

Processus
d'évaluation
indépendant (PEI)

SOMMAIRE DU

RAPPORT FINAL



Comité de surveillance
du Processus d'évaluation
indépendant

2021

SI LES EXPÉRIENCES QUE VOUS AVEZ SUBIES DANS LES PENSIONNATS INDIENS SONT SOURCES DE
SOUFFRANCE OU DE DÉTRESSE, VEUILLEZ APPELER LA LIGNE D'URGENCE 24 H SANS FRAIS : 1-866-925-4419



Le pensionnat indien Shingwauk à Sault Ste. Marie a été en opération de 1878 à 1970. Aujourd'hui, on y 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 vigueur 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

La CRRPI prévoyait notamment un Processus d'évaluation indépendant (PEI) des demandes de règlement pour abus sexuels, mauvais traitements ou autres actes fautifs commis dans les pensionnats. Au cours des 13 années suivantes, les responsables du PEI allaient tenir plus de 26 700 audiences de demandeurs, émis plus de 27 800 indemnités et verser des indemnités se chiffrant au total à 3,23 milliards de dollars.³ 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, ceci présente également un caractère exceptionnel dans le domaine des poursuites civiles.

Bref rappel sur l'histoire et les séquelles des pensionnats indiens

En 1883, le gouvernement du Canada décida officiellement de créer des pensionnats pour enfants autochtones. Le système des pensionnats – financés par l'État et administré par des organismes religieux – avait pour objectif de séparer les enfants de leurs familles, afin de les « civilisés » et de « se débarrasser du problème indien ». ⁴ 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. 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, dont le nombre s'était élevé à 140.⁵

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, 39^e législature, 2^e 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 <http://www.residentialschoolsettlement.ca/French/settlement.html>

³ D'autres audiences ont permis d'entendre également les témoins et les auteurs présumés des méfaits. Des audiences supplémentaires des demandeurs étaient aussi tenues quand on le jugeait nécessaire. Le nombre total de sentences rendues 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.

⁴ 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).

⁵ Ces dernières années, de nombreuses études détaillées des pensionnats indiens du Canada ont été publiées, notamment par la Commission de vérité et réconciliation (*Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir – Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation*, James Lorimer & Company, Toronto, 2015).

Allumage d'une lanterne inuite



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. Dans la plupart des cas, cependant, ce système a eu des aspects profondément négatifs et a laissé une marque indélébile sur les élèves, leurs familles et leur culture. Beaucoup de pensionnaires ont en effet été victimes de sévices, de violence psychologique ou d'abus sexuels.

On comprend que des survivants des pensionnats indiens aient intenté des poursuites en responsabilité afin d'être dédommagés par le gouvernement du Canada ou les organismes religieux. Avant l'entrée en vigueur de la Convention de règlement, pas moins de 20 000 cas étaient devant les tribunaux et environ une dizaine de recours collectifs avaient été déposés au nom d'anciens élèves.⁶ Néanmoins, on prenait de plus en plus conscience que les poursuites civiles traditionnelles ne permettraient pas de résoudre les cas en instance. Non seulement elles étaient coûteuses et fastidieuses, mais elles suscitaient de sérieux obstacles juridiques.

Parallèlement aux processus judiciaires, beaucoup de particuliers et d'organismes étudiaient d'autres façons de faire reconnaître les séquelles laissées par les pensionnats et d'obtenir réparation. Au

fil des ans, certaines parties prenantes au système des pensionnats présentaient des excuses.⁷ La Commission royale sur les peuples autochtones que le gouvernement fédéral mit sur pied en 1998 observait dans son rapport : « Réparer les torts infligés par les pensionnats nécessitera une action concertée sur plusieurs fronts ». 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.⁸ En réponse, l'État s'engageait, d'une part, à faciliter le processus de guérison communautaire en s'attaquant aux profonds impacts des abus perpétrés dans les pensionnats et, d'autre part, à négocier plutôt que judiciaire.⁹

