permis d'organiser davantage d'activités de guérison collective.

- Notons par ailleurs que, dans le cadre du programme MARC (mode alternatif de règlement des conflits), des sommes avaient été prévues pour les activités de groupe et la commémoration communautaire. On put ainsi, sur une base commune, offrir du soutien et favoriser la guérison tout en constituant un héritage durable. Les activités commémoratives résonnaient puissamment dans les communautés. Elles contribuaient à la guérison et à la réconciliation au même titre que les audiences et indemnisations individuelles.

Les adjudicateurs font une déclaration de réconciliation à un événement national de la Commission de vérité et réconciliation, à Edmonton.

Guérison intergénérationnelle

Il est bien connu que l'impact des pensionnats indiens ne se fit pas sentir uniquement par ceux qui les fréquentèrent. Leurs proches, leurs enfants et leurs petits-enfants le subirent également. Ils devaient donc bénéficier eux aussi du soutien prévu et de l'entreprise de guérison. C'était l'objet de certaines dispositions du PEI : la ligne d'écoute téléphonique devait pouvoir être utilisée par tous ceux qui se ressentaient des effets des pensionnats, et les proches d'un ancien élève pouvaient – si ce dernier le souhaitait – assister à l'audience; pendant cette dernière, l'aide des travailleurs en santé communautaire et des Aînés leur serait prodiguée.

- Beaucoup de demandeurs déclarèrent que leur participation au PEI avait eu d'heureuses répercussions sur leur famille et sur leurs liens familiaux, en leur permettant, souvent pour la toute première fois, de parler avec leurs proches de ce qu'ils avaient vécu en pension. Inversement, les membres de la famille comprenaient ainsi l'impact que ces événements avaient eu sur leur proche et, par ricochet, sur eux-mêmes. La possibilité de raconter son histoire à ses proches dans un cadre où l'on se sentait soutenu et reconnu pouvait ainsi contribuer de façon non négligeable à la guérison intergénérationnelle.
- Sous certains aspects, la CRRPI visait d'ailleurs directement cette guérison intergénérationnelle. La Commission de vérité et réconciliation et la Fondation autochtone de guérison y travaillaient en effet activement. On aurait pu cependant faire bénéficier les proches, pour faciliter leur propre guérison, à d'autres dispositions du PEI (la présentation d'excuses après l'audience, l'organisation de plans de soins futurs, l'accès à des programmes collectifs ou la prestation de soins de santé, notamment).

Activités d'information et d'éducation auprès du grand public

- Bien que parties intégrantes de la CRRPI, le PEI, la CVR, le programme PEC et la Fondation autochtone de guérison constituaient généralement des volets distincts et leurs responsables menaient leurs propres campagnes d'information et de communication sur le terrain. Aussi les survivants des pensionnats ne voyaient-ils pas toujours quels étaient ces différents volets ni à quoi ils servaient. Une meilleure coordination des activités de communication portant sur la CRRPI et ses différentes facettes aurait aidé les anciens pensionnaires à mieux comprendre celles-ci et à en tirer pleinement avantage.

Il était important par ailleurs que l'information concernant d'une part les séquelles laissées par les pensionnats et, de l'autre, la CRRPI ne soit pas fournie seulement aux anciens élèves et aux communautés autochtones, mais également au grand public. Les processus de guérison et de réconciliation nécessitaient une prise de conscience de la part de tous les Canadiens; reconnaître les faits et comprendre ce qui s'était passé était essentiel. Aux fins de la CRRPI, la Commission de vérité et réconciliation s'évertua à répondre à ce besoin. Elle en confia ensuite le soin au Centre national pour la vérité et la réconciliation, qui a recueilli de nombreux fruits de ce travail d'information et d'éducation. Dans le cadre du PEI – processus confidentiel et individuel –, la communication sur le terrain visait davantage à informer les anciens pensionnaires qu'ils avaient le droit de présenter une demande d'indemnisation. Cela dit, une meilleure publicité faite autour du PEI aurait sans doute aidé le grand public à comprendre l'importance que revêtait un dédommagement financier dans l'œuvre de guérison et de réconciliation, mais aussi pourquoi il fallait permettre aux anciens élèves de témoigner et d'être crus. Si la CRRPI avait été plus claire sur ce point et que les activités visant à la faire connaître avaient été mieux coordonnées, les séquelles laissées par les pensionnats auraient peut-être été mieux comprises de tous les Canadiens.

Contribution aux processus de guérison et de réconciliation

- L'une des plus grandes difficultés soulevées par la Convention de règlement et le PEI fut de situer exactement la place de l'indemnisation financière dans le processus de guérison et de réconciliation. De nombreux demandeurs indiquèrent ne pas avoir choisi de participer au PEI dans l'espoir d'obtenir un dédommagement mais parce qu'ils ressentaient le besoin de raconter ce qu'ils avaient vécu et de témoigner de l'impact des pensionnats indiens. Pour que les blessures personnelles et collectives puissent être soignées, il était indispensable que les faits passés soient reconnus par des auditeurs attentifs et bienveillants. La réconciliation nationale était à ce prix, mais elle exigeait aussi qu'on admette que c'était le système des pensionnats qui était en cause – et qu'on reconnaisse quels avaient été ses impacts.

- D'un autre côté, il ne faut jamais perdre de vue que la Convention de règlement avait été conclue, du moins en partie, afin de régler plusieurs recours collectifs pour le compte des anciens pensionnaires. On y énonçait explicitement qu'elle ne devait pas être interprétée comme un aveu de responsabilité, mais comme elle visait à régler des litiges civils, l'indemnisation des plaignants était tout à fait normale.[162]

- De surcroît, puisque des recours collectifs et des poursuites individuelles avaient bel et bien été intentés, comment la CRRPI aurait-elle pu faire l'impasse sur les moyens de les régler? L'entreprise de guérison et de réconciliation aurait-elle pu progresser si les « fautifs », tout en s'excusant, en ouvrant une enquête publique et en mettant sur pied un processus « vérité et réconciliation », avaient continué, devant les tribunaux, de mettre en question leur responsabilité pénale et financière?

- En indemnisant les demandeurs, on montrait concrètement qu'on attachait le plus grand crédit à leurs témoignages et que la responsabilité des faits survenus dans les pensionnats était assumée. C'était une mesure à caractère judiciaire, ce en quoi elle eut un grand impact sur les anciens pensionnaires et les demandeurs.

- Cela dit, si le PEI avait été conçu comme mécanisme de règlement de litiges civils, il fallait y voir aussi un rouage essentiel d'un exercice de réconciliation plus large. L'indemnisation ne pouvait par elle-même éliminer les préjudices passés.

- Tout cela souligne le rôle capital joué par ces participants au processus qu'étaient les adjudicateurs, les avocats des demandeurs et les représentants des défendeurs : ils avaient été formés et possédaient de l'expérience non seulement dans le domaine du droit, des recours judiciaires et de l'interprétation des contrats, mais aussi dans celui des questions autochtones. Leur présence garantissait une prise en compte éclairée du processus ainsi que des problèmes juridiques, techniques et administratives qui surgirent au fur et à mesure.

[162] Dans les attendus de la CRRPI, il était écrit : « Les présentes ne doivent nullement être interprétées comme une reconnaissance de responsabilité par l'un ou l'autre des défendeurs nommés dans les recours collectifs ou dans le recours collectif Cloud ».

Il faut se souvenir également que les objectifs de la Convention de règlement étaient variés et complexes : s'attaquer à des problèmes historiques fondamentaux, promouvoir la justice sociale, contribuer à la guérison individuelle et collective, réparer des torts individuels, régler des litiges et quantifier les responsabilités. Au sein de chaque partie prenante à la CRRPI, certains partageaient des vues et des objectifs politiques ou sociaux au sens large, alors que d'autres voulaient avant tout s'assurer que la Convention avait de solides bases techniques et qu'elle protégerait leurs intérêts juridiques. Une fois l'entente conclue, il restait à harmoniser ces différents points de vue – entre les différents groupes concernés comme en leur sein –, faute de quoi on ne pourrait tirer tout le parti de la Convention. Il s'agissait dès lors de tempérer les attitudes partisanes voire antagonistes qui avaient préludé à la signature de la CRRPI, afin que chacun fasse preuve de bon vouloir, que le consensus soit maintenu, qu'on ne se laisse pas distraire par les questions juridiques ou techniques – bref, que les objectifs de l'entente puissent être atteints.

Préservation des dossiers d'archives

- La Convention de règlement reposait en bonne partie sur l'exigence de reconnaître et d'essayer de réparer les impacts qu'avaient eu au fil du temps le système des pensionnats et ce qui s'y était passé. Sur le plan de la société canadienne, il était déjà largement admis que, à défaut de comprendre cette partie de notre histoire collective et d'y porter remède, on ne pouvait non plus comprendre le présent ni bâtir un avenir meilleur. De même, à l'échelle individuelle, nombre d'anciens pensionnaires avaient déjà dit que ce n'était qu'en parlant de ce qu'ils avaient vécu – avec leurs proches, les Aînés, les travailleurs de soutien, la CVR ou les adjudicateurs du PEI – qu'ils pourraient affronter leur passé et commencer à secouer ces chaînes qui les asservissaient, eux et leurs descendants.

- C'est à la Commission de vérité et réconciliation que la CRRPI avait confié le mandat d'écrire l'histoire des pensionnats et de préserver les documents réunis ou produits. La CVR en compila des millions, en plus de recueillir des témoignages de première main auprès des anciens élèves, qui lui relataient les faits survenus en pension et les répercussions qu'avaient eues ces faits sur leur existence comme sur celle de leurs familles. Le Centre national pour la vérité et la réconciliation est aujourd'hui le dépositaire d'une grande partie des dossiers d'archives ainsi constitués par la CVR.

- Le PEI visait avant tout à déterminer le montant des indemnités à verser aux pensionnaires qui avaient subi des mauvais traitements. Les demandeurs devaient raconter à un adjudicateur ce qui s'était passé – en toute confidentialité, car de nombreux demandeurs ne consentirent à parler que si l'on promettait de préserver leur vie privée. La même promesse fut faite aux autres personnes nommément désignées par le demandeur, soit les adultes et les élèves accusés de sévices, les témoins qui voulaient bien s'exprimer ainsi que les proches et les membres de la communauté dont on avait évoqué l'histoire personnelle. Quiconque avait été accusé d'avoir commis une agression en était informé, si du moins on retrouvait sa trace. Seulement, beaucoup étaient déjà morts ou bien, trop âgés ou trop fragiles, ne pouvaient témoigner – ils pouvaient aussi avoir d'autres raisons de s'en abstenir. Nombre d'entre eux ne surent jamais que leur nom avait été mentionné dans le cadre du PEI.

- Restait à savoir ce qu'il faudrait faire des dossiers constitués au fil du processus et lesquels seraient conservés comme témoignages historiques. On ne répondit à cette question qu'en octobre 2017, soit des années après que la très grande majorité des audiences eurent été tenues. La Cour suprême du Canada confirma que la plupart des documents (dossiers médicaux, etc.) devaient être détruits. La demande présentée initialement, les enregistrements sonores, les transcriptions des témoignages et la décision de l'adjudicateur devraient être conservés pendant quinze ans. Pendant cette période, il appartiendrait à chaque demandeur de signifier s'il voulait ou non que son dossier soit archivé définitivement.

- L'incertitude régna longtemps sur ce que deviendraient les dossiers produits. Parce qu'on ne l'expliqua que tardivement – alors qu'on avait promis la confidentialité et que les éventuelles archives étaient aussi en jeu –, les demandeurs et les autres parties prenantes à la CRRPI s'en préoccupèrent constamment. C'est la preuve qu'il aurait mieux valu préciser ce point dès le début, de façon que tous les intéressés – et notamment les survivants et les demandeurs – sachent clairement ce qu'il adviendrait de leurs documents, dossiers et témoignages.

CONCLUSION

On peut étudier sous bien des points de vue l'entreprise gouvernementale et juridique ambitieuse et historique que fut le PEI. Son succès peut être mesuré suivant qu'il a permis d'atteindre ou non tel ou tel objectif parmi les nombreux qui lui étaient fixés. Le présent rapport a été rédigé à plusieurs fins : expliquer dans quel contexte le PEI vit le jour – quelles furent ses origines; en décrire les rouages, les difficultés qu'il suscita, les innovations auxquelles il donna lieu et les résultats qu'on en retira; présenter certains des points de vue exprimés par ceux qui le supervisèrent, par les intervenants et par les demandeurs; dégager les leçons à tirer de l'expérience.