En 1998-1999, des représentants du gouvernement et des organisations religieuses ainsi que des organismes autochtones et d'anciens élèves entamèrent des « dialogues exploratoires » afin de définir les principes sur lesquels pourrait reposer le règlement non judiciaire des différends.¹⁰ De là naquirent des projets pilotes visant à essayer différents modes de règlement des litiges pour abus; ces modes se démarquaient sur plusieurs points de l'approche traditionnelle par poursuite civile. L'examen de ces projets permit de formuler d'utiles recommandations dans la perspective des futurs processus de règlement.¹¹

⁶ Toutefois, un seul recours collectif avait été certifié par les tribunaux – *Marlene Cloud et al. v. The Attorney General of Canada et al.* (2004), 73 O.R. (3rd) 401 (CA).

⁷ Notamment Les Missionnaires Oblats de Marie Immaculée en 1991, L'Église anglicane du Canada en 1993, L'Église presbytérienne du Canada en 1994, l'Église unie du Canada en 1998 et la Gendarmerie royale du Canada en 2004. En 1998, le ministre des Affaires indiennes et du Nord publia une « Déclaration de réconciliation » dans laquelle l'État se disait « profondément désolé » auprès de ceux et celles qui avaient « subi cette tragédie » que constituèrent les sévices physiques et sexuels commis dans les pensionnats.

⁸ *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (Gouvernement du Canada, ministre des Approvisionnement et Services, Ottawa, 1996).

⁹ *Ministre des Affaires autochtones et du Nord Canada, Rassembler nos forces – Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* (ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1998).

¹⁰ On trouvera un résumé de ces débats dans *Reconciliation and Healing: Alternative Resolution Strategies for Dealing with Residential Schools Claims* (Affaires autochtones et du Nord, Ottawa, 2000).

¹¹ Thomas Kaufman & Associates, *Review of Indian Residential Schools Dispute Resolution Projects: Final Report* (Résolution des questions des pensionnats indiens Canada, Toronto, 11 octobre 2002).

En 2001, le gouvernement du Canada mit sur pied RQPIC (Résolution des questions des pensionnats indiens Canada), un bureau chargé de coordonner le règlement des différends liés aux abus commis; après consultations supplémentaires, il lança en 2003 un programme connu sous l'appellation « MARC » (Mode alternatif de résolution des conflits). Au sein de RQPIC fut institué le Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens, dirigé par un adjudicateur en chef. Entre novembre 2003 et mars 2007, plus de 7 600 demandes de règlement selon l'approche MARC furent déposées.

Pour beaucoup de ceux auxquels l'approche MARC était familière, ce choix constituait un net progrès par rapport aux recours judiciaires. L'Assemblée des Premières Nations (APN) soulignait entre autres la volonté de valider les plaintes sans accuser, le mécanisme d'indemnisation (plus rapide, moins éprouvant et moins coûteux

que l'approche judiciaire) et la possibilité d'organiser des activités commémoratives. En revanche, l'APN déplorait certains coûts, la lenteur des procédures, les indemnités non uniformes d'une région ou d'une confession religieuse à l'autre, la non-reconnaissance de certains types de demandes et l'indépendance apparente par rapport au gouvernement fédéral.¹²

Autant d'observations dont se faisaient l'écho certains témoins devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord. De fait, dans son rapport de 2005, ce comité de la Chambre des communes recommandait la fin du programme MARC. Peu après, les membres de la Chambre des communes votaient en faveur du remplacement du programme MARC¹³ par un mécanisme qu'ils demandaient au gouvernement de proposer dans les quarante jours suivants.



Phil Fontaine

La Convention de règlement relative aux pensionnats indiens

En mai 2005, le gouvernement du Canada et l'APN signaient un accord politique dans le but de résoudre tous les litiges en instance, et ce, avec la sanction des tribunaux. Les négociations menées entre représentants du gouvernement fédéral, les représentants de l'APN et des communautés inuites, les groupes de survivants des pensionnats ainsi que les avocats des anciens élèves et des organismes religieux aboutirent à la signature, le 10 mai 2006, de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (CRRPI). Après approbation par les tribunaux provinciaux et territoriaux, une période d'option de non-participation de six mois fut observée, à la suite de laquelle la CRRPI – qui constituait alors le règlement extrajudiciaire le plus important dans l'histoire du Canada – entra en vigueur le 19 septembre 2007.