En tant qu'élément de cet accord inédit que constituait la CRRPI, la mise sur pied du PEI couronna les nombreuses années pendant lesquelles les survivants, leurs représentants et leurs mandataires s'étaient évertués à obtenir le dédommagement des torts infligés par le système des pensionnats. En ce sens, c'était aussi l'un des éléments essentiels d'une vaste entreprise de guérison des plaies du passé, une étape vers une reconnaissance plus large des séquelles et le gage d'un avenir meilleur.

Sous bien des aspects, la mise en œuvre du PEI fut matière à réflexion, à commencer par les chiffres : 38 276 demandes déposées, 25 707 audiences tenues, 3,232 milliards de dollars affectés aux dédommagements. Cela ne traduisait pas seulement l'étendue du système des pensionnats et l'ampleur des sévices qui y furent perpétrés, mais aussi leur impact actuel sur les communautés autochtones et sur le Canada dans son ensemble.

La gestion de toutes ces demandes se révéla difficile et posa son lot de difficultés à tous ceux qui participèrent au processus; elle exigeait d'eux des efforts continuels de supervision, de révision et de peaufinage. Ils devaient se montrer souples et, avant tout, demeurer solidairement déterminés à régler les litiges sans jamais perdre de vue la situation et le vécu personnels de chaque demandeur.

De nombreuses facettes du processus lui-même sont également dignes de mention : l'instruction de type inquisitoire, l'approche choisie en matière de témoignages d'expert et de production de documents, la façon de négocier les règlements quand cela était possible ou encore le respect des spécificités culturelles. Le PEI constituait un mécanisme de règlement des litiges qui pouvait se substituer avantageusement aux tribunaux – le fait de se montrer bienveillant envers les demandeurs n'empêchait pas la justice de triompher ni les défendeurs de conserver leurs droits. On put ainsi expérimenter des approches et tirer des leçons dont l'appareil judiciaire pourrait faire son profit.[163]

Au-delà des chiffres, des difficultés administratives et des progrès accomplis, au-delà des changements apportés en cours de route pour faciliter l'application des critères du PEI, la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens et le Processus d'évaluation indépendant furent avant tout une aventure humaine.

[163] Voici ce que l'honorable Rosalie Silberman Abella a fait remarquer tout récemment : [traduction] « S'adressant à l'American Bar Association lors d'une allocution intitulée "The Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice" ["Pourquoi l'administration de la justice est-elle source de mécontentement"], Roscoe Pound critiquait les procès, les jugeant trop procéduraux, trop accusatoires, coûteux, longs et obsolètes. Cela se passait en 1906. » (Rosie Silberman Abella, « Our civil justice system needs to be brought into the 21st Century », *The Globe and Mail*, 24 avril 2020

Enfants agressés… Parents auxquels on avait retiré leurs enfants… Survivants qui avaient trouvé leur chemin ou qui devaient encore composer avec le passé et les sévices infligés… Dirigeants de communautés autochtones apportant leur soutien aux survivants et quotidiennement en butte aux impacts intergénérationnels des pensionnats… Responsables ecclésiastiques essayant de concilier leur foi et leur ministère avec le poids du passé… Ces représentants du gouvernement qui participaient aux audiences, écoutaient et présentaient des excuses… Ces adjudicateurs qui offraient un cadre propice à la guérison tout en essayant d'y intégrer harmonieusement la forme d'indemnisation la plus appropriée… Ceux et celles qui, 24 heures par jour et 7 jours sur 7, répondaient aux appels téléphoniques de personnes aux prises avec ce qu'elles avaient vécu dans les pensionnats ou avec les souvenirs que d'autres en avaient gardé… Avocats se rendant dans les localités éloignées ou les hôpitaux pour prodiguer leurs conseils et essayer d'obtenir justice… Fonctionnaires passant leurs journées de travail à parler avec les survivants des facettes les plus intimes et perturbantes de leur existence ou les aidant dans leurs démarches administratives, sans compter tous ces amis, proches, Aînés ou guides spirituels qui se tenaient aux côtés des survivants : l'histoire du PEI est faite de dizaines de milliers de témoignages, de récits et de parcours personnels.

Maintenant que le PEI est terminé, de même que le programme Paiement d'expérience commune et les activités de la Commission de vérité et réconciliation, on pourrait être tenté de considérer la CRRPI comme appartenant au passé. Or, près de trois quarts des Canadiens au cours de la vie desquels un pensionnat indien a été en activité étaient encore vivants en 2020.[164] Les impacts des pensionnats sur les anciens élèves, sur leurs familles et sur leurs communautés demeurent bien connus des Autochtones. Ils en ont une perception aigüe. Jusqu'à tout récemment, par contre, beaucoup de Canadiens non autochtones ne connaissaient rien de l'histoire des pensionnats indiens et de leurs séquelles.

La reconnaissance de l'existence et des impacts du système des pensionnats se fit par étapes. Phil Fontaine, alors grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba, évoqua sur la chaîne de télévision nationale ce qu'il avait subi en pension. Vint ensuite l'annonce qu'une convention de règlement serait conclue. Le premier ministre du Canada présenta les excuses du gouvernement dans l'enceinte de la Chambre des communes. À l'intention des écoles publiques, la Fondation autochtone de guérison conçut des éléments de cours portant sur les pensionnats indiens. Un nouvel élan fut donné lorsque la Commission de vérité et réconciliation commença ses activités, mit en place un cadre permettant aux anciens élèves de raconter ce qu'ils avaient vécu et attira l'attention des médias, ouvrant ainsi la voie à la commémoration, source de savoir – et le savoir engendre la compréhension, gage de justice, de guérison et de réconciliation.

Le PEI ne fut pas entouré d'autant de publicité. C'était d'abord un mécanisme d'indemnisation dont l'un des grands atouts était qu'il évitait aux demandeurs de se montrer en public, contrairement à ce qui se serait passé dans une salle de tribunal. Il s'agissait d'assurer la confidentialité – les demandeurs devaient pouvoir parler en toute sécurité d'événements intimes et traumatisants survenus dans leur existence. Le PEI n'en faisait pas moins partie intégrante de la Convention de règlement, qui eut dans son ensemble une profonde influence sur le débat qui s'était ouvert au Canada sur la question des pensionnats indiens.

Ni la Convention de règlement ni le PEI n'ont effacé les séquelles. La réconciliation n'est pas un ***fait accompli***[165] et ne peut non plus se dérouler de façon linéaire – elle progresse ici, ailleurs elle marque le pas. Ces dernières années, les médias ont évoqué des milliers de fois les pensionnats indiens, se penchant sur les plaies du passé mais soulignant aussi les frustrations actuelles et l'espoir d'un avenir meilleur. Le plus gros reste sans doute à faire. Pourtant, avec la Convention de règlement et le PEI, on a pu voir les dirigeants autochtones, le gouvernement fédéral, les Églises et les survivants des pensionnats – venus dire ce qui s'était passé et ce qu'ils étaient devenus – défricher d'un commun accord la terre sur laquelle les fleurs de la guérison et de la réconciliation pourraient croître. À cet effort concerté font écho, jour après jour, ceux et celles qui mettent le meilleur d'eux-mêmes à poursuivre ce grand labeur.

L'entreprise – historique – est parsemée d'obstacles, mais ses retombées n'auront pas de prix.

On observe un nouveau et puissant désir de tourner la page sur les événements passés, afin qu'il nous soit possible de bâtir un avenir plus solide et plus sain. […] C'est un véritable engagement à établir de nouvelles relations reposant sur la reconnaissance et le respect mutuels qui prépareront un avenir meilleur. La révélation de nos expériences communes aidera à libérer nos esprits et à ouvrir la voie à la réconciliation.

(Convention de règlement relative aux pensionnats indiens, Annexe N)

[164] Statistique Canada, *Estimations de la population au 1er juillet, par âge et sexe, Tableau 17-10-0005-01*, 27 avril 2020 (https://doi.org/10.25318/1710000501-fra).
[165] En français dans le texte.

LISTE DES PENSIONNATS INDIENS VISÉS PAR LA CONVENTION DE RÈGLEMENT[166]

Le pensionnat indien de St. Paul, à Cardson (Alberta)

Le site du pensionnat indien Shubenacadie en Nouvelle-Écosse, qui a fermé en 1967, a été désigné comme lieu historique national en 2020.

Alberta

- Assumption (Hay Lakes) – Assumption)
- Blue Quills (Saddle Lake/Sacred Heart/ Lac la Biche) – St. Paul
- Crowfoot (St. Joseph's/Ste. Trinité) – Cluny
- Desmarais (St. Martin's/Wabasca Roman Catholic) – Desmarais-Wabasca
- Edmonton (Red Deer Industrial) – St. Albert
- Ermineskin – Hobbema
- Fort Vermilion (St. Henry's) – Fort Vermilion
- Grouard (St. Bernard's/Lesser Slave Lake Roman Catholic) – Grouard
- Holy Angels (Fort Chipewyan/École des Saints-Anges) – Fort Chipewyan
- Joussard (St. Bruno's) – Joussard
- Lac la Biche (Notre-Dame-des-Victoires/Blue Quills, 1893-1898) – Lac la Biche
- Lesser Slave Lake (St. Peter's) – Lesser Slave Lake
- Morley (Stony) – Morley
- Old Sun – Gleichen
- Sacred Heart – Brocket
- St. Albert – Youville
- St. Augustine (Smoky River, 1900-1907) – Smoky River
- St. Cyprian's (Queen Victoria's Jubilee Home) – Brocket (réserve Peigan)
- St. John's (Wabasca Anglican/Church of England) – Wabasca
- St. Joseph's (Dunbow) – High River
- St. Mary's (Blood/Immaculate Conception) – Cardston
- St. Paul's (Blood/Anglican Church of England) – Cardston
- Sarcee (St. Barnabas) – T'suu Tina
- Sturgeon Lake (St. Francis Xavier) – Calais
- Whitefish Lake (St. Andrew's) – Whitefish Lake

Colombie-Britannique

- Ahousaht – Ahousaht
- Alberni – Port Alberni
- Anahim Lake Dormitory (septembre 1968-juin 1977) – Anahim Lake
- Cariboo (St. Joseph's/Williams Lake) – Williams Lake
- Christie (Clayoquot/Kakawis) – Tofino
- Coqualeetza (1924-1940) – Chilliwack/Sardis
- Cranbrook (St. Eugene's/ Kootenay) – Cranbrook
- Kamloops – Kamloops
- Kitimaat – Kitimaat
- Kuper Island – Kuper Island
- Lejac (Fraser Lake) – Fraser Lake
- Lower Post – Lower Post
- Port Simpson (Crosby Home for Girls) – Port Simpson
- St. George's (Lytton) – Lytton
- St. Mary's (Mission) – Mission
- St. Michael's (Alert Bay Girls' Home/Alert Bay Boys' Home) – Alert Bay
- St. Paul's (Squamish/North Vancouver) – North Vancouver
- Sechelt – Sechelt

Manitoba

- Assiniboia (Winnipeg) – Winnipeg
- Birtle – Birtle
- Brandon – Brandon
- Churchill Vocational Centre – Churchill
- Cross Lake (St. Joseph's/Jack River Annex/ Notre Dame Hostel) – Cross Lake
- Dauphin (McKay) – The Pas/Dauphin
- Elkhorn (Washakada) – Elkhorn
- Fort Alexander (Pine Falls) – Fort Alexander

[166] Il s'agit des établissements dont le nom figure dans les annexes E et F de la CRRPI, ainsi que de ceux qui furent ajoutés ensuite en vertu de l'article 12 ou après décision des tribunaux. Source : SAPI, « Liste des pensionnats indiens », s.d. (www.iap-pei.ca/schools-fra.php). Sont indiqués ci-dessous le nom de l'établissement et, selon le cas, l'autre nom sous lequel il était connu, ses années d'activité ainsi que la localité où il se trouvait.