La CRRPI visait à résoudre les différends de façon équitable et durable en dédommageant (financièrement ou non) ceux qui ont été affectés par leurs expériences en pensionnat. L'entente prévoyait plusieurs mesures, notamment la mise sur pied d'une Commission de vérité et réconciliation (CVR) ainsi que le financement d'activités commémoratives, de la Fondation autochtone de guérison et des prestations de Santé Canada.

Deux autres volets étaient consacrés à l'indemnisation proprement dite des survivants des pensionnats. En premier lieu, un « Paiement d'expérience commune » (PEC) serait versé aux anciens élèves admissibles qui vivaient dans un pensionnat indien avant le 31 décembre 1997; l'enveloppe prévue était de 1,6 milliard de dollars et chaque intéressé recevrait en moyenne 20 457 \$.¹⁴

En second lieu, la CRRPI prévoyait un Processus d'évaluation indépendant (PEI) des demandes de règlement pour abus sexuels, cévris 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.¹⁵ Les demandes déposées au titre du PEI furent acceptées du 19 septembre 2007 au 19 septembre 2012.¹⁶

¹² Assemblée des Premières Nations, *Report on Canada's Dispute Resolution Plan to Compensate for Abuses in Indian Residential Schools* (APN, s.l., 2004). Voir aussi K. Mahoney, « The Settlement Process: A Personal Reflection ».

¹³ 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).

¹⁴ *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, <https://www.rcaanc-cimac.gc.ca/fr/1315320539682/1571590489978>). L'enveloppe initiale (non révoquée) 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.

¹⁵ 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 pouvait 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.

¹⁶ 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).

Objectifs du PEI

La CRRPI avait sa portée exceptionnelle aux nombreux objectifs visés, lesquels découlaient autant de la multiplicité des intérêts et des espoirs des parties prenantes que du contexte social, politique et juridique qui avait présidé à sa formulation. Au PEI étaient également associés divers objectifs qui dictaient la manière dont le Comité de surveillance devrait le mettre en œuvre. Ses principes directeurs seraient les suivants.

Règlement des litiges – Comme la Convention visait à régler les litiges, le PEI devait :

- assurer un dédommagement juste et approprié des anciens pensionnaires victimes d'abus sexuels, de sévices graves ou d'autres actes fautifs;
- regrouper et parfaire les actions civiles fondées sur les faits survenus dans les pensionnats;
- faire en sorte que les demandes fassent l'objet d'un processus de validation donnant aux auteurs présumés des méfaits le droit d'être informés des allégations dont ils feraient l'objet, et d'être entendus.

Réconciliation – Il était difficile de travailler à la réconciliation des parties si les survivants des pensionnats devaient réclamer des dédommagements en menant des actions en justice à caractère accusatoire. Comme l'écrivait la Commission royale sur les peuples autochtones, « Sans justice, il ne peut y avoir ni paix ni harmonie ».

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. Dans son premier rapport annuel, le Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens



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

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. »¹⁷

Une ligne d'assistance téléphonique avait été prévue à l'intention de ceux pour qui la vie en pensionnat avait constitué une douloureuse épreuve. Les demandeurs pouvaient consulter des travailleurs en santé communautaire et se faire accompagner à l'audience par des Aînés, des interprètes, des proches ou des membres de la communauté. Un agent de soutien était désigné auprès des demandeurs qui choisissaient de ne pas se faire représenter par un avocat. Chacun pouvait indiquer à quel endroit il désirait être entendu en audience et s'il préférerait l'être par un adjudicateur ou par une adjudicatrice. Les audiences, tenues dans un cadre confidentiel et informel, accordaient une place aux pratiques traditionnelles et cérémonielles (purification par la fumée, chants, prières). L'audience proprement dite pouvait changer la donne pour tous les participants, ne fût-ce qu'en permettant aux demandeurs d'expliquer ce qu'ils avaient vécu et, sous la forme d'une décision judiciaire, d'obtenir la reconnaissance officielle des préjudices subis. À l'issue de l'audience, il était fréquent que des représentants du gouvernement du Canada

et des organismes religieux reconnaissent eux aussi les faits ou présentent des excuses au demandeur. Par ailleurs, l'indemnisation pouvait comprendre, à la demande du demandeur, un volet « soins futurs » censé faciliter la guérison.

Communication avec les demandeurs – La CRRPI exigeait qu'on s'assure que les membres des recours collectifs soient informés de la Convention de règlement. Aussi avait-il été prévu un « Plan de notification », une ligne téléphonique sans frais et un programme de sensibilisation du public aux dates limites de dépôt des demandes et aux ressources offertes.

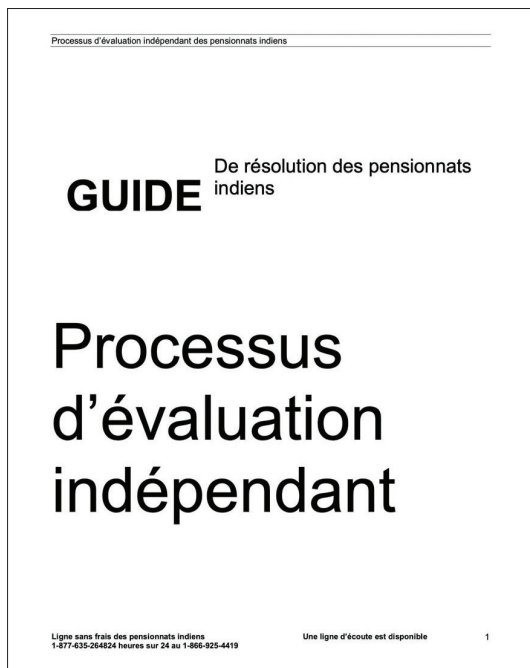
Objectifs opérationnels – La CRRPI exigeait que, dans le cadre du PEI, il soit traité au moins 2 500 demandes par an. Elle stipulait aussi que les demandeurs devaient se voir proposer une date d'audience dans les neuf mois suivant le dépôt de la demande ou « dans un délai raisonnable subséquent », et que toutes les demandes devaient être traitées dans l'année suivant la date limite de dépôt.¹⁸ En outre, les adjudicateurs devaient fournir au demandeur une décision par écrit dans les 30 jours (volet « ordinaire standard ») ou les 45 jours (volet « complexe ») suivant l'audience.¹⁹ L'ordonnance d'application du tribunal prévoyait aussi que l'adjudicateur pouvait vérifier le caractère juste et raisonnable des honoraires facturés par l'avocat du demandeur.²⁰

¹⁷ Rapport annuel 2008 du Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens (SAPI), Ottawa, 2008, p. 11.

¹⁸ CRRPI, article 6.03.

¹⁹ 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)].

²⁰ *Fontaine v. Canada (Attorney General)*, Court File 00-CV-192059CP, ONSC (8 mars 2007, §§ 18 et 19).



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.



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.

Le Processus d'évaluation indépendant

Dépôt des demandes et formalités préalables à l'audience – Tout commençait par un formulaire où devaient être indiqués le ou les établissements fréquentés, les abus subis et les préjudices causés. Les anciens pensionnaires étaient tenus de fournir, si possible, le nom de ceux qui auraient commis les abus, de façon qu'on puisse les informer qu'une plainte avait été déposée.

Il était fortement recommandé (mais non exigé) que les demandeurs fassent appel à un avocat. Les demandes étaient examinées en fonction des priorités définies dans la CRRPI, les cas les plus urgents étant ceux des demandeurs qui, de santé précaire, pouvaient ne pas vivre encore longtemps ou ne pas être en mesure de témoigner lors de l'audience.