- Guy Hill (Clearwater) – The Pas (anc. Sturgeon Landing)
- Norway House United Church – Norway House
- Notre Dame Hostel (Norway House Roman Catholic/Jack River Hostel/Jack River Annex de Cross Lake) – Norway House
- Pine Creek (Camperville) – Camperville
- Portage la Prairie – Portage la Prairie
- Sandy Bay – Marius

Territoires du Nord-Ouest

- Akaitcho Hall (Yellowknife) – Yellowknife
- All Saints (Aklavik Anglican) – Aklavik
- Bompas Hall (Fort Simpson Anglican) – Fort Simpson
- Breynat Hall (Fort Smith) – Fort Smith
- Federal Hostel at Fort Franklin – Déline
- Fleming Hall (Fort McPherson) – Fort McPherson
- Grandin College – Fort Smith
- Grollier Hall (Inuvik Roman Catholic) – Inuvik
- Hay River (St. Peter's) – Hay River
- Immaculate Conception (Aklavik Roman Catholic) – Aklavik
- Lapointe Hall (Fort Simpson Roman Catholic) – Fort Simpson
- Sacred Heart (Fort Providence) – Fort Providence
- St. Joseph's (Fort Resolution) – Fort Resolution
- Stringer Hall (Inuvik Anglican Hostel) – Inuvik

Nouvelle-Écosse

- Shubenacadie – Shubenacadie

Nunavut

- Chesterfield Inlet (Turquetil Hall) – Chesterfield Inlet
- Foyer fédéral de Baker Lake (Qamani'tuaq) – Qamanittuaq
- Foyer fédéral des îles Belcher (Belcher Islands) – Sanikiluaq
- Foyer fédéral de l'île Broughton (Broughton Island) – Qikiqtarjuaq
- Foyer fédéral de Cambridge Bay – Cambridge Bay
- Foyer fédéral de Cape Dorset – Kinngait
- Foyer fédéral d'Eskimo Point – Arviat
- Foyer fédéral de Frobisher Bay (Ukkivik) – Iqaluit
- Foyer fédéral d'Igloolik (Igloolik) – Iglulik
- Foyer fédéral de Lake Harbour – Kimmirut
- Foyer fédéral de Pangnirtung (Pangnirtang) – Pangnirtung/Panniqtuuq
- Foyer fédéral de l'inlet Pond (Pond Inlet) – Mittimatalik
- Federal Tent Hostel de Coppermine – Coppermine
- Kivalliq Hall – Rankin Inlet

Ontario

- Bishop Horden Hall (Moose Fort/Moose Factory) – Moose Island
- Cecilia Jeffrey (Kenora/Shoal Lake) – Kenora
- Chapleau (St. John's) – Chapleau
- Cristal Lake High School (1er septembre 1976-30 juin 1986) – Cristal Lake
- Fort Frances (St. Margaret's) – Fort Frances
- Fort William (St. Joseph's) – Fort William
- McIntosh – McIntosh
- Mohawk Institute – Brantford
- Mount Elgin (Muncey/St. Thomas) – Munceytown
- Pelican Lake (Pelican Falls) – Sioux Lookout
- Poplar Hill – Poplar Hill
- St. Anne's (Fort Albany) – Fort Albany
- St. Mary's (Kenora/St. Anthony's) – Kenora
- Shingwauk (Wawanosh Home) – Sault Ste. Marie
- Spanish Boys School (Charles Garnier/St. Joseph's/Wikwemikong Industrial) – Spanish
- Spanish Girls School (St. Joseph's/St. Peter's/St. Anne's/Wikwemikong Industrial) – Spanish
- Stirland Lake High School/Wahbon Bay Academy (1er septembre 1971 30 juin 1991) – Stirland Lake
- Wawanosh Home (1er janvier 1879-5 août 1892) – Sault Ste. Marie

Québec

- Amos (Saint-Marc-de-Figuery) – Amos
- Foyer fédéral de George River – Kangirsualujjuaq
- Foyer fédéral de Great Whale River (Poste-de-la-Baleine) – Kuujjuaraapik/Whapmagoostui
- Foyer fédéral de Payne Bay (Bellin) – Kangirsuk
- Foyer fédéral de Port Harrison (Inoucdjouac/Innoucdouac) – Inukjuak
- Fort George (St. Philip's) – Fort George
- Fort George (St. Joseph's Mission/Résidence Couture, Sainte-Thérèse-de-l'Enfant-Jésus) – Fort George
- Fort George Hostels (1er septembre 1975-30 juin 1978) – Fort George
- La Tuque (La Tuque)
- Foyers de Mistassini (1er septembre 1971-30 juin 1978) – Mistassini
- Pointe Bleue – Pointe Bleue
- Sept-Îles (Notre-Dame/Maliotenam) – Sept-Îles

Saskatchewan

- Battleford Industrial School (décembre 1883-mai 1914) – Battleford
- Beauval (Lac la Plonge) – Beauval
- Cote Improved Federal Day School (septembre 1928-juin 1940) – Kamsack
- Crowstand – Kamsack
- File Hills – Balcarres
- Fort Pelly – Fort Pelly
- Gordon's, Gordon's Reserve – Punnichy
- Lebret (Qu'Appelle/Whitecalf/St. Paul's High School) – Lebret
- Marieval (Cowesess/Crooked Lake) – Grayson
- Muscowequan (Lestock/Touchwood) – Lestock
- Prince Albert (Onion Lake Church of England/St. Alban's/All Saints/St. Barnabas/Lac la Ronge) – Prince Albert
- Regina – Regina
- Round Lake – Stockholm
- St. Anthony's (Onion Lake Roman Catholic) – Onion Lake
- St. Michael's (Duck Lake) – Duck Lake
- St. Philip's – Kamsack
- Sturgeon Landing (précéda Guy Hill au Manitoba) – Sturgeon Landing
- Thunderchild (Delmas/St. Henri) – Delmas

Yukon

- Coudert Hall (Whitehorse Hostel/Student Residence/Yukon Hall) – Whitehorse
- St. Paul's Hostel (septembre 1920-juin 1943) – Dawson City
- Shingle Point (précéda All Saints à Aklavik) – Shingle Point
- Whitehorse Baptist – Whitehorse
- Yukon Hall (Whitehorse/Protestant Hostel) – Whitehorse

RÈGLES D'INDEMNISATION APPLIQUÉES DANS LE CADRE DU PEI

	ACTES AVÉRÉS	POINTS D'INDEMNITÉ
SL5	• Incidents répétés et persistants de rapports sexuels avec pénétration vaginale ou anale. • Incidents répétés et persistants de pénétration vaginale ou anale à l'aide d'un objet.	45-60
SL4	• Un ou plusieurs incidents de rapport sexuel avec pénétration vaginale ou anale. • Incidents répétés et persistants de rapport sexuel oral. • Un ou plusieurs incidents de pénétration vaginale ou anale avec un objet.	36-44
SL3	• Un ou plusieurs incidents de rapport sexuel oral. • Un ou plusieurs incidents de pénétration digitale anale ou vaginale. • Un ou plusieurs incidents de tentative de pénétration vaginale ou anale (excluant la tentative de pénétration digitale). • Incidents répétés et persistants de masturbation.	26-35
PL	• Un ou plusieurs incidents de voies de fait causant une blessure ayant conduit ou qui aurait dû conduire à une hospitalisation ou un traitement médical sérieux par un médecin; des dommages physiques permanents ou prouvés comme étant à long terme, un handicap, le défigurement; une perte de conscience; des fractures; ou une incapacité sérieuse temporaire qui nécessitait que la victime garde le lit ou qu'elle reçoive des soins infirmiers pendant plusieurs jours. À titre d'exemple, ceci inclut des châtiments corporels sévères, des coups de fouet et des brûlures au second degré.	11-25
SL2	• Un ou plusieurs incidents de rapport sexuel simulé. • Un ou plusieurs incidents de masturbation. • Des attouchements répétés et persistants sous les vêtements.	11-25
SL1	• Un ou plusieurs incidents d'attouchement ou de baiser. • Des photographies prises du demandeur nu. • Un geste d'exhibitionnisme posé par un employé adulte ou une autre personne autorisée à être présente sur les lieux. • Tout contact physique avec un élève, avec ou sans objet, par un employé ou un autre adulte autorisé à être présent sur les lieux, qui excède les normes généralement reconnues de contact physique parental et viole l'intégrité sexuelle de l'étudiant.	5-10
OWA	• Avoir été nettement plus abusé physiquement que les autres élèves par un employé adulte ou un autre adulte autorisé à être présent sur les lieux, dont la durée et la fréquence étaient nettement excessives et a causé des dommages psychologiques de niveau P3 ou supérieur. • Tout autre acte fautif commis par un employé adulte ou un autre adulte autorisé à être présent ayant entraîné des dommages psychologiques de niveau P4 ou P5.	5-25

NIVEAU DE PRÉJUDICE	PRÉJUDICE SUBI	POINTS D'INDEMNITÉ
H5	**Préjudice continu causant une dysfonction grave.** *Manifesté par :* une désorganisation psychotique, perte des limites de soi, troubles de la personnalité, grossesse résultant d'une agression sexuelle telle que définie par le PEI ou l'interruption forcée de telle grossesse ou l'obligation de donner en adoption l'enfant né suite à cette grossesse, l'automutilation, des tendances suicidaires, l'incapacité à établir ou à maintenir des relations inter personnelles, un état post-traumatique chronique, une dysfonction sexuelle ou des troubles alimentaires.	20-25
H4	**Préjudice causant une certaine dysfonction.** *Manifesté par :* des difficultés fréquentes dans les relations interpersonnelles, le développement d'un trouble obsessionnel- compulsif et d'états de panique, de l'anxiété grave, des tendances suicidaires occasionnelles, une blessure physique permanente entraînant une invalidité importante, un sentiment de culpabilité omniprésent, auto-condamnation, le manque de confiance envers les autres, un trouble sévère de stress post-traumatique, une dysfonction sexuelle ou des troubles alimentaires.	16-19
H3	**Impact négatif continu.** *Manifesté par :* des difficultés fréquentes dans les relations interpersonnelles, des troubles obsessionnels-compulsifs et des états de panique occasionnels, un certain trouble de stress post-traumatique, une dysfonction sexuelle occasionnelle, une dépendance aux médicaments, à l'alcool ou à d'autres substances, une blessure physique ayant entraîné une incapacité à long terme résultant d'une agression sexuelle telle que définie par le PEI, ou une anxiété importante à long terme, la culpabilité, l'auto- condamnation, le manque de confiance envers les autres, les cauchemars, l'énurésie, agressivité, l'hyper-vigilance, la colère, la rage vengeresse et possiblement l'automutilation.	11-15
H2	**Un certain impact négatif moyen.** *Manifesté par :* des difficultés occasionnelles au niveau des relations interpersonnelles, un trouble léger de stress post-traumatique, l'auto-condamnation, le manque de confiance aux autres, une faible estime de soi; ou plusieurs crises et symptômes reliés à: l'anxiété, la culpabilité, les cauchemars, l'énurésie, l'agressivité, les états de panique, l'hyper-vigilance, la rage vengeresse, la dépression, l'humiliation, la perte d'estime de soi.	6-10
H1	**Impact négatif léger.** *Manifesté par :* courtes périodes occasionnelles, soit, d'anxiété, de cauchemars, d'énurésie, d'agressivité, d'états de panique, d'hyper- vigilance, de rage vengeresse, de dépression, d'humiliation, ou de perte d'estime de soi.	1-5

FACTEURS AGGRAVANTS - MAJORER LES POINTS DE 5 À 15% POUR ACTES ET DOMMAGES COMBINÉS *(ARRONDIR AU NOMBRE ENTIER LE PLUS PRÈS)*
Abus verbal
Actes racistes
Menaces
Intimidation ou impossibilité de se plaindre; oppression
Humiliation; dégradation
Sévice sexuel accompagné de violence
Âge de la victime ou atteinte envers un enfant particulièrement vulnérable
Défaut de fournir les soins ou le soutien affectif à la suite d'un abus requérant de tels soins
Être témoin d'un des actes décrits à la page 3 contre un autre élève
Utilisation de la doctrine, de l'autorité ou du décorum religieux pendant ou pour faciliter l'abus
Abus par un adulte ayant établi une relation particulière de confiance et de bienveillance à l'égard de la victime (trahison)