Avant chaque audience, le demandeur devait produire des pièces justificatives (dossier d'indemnisation pour accident du travail, déclaration de revenus, dossier des services correctionnels, dossier médical, etc.). Il incombait à représentants du gouvernement fédéral de produire les pièces attestant la fréquentation du pensionnat par le demandeur et les documents concernant les auteurs présumés des méfaits.²¹

Dans certains cas, des téléconférences étaient menées préalablement aux audiences, soit pour déterminer si la demande pouvait être traitée dans le cadre du PEI, soit parce qu'elle appartenait au volet complexe, soit encore parce qu'elle avait été déposée par les héritiers d'un ancien pensionnaire décédé.

La CRRPI permettait par ailleurs de mener un processus de règlement négocié (PRN), si l'avocat du demandeur et le gouvernement du Canada y consentaient.²² En cas d'échec des négociations, on en revenait à la procédure d'adjudication normale.

Audience proprement dite – Entre autres critères, la date de l'audience dépendait de l'endroit où l'intéressé(e) 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. Une vidéo et un livret d'information étaient mis à la disposition des demandeurs avant l'audience.²³

Le Secrétariat d'adjudication s'occupait de toutes les questions logistiques (frais compris). Il prenait notamment en charge le déplacement du demandeur et d'au maximum deux personnes de confiance (parmi celles de son choix) ainsi que d'un Aîné (si sa présence était demandée).²⁴ Selon le cas, l'audience se tenait dans la salle de réunion d'un hôtel, dans une résidence privée, dans un établissement correctionnel, dans un hôpital, dans une salle d'audience proprement dite (à Winnipeg ou à Vancouver) ou en quelque autre endroit (y compris à l'extérieur du Canada).

²¹ Une modification fut apportée en 2013, avec l'aval du Comité de surveillance : dans le cadre du « processus d'audience accéléré », il n'était plus nécessaire de produire les documents jugés obligatoires auparavant.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ Tous les frais de mise en œuvre de la CRRPI (y compris ceux du Secrétariat d'adjudication) étaient payés par l'État.

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. Avant l'audience, il était demandé aux demandeurs s'ils voyaient une objection à ce que l'organisation religieuse y participe et de telles demandes étaient prises en considération. Pendant l'audience 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 réconfort spirituel.²⁵ Les audiences se déroulaient à huis clos et chaque participant devait signer une entente de confidentialité.

À la demande du demandeur, 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.

Pendant l'audience, le demandeur racontait à l'adjudicateur ce qu'il avait vécu. Si l'audience était de type inquisitoire, seul l'adjudicateur pouvait poser des questions au demandeur ou aux témoins; aucun contre-interrogatoire n'était permis. Cela ne rendait pas forcément l'exercice moins pénible, aussi le demandeur 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. 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.

En principe, les audiences dans le cadre du volet ordinaire duraient une journée; il en fallait deux dans le cas des audiences dans le volet complexe.²⁶



De nombreux demandeurs ont fait une purification avant leur audience.



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

Après l'audience: Dans certains cas, des points demeuraient en suspens après l'audience : documents manquants, avis d'un psychologue ou d'un médecin à recueillir, etc. Le PEI visait à éviter que des spécialistes ne produisent des rapports divergents, mais il permettait de faire appel à des témoins cités comme experts – non par les parties prenantes, mais par l'adjudicateur – si leur contribution était jugée essentielle. Il fallait habituellement attendre plusieurs mois avant de connaître les résultats des évaluations psychologiques ou des examens médicaux.

Aux termes de la CRRPI, les personnes désignées 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. Elles n'avaient pas le droit d'assister à l'audience du demandeur mais pouvaient demander à être entendues lors d'une audience distincte, accompagnées d'un avocat et d'une personne de confiance.

²⁵ Pour plus de détails sur la participation des organismes religieux aux audiences tenues dans le cadre du PEI, voir la fiche d'information « Le rôle des Églises dans le Processus d'évaluation indépendant » publiée le 12 mars 2014 par le Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens (www.iap-pei.ca/pub-fra.php?act=factsheets/church-role-fra.php).

²⁶ Quand le demandeur invoquait une perte de revenus réelle, l'audience durait généralement quatre ou cinq jours.

Décision et indemnisation – Une fois en possession des observations finales des parties prenantes, l'adjudicateur préparait sa décision, dans laquelle il rappelait qui était le demandeur puis résumait les allégations et le témoignage de ce dernier avant d'exposer ses conclusions. À compter de 2009, les adjudicateurs purent, dans certaines conditions, formuler une décision abrégée à la fin de l'audience (voir détails plus loin).

Dans sa décision, l'adjudicateur précisait le montant de l'indemnisation accordée. Aux termes du PEI, ce montant était déterminé selon un système de points précisé dans la Convention de règlement et reposant sur les actes de violence avérés, les préjudices indirects, les facteurs aggravants et les « pertes d'occasions » (loss of opportunity) subies par le demandeur du fait des sévices commis. L'adjudicateur pouvait fixer le montant à son gré, dans la limite des points attribués au dossier. La décision mentionnait aussi le plan de soins futurs éventuellement prévu par le demandeur et le montant accordé pour ce plan.

La décision était envoyée au demandeur (ou à son avocat) et au gouvernement du Canada, à charge pour ces deux parties d'accepter la décision ou d'en demander l'examen.²⁷ Si un examen était réclamé, l'adjudicateur en chef chargeait un autre adjudicateur d'étudier les documents versés au dossier ainsi que la transcription de l'audience. Si le nouvel adjudicateur modifiait la décision, chacune des parties pouvait demander un second examen par un troisième adjudicateur. La décision prononcée par ce dernier était définitive; le demandeur ne pouvait faire appel auprès des tribunaux.²⁸



Une fois la décision acceptée ou reformulée, représentants du gouvernement fédéral indemnisaient le demandeur. Si ce dernier 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'émission du chèque prenait 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.

En guise de contribution au paiement des frais juridiques du demandeur, représentants du gouvernement fédéral versait une somme supplémentaire égale à 15 % du montant de l'indemnisation. Les taxes (TPS, TVP et TVH) étaient à la charge du demandeur.²⁹ 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. L'avocat n'était pas autorisé à déduire de l'indemnité versée les éventuels paiements à un tiers, les avances de fonds ou les coûts liés à l'administration du dossier.

Les adjudicateurs vérifiaient que les frais juridiques ne dépassaient pas les limites fixées dans les ordonnances d'application de la CRRPI, ou simplement qu'ils étaient « justes et raisonnables ». Dans la négative, l'adjudicateur était habilité à en réduire le montant.³⁰ 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.

²⁷ Peu importait le type 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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ Il est arrivé quelquefois – en raison d'une qualité des prestations de l'avocat inférieure à la norme – que des adjudicateurs fixent les frais juridiques à un montant inférieur à la contribution de l'État (15 % du montant de l'indemnisation).

Cour suprême du Canada



Gouvernance et cadre administratif

La CRRPI et son ordonnance d'application de la cour 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 – La supervision de l'application de la Convention de règlement était la responsabilité des tribunaux.³¹ Toutefois, ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles que les tribunaux permettaient un recours judiciaire dans le cadre d'une demande déposée au titre du PEI, une fois la décision finale prise. En tout et pour tout, un tel recours n'entraîna l'annulation de la décision en question qu'en six occasions.³² 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 ».³³

Surveillants 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 (CAN) – Chacune des parties suivantes occupait un siège au sein du CAN : représentants du gouvernement fédéral, les organismes religieux, l'Assemblée des Premières Nations, les représentants des Inuits, le cabinet Merchant Law Group et les avocats indépendants. Le CAN devait principalement instruire les appels concernant le Paiement d'expérience commune (PEC), mais aussi veiller à ce que la CRRPI soit appliquée de manière uniforme dans l'ensemble du pays. Tout changement important au PEI devait être approuvé par le CAN avant toute ordonnance judiciaire.

³¹ Les ordonnances d'approbation indiquaient quel protocole les parties devaient suivre pour obtenir des tribunaux de contrôle les directives pertinentes.

³² Comme indiqué à la note 15, le PEI permettait au demandeur de faire appel aux tribunaux dans trois cas prévus par la CRRPI, y compris quand le demandeur invoquait une perte de revenus réelle excédant 250 000 \$. 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.