SOINS FUTURS	INDEMNITÉ ADDITIONNELLE (DOLLARS)
Généraux – traitements médicaux, counseling	jusqu'à 10 000$
Si des soins psychiatriques sont requis, total cumulatif	jusqu'à 15 000$

	PERTE D'OPPORTUNITÉS DÉCOULANT DU PRÉJUDICE SUBI	POINTS D'INDEMNITÉ ADDITIONNELS
PO5	Incapacité chronique à obtenir un emploi	21-25
PO4	Incapacité chronique à conserver un emploi	16-20
PO3	Incapacité périodique à obtenir ou conserver un emploi	11-15
PO2	Incapacité à entreprendre ou compléter des études ou une formation entraînant un sous-emploi et/ou du chômage	6-10
PO1	Diminution de la capacité de travail – force physique, concentration	1-5

POINTS D'INDEMNITÉ	INDEMNITÉ ($)
1-10	5 000$ - 10 000$
11-20	11 000$ - 20 000$
21-30	21 000$ - 35 000$
31-40	36 000$ - 50 000$
41-50	51 000$ - 65 000$
51-60	66 000$ - 85 000$
61-70	86 000$ - 105 000$
71-80	106 000$ - 125 000$
81-90	126 000$ - 150 000$
91-100	151 000$ - 180 000$
101-110	181 000$ - 210 000$
111-120	211 000$ - 245 000$
121 et plus	Jusqu'à 275 000$

Perte de revenus réelle

Lorsqu'une perte de revenus réelle est démontrée conformément aux normes établies dans le cadre du volet complexe du PEI, un adjudicateur peut accorder une indemnité maximale de 250 000$ en plus de l'indemnité déterminée conformément à la grille qui précède si l'indemnité a été établie sans allocation de points pour perte d'opportunités découlant du préjudice subi. Le montant accordé pour une perte de revenus réelle devra être déterminé conformément aux analyses juridiques faites par les tribunaux et aux montants accordés par ceux-ci pour ce genre de perte.

Source : Convention de règlement relative aux pensionnats indiens, ANNEXE D, p. 3-6.

MISE EN ŒUVRE DES AMÉLIORATIONS (CLASSÉES PAR CATÉGORIE)

CATÉGORIE	EXERCICE FINANCIER	AMÉLIORATION DU PROCESSUS
Mode alternatif de règlement des conflits (MARC)	2007-2008	Émission du document d'orientation GP-3 (concernant la réouverture d'une audience afin d'ajuster une indeminté pour perte d'opportunités)
	2009-2010	Élaboration et mise en œuvre de procédures de transfert des demandes du MARC au PEI
Gestion des dossiers	2009-2010	Mise en œuvre de nouvelles procédures d'admission dans la filière « demandes complexes »
	2009-2010	Processus d'évaluation précoce des dossiers en filière « demandes complexes »
	2009-2010	Mesures d'optimisation du rendement (objet : suivi des demandes, normes de service, contrôles qualitatifs et mécanismes de production de rapports)
	2009-2010	Stratégies de gestion applicables aux dossiers en suspens depuis plus de 145 jours (documents obligatoires manquants)
	2009-2010	Procédures permettant de mener dans les 30 jours un second examen de la demande
	2010-2011	Mise en œuvre préliminaire du système EDI permettant aux utilisateurs de transmettre par voie électronique des documents protégés
	2010-2011	Mise en œuvre complète du système EDI, avec accès étendu à tous les adjudicateurs, aux 34 avocats représentant le plus de demandeurs et aux représentants des défendeurs (Églises et gouvernement fédéral)
	2011-2013	Conception, prototypage et mise en œuvre du Système interactif de gestion des dossiers (SIGD) censé permettre aux avocats des demandeurs et au SAPI de faire le point en temps réel sur l'état du traitement de chaque demande
	2012-2013	Mise au point d'un module SIGD devant permettre au coordonnateur de la transition de réattribuer les dossiers traités jusqu'alors par Blott & Company
	2012-2013	Élaboration de procédures spéciales de gestion intensive des dossiers visant à faciliter la préparation des demandes en vue de l'audience
	2013-2014	Étoffement des fonctions du SIGD (programmation dans le temps, activités consécutives à l'audience, gestion intensive des dossiers, processus de résolution des dossiers incomplets)
	2014-2015	Approbation par le Comité de surveillance du « Plan d'action pour la fermeture » et envoi de demandes d'instructions à la Cour (qui les approuva) concernant le processus de résolution des dossiers incomplets (PRDI) et le protocole visant les demandeurs dont on avait perdu la trace, pour traitement des demandes encore non réglées
	2014-2015	Usage du système EDI rendu obligatoire pour la transmission des documents électroniques
	2014-2015	Étoffement supplémentaire des fonctions du SIGD et des processus connexes
	2015-2016	Approbation par le Comité de surveillance et les tribunaux de la deuxième phase du PRDI, selon laquelle un « adjudicateur du processus de règlement spécial » pouvait entendre les observations des parties en présence et rédiger une « directive de règlement »

CATÉGORIE	EXERCICE FINANCIER	AMÉLIORATION DU PROCESSUS
Communications et sensibilisation	2008-2009	Élaboration de procédures de communication et lancement du site Web consacré au PEI ainsi que de l'intranet du SAPI
	2009-2010	Élaboration d'une stratégie de communication visant à fournir de l'information sur le PEI en mettant l'accent sur les régions où le nombre de demandes du PEI était faible relativement à celles soumises pour le programme PEC
	2009-2010	Mise au point de processus permettant de mieux répondre aux demandes de renseignements des demandeurs reçues par téléphone
	2011-2012	Améliorations entourant la ligne téléphonique d'information sur le PEI
	2011-2012	Élaboration et mise en œuvre d'un programme de notification concernant la date limite de présentation d'une demande au titre du PEI
	2013-2014	Élaboration et mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de communication sur le terrain
	2013-2014	Élaboration et mise en œuvre d'une nouvelle mouture du plan de communication stratégique (concernant les produits d'information destinés aux demandeurs, à leurs avocats, aux intervenants et au grand public) et remise sous presse du bulletin interne
	2014-2015	Lancement de la présence sur les réseaux sociaux et développement des processus connexes
	2014-2015	Élaboration et mise en œuvre d'un programme de notification concernant le protocole visant les demandeurs introuvables
	2015-2016	Élaboration et mise en œuvre d'un plan de mobilisation des partenaires stratégiques, pour diffusion d'informations sur le PEI et recherche des demandeurs introuvables (conformément au protocole concernant ces derniers)
	2015-2016	Conclusion avec Santé Canada d'un partenariat visant à fournir aux avocats des demandeurs de l'information sur les services de soutien en santé offerts par ce ministère
	2015-2016	Élaboration et mise en œuvre d'un projet de mobilisation des établissements d'enseignement postsecondaire, pour diffusion dans les collèges et universités de matériel didactique concernant le PEI
	2016-2018	Élaboration et mise en œuvre d'un programme de notification concernant la destruction des dossiers
Décisions	2007-2008	Clarification de la politique et des procédures entourant le caviardage des décisions
	2007-2008	Approbation par le Comité de surveillance de la directive de l'adjudicateur en chef CAD-2 concernant la marche à suivre par les adjudicateurs pour bonifier, lors de la transition entre MARC et PEI, les indemnités pour perte d'opportunités découlant du préjudice subi
	2008-2009	Approbation par le Comité de surveillance de la directive CAD-3r2 (remaniement, étoffement et clarification des politiques de caviardage des noms figurant dans le texte des décisions)
	2008-2009	Document d'orientation GP-5 précisant la politique d'examen par l'adjudicateur en chef des décisions prononcées par les adjudicateurs
	2008-2009	Modifications apportées afin d'accélérer l'envoi des décisions non caviardées au gouvernement fédéral et aux Églises
	2008-2009	Conception et mise en œuvre d'une base de données permettant d'étoffer et de consulter plus facilement le site Web des décisions prononcées par les adjudicateurs
	2009-2010	Approbation par le Comité de surveillance et le Comité d'administration national (CAN) de la directive pratique PD-2 précisant le processus en place et la marche à suivre dans le cas des décisions abrégées (un projet pilote puis la mise en œuvre complète ont suivi)
	2014-2015	Étoffement de la base de données des décisions (contenant désormais les récits les plus récents des faits survenus aux pensionnats) et rendre ceux-ci accessibles à l'ensemble des adjudicateurs et des avocats des demandeurs

CATÉGORIE	EXERCICE FINANCIER	AMÉLIORATION DU PROCESSUS
Demandes relatives à une succession	2009-2011	Élaboration de procédures d'admission des demandes concernant les anciens élèves décédés, puis réalisation de projets pilotes connexes
	2015-2016	Mise en œuvre complète des procédures entourant les demandes relatives à une succession
	2016-2017	Mise sur pied d'un groupe de travail chargé de revoir les processus de traitement des demandes relatives à une succession
Questions financières et administratives	2008-2009	Restructuration des mécanismes financiers visant à rendre les opérations administratives plus efficaces
	2008-2009	Schématisation des processus (à l'intention du bureau de l'adjudicateur en chef)
	2009-2010	Procédures visant à améliorer la sécurité du processus de suivi des transcriptions et des cartes audio
	2009-2010	Examen du processus de gestion des audiences (pour traiter l'arriéré des factures)
	2009-2010	Élaboration de protocoles visant à améliorer la gestion des demandes
	2009-2010	Évaluation (aux fins d'assurance de la qualité) de la prise en charge des demandes par Crawford
	2010-2011	Mise en œuvre de mécanismes de contrôle de la qualité associés à la logistique des audiences
	2010-2012	Vérifications et élaboration de plans d'action se rapportant aux méthodes stratégiques de gouvernance, de gestion des risques, de supervision et de reddition de comptes
	2013-2014	Élaboration et mise en œuvre de procédures visant à améliorer les mécanismes de protection des données et de sécurité, en parallèle avec la rédaction d'un manuel sur la sécurité destiné aux adjudicateurs
	2013-2014	Projet visant à améliorer la qualité et le rendement des procédures de préparation de plans opérationnels
	2014-2015	Transfert de contrats à Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), pour obtenir des autorisations de financement plus élevées et assurer la continuité du service
	2014-2015	Mise en œuvre de procédures recommandées dans l'audit de sécurité mené par un consultant externe
	2014-2016	Examen et modification des processus de suivi des contrats (pour une meilleure imputabilité fiscale), puis révision des directives de facturation s'adressant aux adjudicateurs
	2015-2016	Élaboration, avec SPAC, d'un processus d'appel d'offres restreint auprès des cabinets d'avocats, en soutien à l'adjudicateur en chef, au directeur exécutif et au président du Comité de surveillance
	2015-2016	Conception et mise en œuvre du système SGGID (Système global de gestion intégrée de documents) pour la sauvegarde des courriels et des documents
PEI collectif	2007-2008	Mise en œuvre des processus pour le programme
	2013-2014	Mise à jour des modalités du PEI collectif et refonte du processus de demande du PEI
	2014-2015	Lancement d'une trousse en ligne censée aider les coordonnateurs du PEI collectif à former des groupes, à produire les rapports financiers et les rapports finaux ainsi qu'à planifier, mener et évaluer les activités financées
Audiences – Plannification de ces dernières	2007-2008	Approbation par le Comité de surveillance de la directive CAD-1 précisant la marche à suivre par les adjudicateurs pour signaler les demandes pouvant passer du MARC au PEI (transfert possible dans certaines circonstances)
	2007-2008	Approbation par le Comité de surveillance de la directive CAD-4r1 précisant la politique prévue à propos des réponses aux déclarations des auteurs présumés

CATÉGORIE	EXERCICE FINANCIER	AMÉLIORATION DU PROCESSUS
Audiences – Planification de ces dernières	2008-2009	Clarification de la politique et du processus de sélection du lieu de l'audience (création d'un nouveau formulaire permettant aux demandeurs d'indiquer leurs préférences)
	2008-2009	Approbation par le Comité de surveillance de la directive CAD-7 visant à clarifier la politique et les procédures concernant les transcriptions d'audience
	2008-2009	Multiples modifications apportées aux processus en vue d'une organisation plus efficace des audiences
	2008-2009	Élaboration de processus visant à une meilleure utilisation des ressources par organisation de « blocs d'audiences » fondés sur l'analyse de la répartition des demandes par région et par cabinet d'avocats
	2008-2009	Approbation par le Comité de surveillance des directives CAD-6 et CAD-6r1 précisant la politique en place et la marche à suivre en ce qui concernait la plannification des audiences des auteurs présumés
	2008-2009	Établissement d'objectifs pour les audience afin de maximinser la capacité d'arbitrage et augmenter l'efficacité de la planification des audiences.
	2009-2010	Ouverture de la salle d'audience de Winnipeg, conçue dans un souci de sécurité et de respect des spécificités culturelles
	2009-2010	Approbation par le Comité de surveillance du document d'orientation GP-6 concernant la préparation des demandes relatives aux autres actes fautifs
	2009-2010	Mise en œuvre d'un nouveau processus de plannification des audiences des auteurs présumés
	2009-2010	Modification de la politique concernant les déplacements ainsi que des processus connexes, pour une approbation plus rapide des préparatifs requis pour les audiences
	2009-2010	Mise au point de la stratégie de plannification et des processus connexes, pour résoudre les problèmes logistiques posés par les Jeux Olympiques de Vancouver
	2010-2011	Mise sur pied de la salle d'audience de Vancouver
	2010-2011	Révision et clarification de la politique et du processus de demande et d'approbation d'audience accélérée y compris le nouveau 'Formulaire de demande d'audience accélérée'
	2011-2012	Conformément aux directives du Comité de surveillance et des tribunaux, rédaction du document d'orientation GP-7 fixant les nouvelles procédures entourant les ajournements d'audience
	2011-2012	Projet pilote concernant les demandeurs de plus de 65 ans et processus connexes (téléconférences préalables à l'audience, menées par l'adjudicateur)
	2013-2014	Projet pilote de blocs de 5 jours visant à tenir des audiences groupées pour les demandeurs d'âge et d'état de santé similaires
	2013-2014	Approbation par le Comité de surveillance d'un mécanisme visant à atténuer l'impact des ajournements d'audience en permettant d'entendre au pied levé une autre cause que celle prévue à l'origine
	2013-2014	Approbation par le Comité de surveillance et entrée en vigueur du processus d'audience accéléré (PAA)
	2013-2014	Nouvelles procédures concernant les audiences dans les établissements correctionnels pour répondre aux exigences en matière de sécurité
	2013-2014	Application de la politique concernant les ajournements d'audience aux règlements négociés
	2014-2015	Approbation par le Comité de surveillance d'un mécanisme visant à atténuer l'impact des ajournements d'audience en permettant d'entendre au pied levé une autre cause que celle prévue à l'origine
	2014-2015	Mise en œuvre d'une stratégie d'embauche d'interprètes qualifiés, objectifs et doués de sensibilité (pour les audiences)

CATÉGORIE	EXERCICE FINANCIER	AMÉLIORATION DU PROCESSUS
Audiences – Plannification de ces dernières	2014-2015	Approbation par le Comité de surveillance et mise en œuvre du projet permettant d'entendre les demandeurs de plus de 80 ans avant que tous les documents requis n'aient été réunis
	2014-2015	Intégration du PAA aux autres mesures visant à accroître le nombre de dossiers prêts à être entendus en audience
	2014-2015	Extension du PAA aux demandeurs non représentés
	2015-2016	Approbation par le Comité de surveillance du mécanisme de plannification obligatoire d'audiences (avec recours au PAA si nécessaire)
	2015-2016	Amélioration des procédures de plannification des audiences entourant les demandes complexes
	2015-2016	Émission du document d'orientation GP-7r1 fournissant des modifications et des détails supplémentaires concernant la politique entourant les ajournements d'audience
Ressources humaines	2007-2019	Élaboration et mise en œuvre de multiples processus et activités visant à préserver et améliorer le bien-être du personnel, en plus d'entretenir un milieu de travail sain – Une formation aux traumatismes indirects fut dispensée aux employés et aux adjudicateurs dès la mise sur pied du SAPI. La politique fut officialisée en 2011-2012 par l'élaboration d'une toute nouvelle stratégie en matière de bien-être et la mise en oeuvre de plans d'action.
	2013-2014	Conclusion d'une entente entre le SAPI et AANC au sujet de nouveaux processus de dotation du personnel visant à combler plus rapidement les postes vacants
	2015-2016	Élaboration et mise en œuvre de stratégies et de procédures de réduction progressive des activités du SAPI, avec séances de réaménagement des effectifs, perfectionnement du personnel et programmes d'amélioration des compétences
	2016-2017	Élaboration et mise en œuvre d'une stratégie de préservation du savoir (repérage des secteurs à risque; protection de l'information et des connaissances; conservation du personnel clé sans lequel le PEI ne pourrait être mené à terme)
Représentation juridique	2009-2010	Instauration de processus entourant le contrôle des frais juridiques facturés et les décisions portées en appel
	2010-2011	Production du document d'orientation GP-1r2 informant les demandeurs des questions entourant les frais juridiques ainsi que des possibilités d'examen et des difficultés connexes
	2011-2012	Publication du « Guide à l'intention des avocats », portant sur tous les aspects du PEI
	2012-2013	Plan d'urgence requis par le retrait du cabinet Blott & Company du PEI
	2012-2013	Mise au point des processus visant à faire bénéficier les demandeurs d'une représentation juridique de qualité – Publication d'informations pour les demandeurs sur ce qu'ils sont en droit d'attendre et comment travailler efficacement avec leur avocat, et la centralisation du traitement des plaintes.
	2012-2013	Approbation par le Comité de surveillance de la directive CAD-10 précisant la marche à suivre en cas de retrait d'un avocat du traitement d'une demande
	2013-2014	Document d'orientation GP-1r3 (nouvelles directives sur les critères que les adjudicateurs devaient prendre en compte lors de l'examen des frais juridiques facturés)
	2014-2015	Mise en œuvre du protocole relatif à l'intégrité du PEI (après approbation par la Cour), désignation d'un conseiller spécial indépendant et mise en place de processus entourant le dépôt, l'examen et le règlement des plaintes déposées contre des avocats
	2015-2016	Mise à jour du « Guide à l'intention des avocats » (prise en compte de diverses questions de procédure ou juridiques et des informations sur les services de soutien en santé)

CATÉGORIE	EXERCICE FINANCIER	AMÉLIORATION DU PROCESSUS
Processus de règlement négocié	2008-2009	Reformulation plus claire de la politique et des règles de sélection des demandes (ainsi que des procédures de mise en œuvre) dans le déroulement du processus de règlement négocié (PRN)
	2011-2012	Modifications visant à permettre une distribution des dossiers de preuve plus tôt
	2013-2014	Approbation par le Comité de surveillance des nouvelles procédures d'annulation des audiences liées au PRN
Processus postérieurs aux audiences	2008-2009	Modifications visant à permettre d'obtenir plus efficacement les services d'experts en médecine
	2009-2010	Modifications visant à rendre plus efficaces les processus postérieurs à l'audience (évaluations des experts, demandes de transcription, programmation d'audiences pour témoins ou auteurs présumés)
	2010-2011	Révision des modalités de passation de marchés avec les experts en psychologie et appel d'offres pour la gestion des contrats d'expertise médicale
	2010-2011	Mise en œuvre de procédures et de rapports visant à rendre plus efficaces le suivi des décisions, la formulation d'observations après l'audience et l'examen des frais juridiques
	2011-2012	À la demande de la Cour, révision des procédures de suivi du processus d'audience et demande connexe de production de rapports supplémentaires
	2015-2016	Modifications visant à améliorer la programmation des téléconférences de présentation des observations finales
	2015-2016	Mise en œuvre de stratégies visant à réduire les délais de traitement des demandes postérieurs aux audiences
	2015-2016	Document d'orientation GP-9 établissant les procédures en cas de report des évaluations
Procédures préalables à l'audience	2007-2008	Approbation par le Comité de surveillance et le CAN de la directive pratique PD-1 établissant la politique et la marche à suivre en ce qui concernait l'évaluation préliminaire du dossier (requise dans le cas d'une demande complexe)
	2008-2009	Nouveaux processus visant à faciliter la production des documents obligatoires
	2008-2009	Approbation par le Comité de surveillance et le CAN du document d'orientation GP-2 fournissant les directives et la marche à suivre en ce qui concerne les demandes invoquant une perte de revenus réelle
	2008-2009	Approbation par le Comité de surveillance de la directive CAD-5 visant à traiter plus efficacement les demandes du volet complexe en menant des téléconférences préalables à l'audience
	2009-2010	Améliorations concernant les téléconférences préalables à l'audience visant à déterminer la compétence
	2009-2010	Conclusion de protocoles d'entente et/ou mise au point de processus propres au PEI avec les services correctionnels de l'Alberta et de la Saskatchewan, le Service correctionnel du Canada et Service Canada, aux fins d'améliorer la production des documents obligatoires
	2010-2011	Élaboration et mise en œuvre de procédures visant à faire passer les dossiers en suspens à l'étape de programmation d'audiences
	2010-2011	Mise en place, avec les avocats des demandeurs, de processus pour traiter les documents obligatoires manquants
	2011-2012	Approbation par le Comité de surveillance de la directive CAD-9 (codification des procédures d'examen de la compétence dans le cadre du PEI)
	2012-2013	Approbation par le Comité de surveillance du document d'orientation GP-8 établissant les procédures pour retirer une demande présentée au titre du PEI
	2013-2014	Révision des processus de l'annexe P permettant aux demandes représentées de passer par la collecte de documents à une audience avant de remplir l'annexe P.

CATÉGORIE	EXERCICE FINANCIER	AMÉLIORATION DU PROCESSUS
Procédures préalables à l'audience	2015-2016	Révision des procédures logistiques préalables aux audiences, pour améliorer l'efficacité
	2015-2016	Publication du GP-10 établissant des procédures permettant aux adjudicateurs de poursuivre une demande malgré le manque de participation des demandeurs aux téléconférences
	2016-2017	Approbation par le Comité de surveillance de la directive CAD-11 établissant un échéancier pour faire appel des décisions refusant l'admission des demandes dans le cadre du PEI, et notification des décisions de non-admission pour les demandeurs dont on a perdu la trace ou qui sont décédés sans succession identifiée
	2016-2017	Approbation par le Comité de surveillance du document d'orientation GP-8r1 modifiant les procédures à suivre pour retirer une demande présentée au titre du PEI
Demandeurs non représentés	2008-2009	Procédures et normes à l'intention des prestataires de services d'aide auprès des demandeurs non représentés
	2009-2010	Projet visant à garantir la mise en place d'une structure et de processus permettant d'aider les demandeurs non représentés à recueillir les documents requis
	2010-2011	Projet pilote visant à faciliter l'obtention des documents requis pour les demandeurs non représentés vivant dans le Nord
	2010-2011	Lancement de téléconférences à des fins de première appréciation du volet pour les demandeurs non représentés
	2011-2012	Conclusion avec l'APN et NTI de contrats visant à aider les demandeurs non représentés de l'Arctique à soumettre une demande au titre du PEI
	2013-2014	Projet pilote visant à aider les demandeurs non représentés à trouver un avocat
	2014-2015	Analyse des demandes en souffrance des demandeurs non représentées et procédures à suivre pour les débloquer
	2014-2015	Projet pilote visant à faire comprendre aux demandeurs non représentés le rôle de l'avocat et les avantages à retirer de sa collaboration
	2014-2015	Approbation par le Comité de surveillance d'une liste d'avocats acceptant qu'on leur adressât des demandeurs jusqu'ici non représentés
	2015-2016	Combinaison de l'évaluation à des fins de première appréciation du volet et des téléconférences préalables à l'audience pour les demandes d'indemnisation non représentées dans le volet complexe
	2015-2016	Projet visant à s'informer des difficultés des demandeurs aux prises avec des problèmes d'incapacité ou de santé mentale, afin de les aider à faire avancer le traitement de leur demande
	2015-2016	Projet visant à développer l'expertise des adjudicateurs à gérer les nombreux documents produits à la suite de la directive de la Cour concernant le pensionnat St. Anne's pour les demandeurs non représentés
	2015-2016	Processus visant à confier à des adjudicateurs spécialement formés les demandeurs non représentés faute de trouver un avocat
Demandes concernant des sévices entre élèves	2007-2008	Publication du document d'orientation GP-4 pour etablir les processus et mécanismes permettant d'identifier et de traiter la réouverture de demandes pour sévices perpétrés par un autre élève dans le cadre du MARC
	2008-2009	Approbation par le Comité de surveillance de la directive CAD-8 pour clarifier la politique, le processus et les options de partage des informations concernant l'admission des connaissances du personnel dans les demandes pour sévices perpétrés par un autre élève
	2013-2014	Approbation par le Comité de surveillance d'une stratégie visant à identifier les demandes qui pourraient donner lieu à des admissions de connaissances du personnel (sur la base des informations disponibles dans la demande) d'être entendues avant les réclamations qui pourraient potentiellement en bénéficier

PARTICIPANTS AUX GROUPES DE DISCUSSION, AUX ENTREVUES ET AUX SONDAGES

DEMANDEURS

Des centaines de demandeurs et de membres de leurs familles ont participé à des entretiens personnels ou à des discussions en groupe animés par notre équipe de recherche. Les entrevues étaient menées de façon confidentielle; nous n'avons donc pas indiqué le nom des participants, sauf quand ils nous le permettaient. Voici où les entretiens et les discussions en groupe ont eu lieu :

- Première Nation Eskasoni (Nouvelle-Écosse)
- Montréal (Québec)
- Kenora (Ontario)
- London (Ontario)
- Sault Ste. Marie (Ontario)
- Six Nations – Brantford (Ontario)
- Thunder Bay (Ontario)
- Établissement de Stony Mountain (Manitoba)
- Winnipeg (Manitoba)
- Saskatoon (Saskatchewan)
- Cardston (Blood Tribe) – Alberta
- Buffalo Sage Treatment Centre – Alberta
- Edmonton (Alberta)
- Kainai Treatment Centre, Réserve Blood Tribe (Alberta)
- Port Alberni (Colombie-Britannique)
- Vancouver (Colombie-Britannique)
- Behchokǫ̀ (Territoires du nord-ouest)
- Inuvik (Territoires du nord-ouest)
- Yellowknife (Territoires du nord-ouest)

PARTENAIRES, INTERVENANTS ET PERSONNEL (GROUPES DE DISCUSSION ET SONDAGES)

Voici les partenaires, intervenants ou employés qui ont participé aux groupes de discussion ou aux sondages :

Travailleurs de soutien en santé :

- Première Nation Eskasoni (Nouvelle-Écosse)
- Centre d'amitié de Montréal (Québec)
- Atlosha Healing Family Services – London (Ontario)
- Ontario Indian Residential School Support Services
- Aboriginal Health and Wellness Centre of Winnipeg (Manitoba)
- Conseil tribal de Saskatoon (Saskatchewan)
- L'Établissement d'Edmonton pour femmes (Alberta)
- Native Counselling Services of Alberta
- Sapaatsima'Pii Health Centre (Alberta)
- Indian Residential Schools Survivors Society (Colombie-Britannique)
- Quu'asa, Port Alberni (Colombie-Britannique)
- Vision of Hope, Yellowknife, (Territoires du nord-ouest)

Travailleurs en soutien culturel, Aînés et interprètes :

- Première Nation Eskasoni (Nouvelle-Écosse)
- Centre d'amitié de Montréal (Québec)
- Atlosha Healing Family Services – London (Ontario)
- Ontario Indian Residential School Support Services
- Aboriginal Health and Wellness Centre of Winnipeg (Manitoba)
- Conseil tribal de Saskatoon (Saskatchewan)
- Edmonton Institution for Women (Alberta)
- Native Counselling Services of Alberta
- Sapaatsima'Pii Health Centre (Alberta)
- Indian Residential Schools Survivors Society (Colombie-Britannique)
- Quu'asa, Port Alberni (Colombie-Britannique)
- Vision of Hope, Yellowknife, (Territoires du nord-ouest)

Le personnel du SAPI a participé à une cérémonie de commémoration tenue par l'Indian Residential Schools Survivors Society à Vancouver.

Dirigeants communautaires :

- Première Nation Eskasoni (Nouvelle-Écosse)
- Six Nations (Ontario)
- Winnipeg (Manitoba)
- Saskatoon (Saskatchewan)
- Conseil tribal de Saskatoon (Saskatchewan)
- Aînés du Blood Tribe, Cardston (Alberta)
- Conseil d'administration du Indian Residential Schools Survivors Society (Colombie-Britannique)
- Cercle des survivants du CNVR

Secrétariat d'adjudication :

- Adjudicateurs (4 groupes de discussion)
- Personnel du SAPI (3 groupes de discussion)

Gouvernement du Canada :

- Coordonnateurs des TSC-R (Santé Canada)
- Représentants nationaux de Santé Canada
- Gestionnaires de la résolution et représentants du ministère de la Justice (2 groupes de discussion)

Organismes religieux :

- Représentants de l'Église unie du Canada

Avocats des demandeurs :

- McKiggan Hebert Lawyers (Nouvelle-Écosse)
- Éric Lépine Avocat Inc. (Québec)
- Carol Robitaille et Pierre Garon (Québec)
- Carroll Law Office (Manitoba)
- Duboff Edwards Haight & Schachter Law Corporation (Manitoba)
- Troniak Law Office (Manitoba)
- Aboriginal Law Group (Saskatchewan)
- Cabott & Cabott (Colombie-Britannique)
- Stevens & Company (Colombie-Britannique)
- Field Law (Territoires du nord-ouest)
- Daniel S. Shier Law Office (Yukon)

Autres :

- Crawford Class Action Services - Epiq

ENTRETIENS INDIVIDUELS[167]

Voici les personnes avec lesquelles nous avons mené des entretiens individuels aux fins du présent rapport :

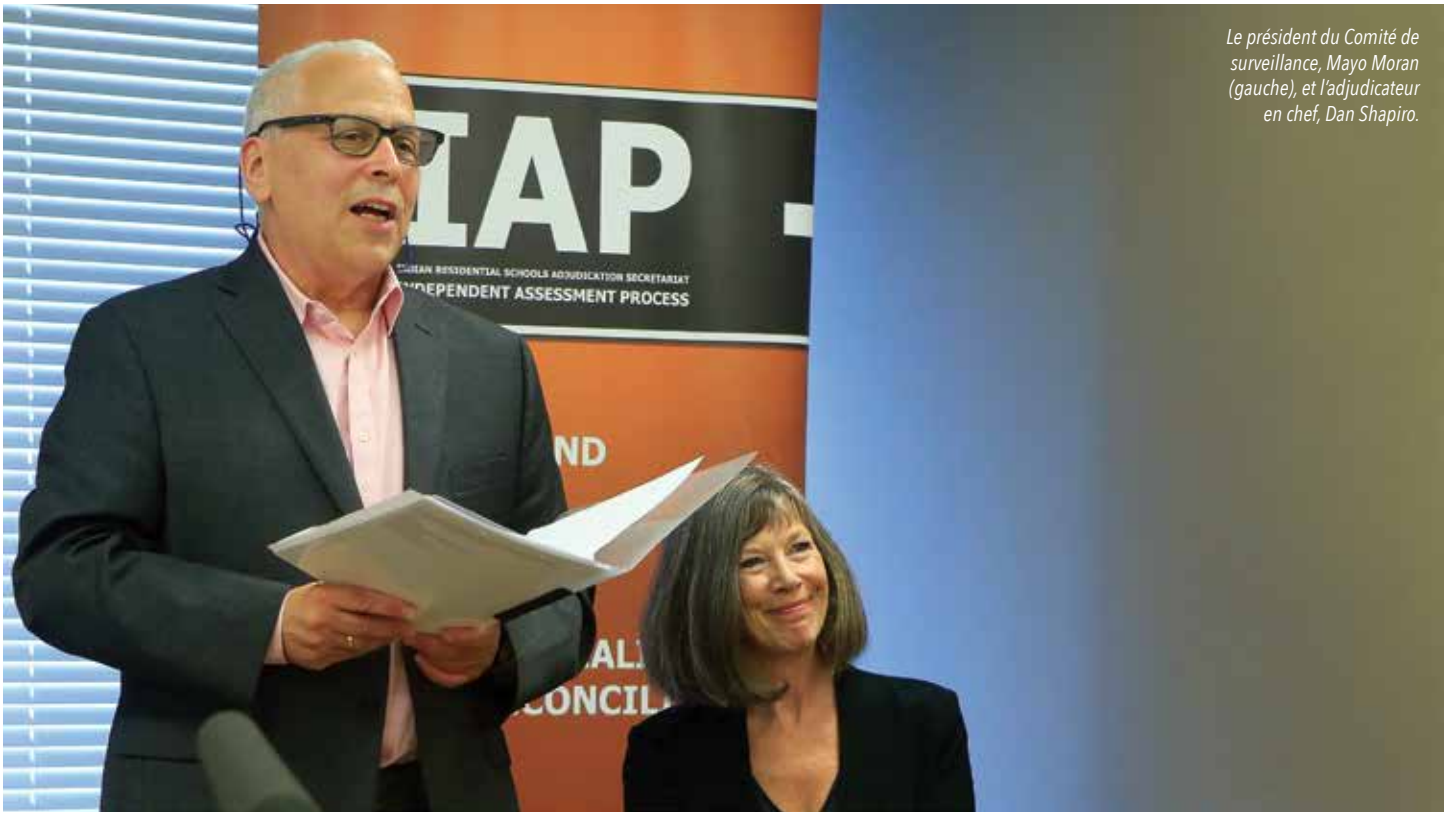
Demandeurs ayant consenti à l'utilisation de leur nom:

- Laurel Curley
- Johnny Heavyshields
- Rex Lumberjack
- Andrew Reuben
- Grace Smallboy

Organismes autochtones ou leurs représentants :

- Jarred Baker, directeur des programmes, Aboriginal Wellness Centre of Winnipeg (Manitoba)
- Mike Cachagee, OIRSSS (Ontario)
- Claudette Chevrier, OIRSSS (Ontario)
- Debbie Cielen, Aboriginal Wellness Centre, Winnipeg (Manitoba)
- Michael R. Denny, TSC-R, Eskasoni (Nouvelle-Écosse)
- Carolyn Doxtator, liens intergénérationnels (Ontario)
- Inuit Tapiriit Kanatami (ITK)
- Kelly Eagle Tail Feather, Blood Tribe of Alberta
- Jill Green, liens intergénérationnels (Ontario)
- Marlene Green, ancienne, liens intergénérationnels (Ontario)
- Nunavut Tunngavik Inc.
- Joanne Hansenn, Sapaatsima'Pii Health Centre (Alberta)
- Duane Hill, liens intergénérationnels (Ontario)
- Piita Irniq, Cercle des survivants du CNVR
- Janice Knighton, coordonnatrice, IRSSS (Colombie-Britannique)
- Rex Lumberjack, Conseil tribal de Saskatoon (Saskatchewan)
- Diane Maluorno, coordonnatrice, Vision of Hope (Territoires du nord-ouest)
- Ida Martin, OIRSSS (Ontario)
- Ry Moran, CNVR (Manitoba)
- Tony Rebesca, conseiller en toxicomanie, Behchokǫ̀ (Territoires du nord-ouest)
- Peter Sakaney, OIRSSS (Ontario)
- Melba Thomas, OIRSSS (Ontario)
- Ray Thunderchild, ancien, IRSSS (Colombie-Britannique)
- Barney Williams, Cercle des survivants du CNVR
- Beverly Wise, coordonnatrice pour les pensionnats indiens, Conseil tribal de Saskatoon

[167] Remarque – Le nom de certaines personnes figure deux fois; elles représentaient différents groupes.



Le président du Comité de surveillance, Mayo Moran (gauche), et l'adjudicateur en chef, Dan Shapiro.

Comité de surveillance :

- Les Carpenter, organisations inuites
- Karen Cuddy, gouvernement du Canada
- Paul Favel, APN
- Mitch Holash, Église catholique
- David Iverson, Église unie du Canada
- Len Marchand, ancien avocat de demandeurs
- Mayo Moran, président indépendant
- David Paterson, avocat de demandeurs
- Tara Shannon, gouvernement du Canada
- Diane Soroka, avocate de demandeurs

Comité d'administration national :

- Catherine Coughlan, gouvernement du Canada
- P. Jonathan Faulds, avocat indépendant
- Peter Grant, président
- Kathleen Mahoney, APN
- Jane Ann Summers, avocate indépendante

Tribunal :

- Brian Gover, avocat de la Cour
- Michael Mooney, contrôleur judiciaire
- Perry Schulman, ancien juge de la Cour du Banc de la Reine
- Warren Winkler, juge en chef de l'Ontario à la retraite

Processus d'évaluation indépendant :

- Irene Fraser, ancienne gestionnaire
- Ted Hughes, ancien adjudicateur en chef (MARC)
- Jeffrey Hutchinson, ancien directeur exécutif
- Dan Ish, ancien adjudicateur en chef
- Catherine Knox, ancienne ACA
- Michel Landry, ACA
- Rodger Linka, ACA
- Peggy Martin-McGuire, ancienne gestionnaire
- Wes Marsden, ACA
- Delia Opekokew, ACA
- Harold Robinson, adjudicateur
- Susan Ross, ACA
- Michael Simpson, ancien gestionnaire
- Akivah Starkman, ancien directeur exécutif
- John Trueman, ancien conseiller principal
- Lisa Weber, ACA

Commission de vérité et réconciliation :

- Kim Murray, directrice exécutive
- Murray Sinclair, commissaire
- Marie Wilson, commissaire

Organismes religieux :

- Cecile Fausak, Église unie du Canada
- Mitch Holash, Église catholique
- David Iverson, Église unie du Canada
- Sister Margaret Hayward, Église anglicane du Canada
- Stephen Kendall, Église presbytérienne du Canada
- Rév. Bill Gillis – Winnipeg
- Rév. Pat Wotton, Winnipeg (Manitoba)
- Rév. John Badertscher (Manitoba)
- Rév. Jim Manly – Nanaimo (Colombie-Britannique)
- Mme Eva Manly – Nanaimo (Colombie-Britannique)

Avocats des demandeurs :

- Dale Cunningham, Field Law
- John Dooks, Law Society of Alberta
- P. Jonathan Faulds, Field Law
- Leah Kosokowsky, Société du Barreau du Manitoba
- David Paterson, avocat de demandeurs
- Diane Soroka, avocate de demandeurs
- Jane Ann Summers, avocate de demandeurs

Gouvernement du Canada :

- Karen Cuddy, représentante au sein du Comité de surveillance
- Mario Dion, ancien sous-ministre, RQPIC
- Doug Ewart, ancien conseiller, RQPIC
- Brad Favel, conseiller de Justice Canada et coordonnateur pour le PRN
- Frank Iacobucci, négociateur de la CRRPI pour le gouvernement du Canada
- Hélène Laurendeau, sous-ministre, AANC
- Tara Shannon, représentante au sein du Comité de surveillance
- Colleen Swords, ancienne sous-ministre, AANC
- Michael Wernick, ancien sous-ministre, AANC

COMITÉ DE SURVEILLANCE, ADJUDICATEURS ET ENTITÉS ADMINISTRATIVES LIÉES AU PEI

Membres du Comité de surveillance :

- Mayo Moran, président indépendant
- David Paterson, représentant des avocats de demandeurs
- Diane Soroka, représentante des avocats de demandeurs
- Len Marchand, ancien représentant des avocats de demandeurs
- Kerry O'Shea, ancienne représentante des avocats de demandeurs
- David Iverson, représentant des Églises protestantes
- Mitch Holash, représentant des organisations catholiques
- James Ehmann, ancien représentant d'organismes religieux
- Julie McGregor, représentante de l'APN
- Paul Favel, ancien représentant de l'APN
- Bobby Joseph, ancien représentant de l'APN
- William Wuttunee, ancien représentant de l'APN
- Carol Brzezicki, ancienne représentante autochtone
- Lucy Kuptana, représentante inuite
- Les Carpenter, ancien représentant inuit
- Rosemarie Kuptana, ancienne représentante inuite
- Juliet Donnici, représentante du gouvernement du Canada
- Karen Turcotte, représentante du gouvernement du Canada
- Tara Shannon, ancienne représentante du gouvernement du Canada
- Karen Cuddy, ancienne représentante du gouvernement du Canada
- Luc Dumont, ancienne représentant du gouvernement du Canada
- Alison Molloy, ancienne représentante du gouvernement du Canada
- Line Pare, ancienne représentante du gouvernement du Canada
- James Ward, ancien représentant du gouvernement du Canada

Adjudicateurs en chef :

- Daniel Ish
- Daniel Shapiro

Adjudicateurs en chef adjoints :

- Kay Dunlop
- Catherine Knox
- Michel Landry
- Rodger Linka
- Wes Marsden
- Delia Opekokew
- Susan Ross
- Lisa Weber

Adjudicateurs :

- André Bachand
- Kevin E. Ball
- Susan Barber
- Evelyn J. Baxter
- Michael Bay
- Jean-Pierre Beauchesne
- Normand G (Rusty) Beauchesne
- Vivienne G. Beisel
- Ronald Gordon Bell
- Leslie Belloc-Pinder
- David Bennett
- Peggy Blair
- M. Anne Bolton
- Hugh Braker
- Joan Bubbs
- Peter Burns
- Dennis Callihoo
- Ruth Campbell
- William J. Campbell
- Jack M. Chapman
- Lawrie Cherniack
- Terrance Chinn
- N. Paul Cloutier
- Jean Charles Coutu
- Paulah Dauns
- Wilfred DeGraves
- Sheila Denysiuk
- Max Dokuchie
- Arlene Doll
- Firoz R. Dossa
- Jean L. Dutil
- Paul Fraser
- Carolyn J. Frost
- Lyall Gardiner
- Matthew Garfield
- Michelle Gelfand
- Caron George
- Larry Gilbert
- Scott P. Gray
- Richard W. Grounds
- Ken Halvorson
- Silas Halyk
- Carol Ann Hart
- William Hartzog
- J. Richard Hatchette
- Maria G. Henheffer
- John C. Hill
- John (Jack) D. Hillson
- Richard Hornung
- Thomas A. B. Jolliffe
- Bertha L. Joseph
- Cynthia Joseph
- Roy M. Kahle
- Kathleen Keating
- Robert Kominar
- Pamela Large-Moran
- David Garth Leitch
- J. Paul Lordon
- Paul Love
- Cheryl Macdonald
- Kelly A. MacDonald
- Dawn Marie McBride
- Hugh McCall
- Myrna McCallum
- Anne McGarry
- Jill H. McIntyre
- Kathleen McIsaac
- Elizabeth M. B. Mckall
- Kathleen Mell
- Joan Mercredi
- Lore Marie Mirwaldt
- John M. Moreau
- Gloria Morgan
- Jane Morley
- Teri Mosher
- Donald Murray
- Cheryl Mustard Berry
- Theodore Nemetz
- Rober Neron
- Kurt Neuenfeldt
- Patricia O'Connor
- John M. Orr
- Phillipe Patry
- Bonnie Pelletier-Maracle
- Robert Pelton
- Lawrence Richard Plenert
- James R. Posynick
- Christopher Poudrier
- Karen Prisciak
- Joe Quarton
- Douglas Racine
- Merrilee Rasmussen
- Kabir P. Ravindra
- Pamela M. Reilly
- Yvon Roberge
- Carol Roberts
- Harold Robinson
- John P. Sanderson
- Rita Scott
- Helen G. Semaganis
- Kelly Serbu
- Dirk Silversides
- Karen L. Snowshoe
- Roxane Stanners
- Huguette St-Louis
- Troy Sweet
- Ian Szlazak
- M. Gwendolynne Taylor
- Roxane Vachon
- Shirley R. Wales
- Anne Wallace
- Theresa M. Walsh
- Gavin Wood
- Milton (Mickey) Woodard
- Adrian C. Wright
- Barbara J. Yates
- Leanne Young
- Lennard Young
- Angela Zborosky
- Catherine Zuck

Secrétariat d'adjudication

Directeurs généraux :

- Jeffrey Hutchinson
- Akivah Starkman
- Shelley Trevethan
- Roger Tetreault

Des centaines de personnes travaillèrent au sein du Secrétariat d'adjudication. Nous aimerions leur exprimer notre gratitude pour le travail acharné qu'elles abattirent afin d'assurer aux demandeurs, dont chacun d'eux vivait alors une période très difficile, le meilleur service possible.

BIBLIOGRAPHIE

Abella, Rosie Silberman. « Our civil justice system needs to be brought into the 21st Century », *The Globe and Mail,* 24 avril 2020.

Fondation autochtone de guérison (Marlene Brant Castellano, Linda Archibald et Mike DeGagné). *De la vérité à la réconciliation – Transformer l'héritage des pensionnats,* Dollco Printing, Ottawa, 2008.

« Guide à l'intention des demandeurs du Processus d'évaluation indépendant ». Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens, 26 septembre 2016. www.iap-pei.ca/former-ancien/iap/claimant_guide-fra.pdf

Église anglicane du Canada. *The Mohawk Institute – Brantford ON.* Publication en ligne, 2008. www.anglican.ca/tr/histories/mohawk-institute/

Église anglicane, Église presbytérienne et Église unie du Canada. « The Role of Anglican, Presbyterian, and United Church Representatives at Hearings: Talking Points for Hearing Co-ordinators With Claimants and Counsel », s.d.

Église anglicane, Église presbytérienne et Église unie du Canada. « Representing the Anglican, Presbyterian, and United Churches », s.d.

'Article 2 Fund'. *Conference on Jewish Material Claims Against Germany,* Claims Conference, s.d. www.claimscon.org/what-we-do/compensation/background/article2/

Assemblée des Premières Nations. *Report on Canada's Dispute Resolution Plan to Compensate for Abuses in Indian Residential Schools,* s.l., APN, 2004.

Australie. *Inquiry into the Stolen Generation,* Senate Legal and Constitutional References Committee, Canberra, 2000.

Bagot, Charles. *Report on the Affairs of the Indians in Canada,* Gouvernement du Canada, Commission Bagot, Ottawa, 1844.

Baxter v. Canada (Attorney General), 2006, CanLII 41673, ONSC.

Bazley c. Curry, [1999] 2 R.C.S. 534 SCJ N° 35.

Beswick, Aaron. « Diocese starts church review », *The Chronicle Herald,* 13 août 2013, p. A3.

Blackwater v. Plint, 2001 CanLII 997 CanLII BCSC.

Blackwater c. Plint, [2005], 3 R.C.S., CSC 58.

Bombay, A., K. Matheson et H. Anisman. « The intergenerational effects of Indian Residential Schools: The implications for the concept of historical trauma », *Transcultural Psychiatry,* vol. 51, n° 3, 2014, p. 320-338.

Bombay, A., K. Matheson et H. Anisman. « Perspectives on Intergenerational Transmission of Trauma: The Case of Aboriginal Peoples in Canada », in *Social Issues in Living Color: Challenges and Solutions from the Perspective of Ethnic Minority Psychology,* vol. 3, Theodore Cooper et coll. (dir. publ.), Praeger Press, Santa Barbara, 2017.

Bond, M. « Report on Process Improvements for the IAP », Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens, Ottawa, 2014.

Borrows, J. « With or Without You: First Nations Law (in Canada) », *Revue de droit de McGill,* vol. 41, n° 3, 1996, 629-665.

Canada, demandeurs, avocats indépendants, Assemblée des Premières Nations, représentants des Inuits, Synode général de l'Église anglicane du Canada et al. *Convention de règlement relative aux pensionnats indiens,* avis autorisé par le tribunal, 8 mai 2006. http://www.residentialschoolsettlement.ca/french/IRS%20Settlement%20Agreement%20-%20FRENCH%20VERSION.pdf

Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, Secteur de la vérification et de l'évaluation, rapport final *(Étude sur les leçons retenues du processus de Paiement d'expérience commune), projet nº 1570-7/13076,* AANC, Ottawa, 2017.

Canada (Procureur général) c. Fontaine, 2017 CSC 47, [2017] 2 R.C.S. 205.

Canada. Résolution des questions des pensionnats indiens Canada. *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003,* Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Ottawa, 2003.

Canada. Résolution des questions des pensionnats indiens Canada. *Rapport ministériel sur le rendement 2004-2005,* ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, Ottawa, 2005.

Canada. Résolution des questions des pensionnats indiens Canada. *Rapport sur les plans et les priorités 2005-2006,* ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, Ottawa, 2005.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Rassembler nos forces – Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones,* ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1998.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Reconciliation and Healing: Alternative Resolution Strategies for Dealing with Residential Schools Claims,* AANC, Ottawa, 2000.

Canada (ministre de la Justice). Loi sur les Indiens, L.R.C. (1985), ch. I-5.

Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones,* ministre des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1996.

Canada. Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, *Étude de l'efficacité du mode alternatif de règlement des conflits du gouvernement dans le règlement des revendications relatives aux pensionnats indiens,* Chambre des communes, 38e législature, 1re session, Ottawa, 2004.

Canada *Rapport du Comité permanent des comptes publics,* Chambre des communes, Ottawa, 2017.

Canada (Statistique Canada). *Estimations de la population au 1er juillet, par âge et sexe, Tableau 17-10-0005-01,* 27 avril 2020 (https://doi.org/10.25318/1710000501-fra).

Association du Barreau canadien. *The Logical Next Step: Reconciliation Payments for All Indian Residential School Survivors,* s.l., ABC, 2005.

Carver, T.B. et A.A. Vondra. « Alternative Dispute Resolution: Why It Doesn't Work and Why It Does », *Harvard Business Review,* mai-juin 1994.

Cloud v. The Attorney General of Canada, 2004. 73 O.R. (3rd) 401 (CA).

Corrado, R. et I. Cohen. *Mental Health Profiles for a Sample of British Columbia' s Aboriginal Survivors of the Canadian Residential School System,* Fondation autochtone de guérison, Ottawa, 2003.

Curry, B. et K. Howlett. « Natives Died in Droves as Ottawa Ignored Warnings », *The Globe and Mail,* 24 avril 2007.

Davin, Nicholas Flood. *Report on Industrial Schools for Indians and Half-Breeds* à l'intention du ministre de l'Intérieur, s.n., Ottawa, 1879.

E.B. c. Ordre des Missionnaires Oblats de Marie Immaculée en Colombie-Britannique, [2005], 3 R.C.S. 45, 2005 CSC 60.

Feldthusen, Bruce. « Civil Liability for Sexual Assault in Aboriginal Residential Schools: The Baker Did It », *Canadian Journal of Law & Society,* vol. 22, nº 1, 2007, p. 61-91.

Fontaine v. Canada (Attorney General), 2007 ONSC Court File 00-CV-192059CP.

Fontaine v. Canada (Attorney General), 2012 BCSC 839.

Fontaine v. Canada (Attorney General), 2012 BCSC 1671.

Fontaine v. Canada (Attorney General), 2014 MBQB 113.

Fontaine v. Canada (Attorney General), 2014 ONSC 4585.

Fontaine v. Canada (Attorney General), 2016 BCSC 2218.

Fontaine v. Canada (Attorney General), 2016 ONSC 4328.

Fontaine v. Canada (Attorney General), 2018 ONSC 4179.

Fontaine v. Duboff Edwards Haight & Schachter, 2012 ONCA 471, 111 O.R. (3d) 461.

Fontaine, P., A. Croft et la Commission de vérité et réconciliation du Canada. *A Knock on the Door: The Essential History of Residential Schools,* University of Manitoba Press, Winnipeg, 2015.

Halvorson, Ken R. (l'honorable Ken R. Halvorson). *Indian Residential School Abuse Claims: A Lawyer's Guide to the Adjudicative Process,* Thomson Canada, Toronto, 2005.

Harper, Stephen (le très honorable Stephen Harper). « Présentation d'excuses aux Aînés élèves des pensionnats indiens », *Rapport officiel (Hansard),* Chambre des communes, 39e législature, 2e session, vol. 142, nº 110, Parlement du Canada, Ottawa, 11 juin 2008.

Hilsoft Notifications. « Affidavit of Cameron R. Azario, Esq. on Completion of Phase IV of Notice Programme » (déclaration sous serment faite devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario en 2012).

Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens. « Statistiques du Processus d'évaluation indépendant (PEI) du 19 septembre 2007 au 31 mai 2020 », SAPI, 31 mai 2020.
www.iap-pei.ca/stats-fra.php

Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens. *Rapport annuel 2019 de l'adjudicateur en chef au Comité de surveillance du Processus d'évaluation indépendant,* SAPI, Ottawa, 2020.

Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens. *Rapport annuel 2008,* SAPI, Ottawa, 2008.

Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens. *Plan stratégique et opérationnel 2011-2012,* SAPI, Ottawa, 2011.

Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens. *Rapport du Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens (SAPI) sur les activités de sensibilisation au Processus d'évaluation indépendant (PEI) – Sensibiliser davantage le public au PEI et à la date limite de présentation d'une demande au titre du PEI,* SAPI, Ottawa, 2012.

Statistiques sur la mise en œuvre de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens, « Renseignements à jour au sujet du Processus d'évaluation indépendant du 19 septembre 2007 au 31 mars 2016 », Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 19 février 2019.
www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1315320539682/1571590489978

Institute for Human Resource Development. *Review of 'The Needs of Victims of Institutional Child Abuse'.,* s.l., Commission du droit du Canada, 1998.

Jacobs, Laverne et Sacha Bagley (dir. publ.). *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes: Global Perspectives,* Routledge, Londres, 2016.

Jorgenson, Tanya L., directrice adjointe, Droit autochtone, région de la Colombie-Britannique et du Yukon, ministère de la Justice du Canada – Correspondance intitulée « Re: Modified Litigation Plan for IRS Claims in British Columbia and the Yukon » et datée du 20 décembre 2004 [traduction libre].

J.W. c. Procureur général du Canada, 2019 CSC 20.

Kaufman, F. *Searching for Justice: An Independent Review of Nova Scotia's Response to Reports of Institutional Abuse,* gouvernement provincial de la Nouvelle-Écosse, Halifax, 2002.

Kaufman, Thomas & Associates. *Review of Indian Residential Schools Dispute Resolution Projects: Final Report,* Résolution des questions des pensionnats indiens Canada, Toronto, 11 octobre 2002.

« Pensionnat indien de Kuper Island ». Centre national pour la vérité et la réconciliation, Université du Manitoba (https://memorial.nctr.ca/?p=1456).

Commission du droit du Canada. « Restoring Dignity: Responding to Child Abuse in Canadian Institutions », *The International Journal of Children's Rights,* vol. 10, nº 3, 2002, p. 295-392.

Leslie, John. *The Historical Development of the Indian Act, 2nd ed.,* ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, Centre de la recherche historique et de l'étude des traités, Ottawa, 1978.

Lundy, P. *Historical Institutional Abuse: What Survivors Want from Redress,* étude menée à la demande du Panel of Experts on Redress, Ulster University, Ulster, 2016.

Macfarlane, J. *Court-based Mediation for Civil Cases: An Evaluation of the Ontario Court (General Division) ADR Centre,* Faculty of Law, University of Windsor, Windsor, 1995.

Mahoney, K. *Report on Fact-Finding Mission to Ireland Regarding Compensation Scheme and Related Benefits for Industrial School Survivors in Ireland,* s.l., Residential School Compensation Task Force, 2004.

Mahoney, K. « The settlement process: A personal reflection », *University of Toronto Law Journal,* vol. 64, nº 4, 2014, p. 505-528.

Maine Wabanaki-State Child Welfare Truth and Reconciliation Commission. *Beyond the Mandate: Continuing the Conversation, Report of the Maine Wabanaki-State Child Welfare Truth & Reconciliation Commission,* MW-SCWTRC, Hermon (Maine), 2015.

Melton, A. P. « Indigenous Justice Systems and Tribal Society », Judicature, vol. 79, nº 3, 1995, p. 126-133.

Miller, J.R. *Shingwauk's Vision: A History of Native Residential Schools,* University of Toronto Press, Toronto, 1996.

Milloy, J.S. *A National Crime: The Canadian Government and the Residential School System, 1879 to 1986,* University of Manitoba Press, Winnipeg, 1999.

Moran, M. « The role of reparative justice in responding to the legacy of Indian Residential Schools », *University of Toronto Law Journal,* vol. 64, nº 4, 2014, p. 529-565.

Moran, M. et K. Roach. « Introduction: The Residential Schools Settlement and Litigation », *University of Toronto Law Journal.* vol. 64, nº 4, 2014, p. 479-485.

Mosby, J.S. « Administering Colonial Science: Nutrition Research and Human Biomedical Experimentation in Aboriginal Communities and Residential Schools, 1942-1952 », *Social History,* vol. 46, nº 91, 2013, p. 145-172.

« Oblates in the West: The Alberta Story », *Heritage Community Foundation Alberta Online Encyclopedia,* Université de l'Alberta, 2009 (http://wayback.archive-it.org/2217/20101208160339/http://www.albertasource.ca/oblatesinthewest/eng/index.html).

Oxaal, Z. « 'Removing that which was Indian from the Plaintiff': Tort Recovery for Loss of Culture and Language in Residential Schools Litigation », *Saskatchewan Law Review,* vol. 68, nº 2, 2005, p. 367-402.

Partridge, C. « Residential Schools: The Intergenerational Impacts on Aboriginal Peoples », *Native Social Work Journal,* 7, 2010, p. 33-62.

« Phil Fontaine's shocking testimony of sexual abuse ». *The Journal,* Canadian Broadcasting Corporation, 30 octobre 1990.

« Progress of the Claims Process as of February 5, 2020 », *Progress of the Claims Process,* Merlo Davidson Settlement, 2020 (https://merlodavidson.ca/en/progress-of-the-claims-process/).

« Recognized Indian Residential Schools ». *Affaires autochtones et du Nord Canada,,* 25 mai 2015. www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100015606/1100100015611

Regan, P. *Unsettling the Settler Within: Indian Residential Schools, Truth Telling, and Reconciliation in Canada,* UBC Press, Vancouver, 2011.

Residential Institutions Redress Board. *Annual Report of the Residential Institutions Redress Board,* RIRB, Dublin (Irlande), 2014.

Ripstein, A. « Justice and responsibility », *Canadian Journal of Law and Jurisprudence,* vol. 17, n° 2, 2004, p. 361-386.

Shea, Dorothy. *The South African Truth Commission: The Politics of Reconciliation,* United States Institute of Peace Press, Washington, 2000.

« Statistiques sur la mise en œuvre de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens », *Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada,* 19 février 2019. www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1315320539682/1571590489978

« L'histoire du PEI », Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens, s.d. www.iap-pei.ca/story-fra.php

« Rapport du Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens (SAPI) sur les activités de sensibilisation au Processus d'évaluation indépendant (PEI) – Sensibiliser davantage le public au PEI et à la date limite de présentation d'une demande au titre du PEI », SAPI, 2012. www.iap-pei.ca/pub-fra.php?act=factsheets/church-role-fra.php

« Le rôle des Églises dans le Processus d'évaluation indépendant (PEI) », Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens, 12 mars 2014. http://www.iap-pei.ca/pub-eng.php?act=factsheets/church-role-eng.php

« Le règlement », Pensionnats indiens de Terre-Neuve-et-Labrador – Guérison et commémoration, gouvernement du Canada, 15 février 2019. www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1511531626107/1539962009489

Commission de vérité et réconciliation du Canada. *Pensionnats du Canada : L'histoire, partie 1, des origines à 1939. Rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, vol. 1,* McGill-Queen's University Press, Montréal, 2015.

Commission de vérité et réconciliation du Canada. *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir – Sommaire du rapport final,* James Lorimer & Company, Toronto, 2015.

Commission de vérité et réconciliation de l'Afrique du Sud. *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report,* s.l., 1998.

United States Institute of Peace (2016). *Truth Commission: South Africa.* www.usip.org/publications/truth-commission-south-africa

Walker, J. *The Indian Residential Schools Truth and Reconciliation Commission: A Backgrounder,* Centre de consultation et de documentation parlementaire (PRB 08-48E), Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 2009.

Watts, R. « For true reconciliation, First Nations laws must be used: scholar », *Times Colonist,* 6 octobre 2017.

Photos de Michael Tansey, Eric Lefebvre, Christi Belcourt et vidéo *Racontez votre expérience le Processus d'évaluation indépendant des pensionnats indiens*