³³ *Fontaine v. Canada (2007)*, §§ 1, 2, 4, 12 et 13.

C *omité de surveillance* – Dirigé par un président indépendant, le Comité de surveillance du PEI comprenait 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 CRRPI confiait différentes tâches au Comité de surveillance, notamment :

- recruter et nommer l'adjudicateur en chef, puis 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 et, en fonction des points soulevés, apporter les lumières du Comité;
- recommander au CAN telle ou telle amélioration à apporter aux processus existants;
- surveiller la mise en œuvre du PEI.

Le Comité de surveillance avait mis sur pied un sous-comité technique (chargé d'étudier les problèmes complexes que posait l'administration du PEI) et un sous-comité bilatéral au sein duquel les avocats du gouvernement du Canada et des demandeurs traitaient des questions les concernant particulièrement.

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. Plus précisément, il devait :

- participer au choix des adjudicateurs, leur attribuer les tâches à exécuter les conseiller, mettre en œuvre les programmes de formation et veiller au rendement;
- préparer, à l'intention du Comité de surveillance, les instructions relatives au PEI;
- mener l'examen des décisions des adjudicateurs, si cela était réclamé;
- diriger les activités du Secrétariat d'adjudication;
- instruire les appels des plaignants dont les demandes avaient été jugées inadmissibles;
- produire les rapports voulus à l'intention des tribunaux et du Comité de surveillance.

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 (SAPI) – Les activités liées au PEI et l'administration de ce dernier incombant au SAPI. Ses responsabilités étaient les suivantes : fournir de l'information sur le PEI; vérifier l'admissibilité des demandes; prêter assistance aux demandeurs non représentés; fixer 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 (aspects opérationnels ou juridictionnels du PEI) et du sous-ministre rattaché au ministère fédéral compétent (questions financières et gestion des ressources).³⁴



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).



³⁴ Avant juin 2008, le SAPI faisait partie du Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones ou « ROPIC » (Résolution des questions des pensionnats indiens Canada). Quand ce bureau a été intégré au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINIC), le SAPI a lui aussi été subordonné au ministère en question. Celui-ci a ensuite été 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 (RCAANC).

Gouvernement du Canada – En plus d’agir comme défendeur dans le cadre des demandes déposées au titre du PEI, représentants du gouvernement fédéral devait, aux termes de la CRRPI, procurer les moyens voulus pour que les responsables du PEI puissent atteindre leurs objectifs opérationnels. Le personnel du SAPI était composé d’employés du gouvernement, donc assujettis aux politiques et procédures administratives et financières de ce dernier. Par conséquent, si représentants du gouvernement fédéral ne jouait pas directement un rôle dans le processus juridictionnel, la responsabilité et la supervision des ressources financières et humaines requises par l’administration du PEI lui incombait cependant.

Difficultés de mise en œuvre du PEI et solutions trouvées

Le nombre très élevé de demandes, différents problèmes inattendus et les conditions d’existence des survivants des pensionnats compliquaient la mise en œuvre du PEI. Pour que ce dernier joue pleinement son rôle, il fallait que le Comité de surveillance, l’adjudicateur en chef et le Secrétariat d’adjudication analysent continuellement les multiples difficultés rencontrées.

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.

Avant l’audience, le demandeur pouvait indiquer où il préférerait qu’elle se tienne, s’il voulait avoir affaire à un adjudicateur ou à une adjudicatrice, s’il souhaitait bénéficier de services de soutien, s’il désirait que des accompagnateurs, des Aînés, un travailleur en santé communautaire ou un représentant d’organisme religieux assiste à l’audience, et si lui-même avait besoin d’un interprète. Le SAPI pouvait ainsi faire en sorte que l’audience réponde au mieux aux attentes du demandeur. En outre, celui-ci se voyait libéré du fardeau des dispositions à prendre et des frais de déplacement à payer.

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. De plus, le gouvernement du Canada finançait une ligne d’écoute téléphonique permanente, confiée à des intervenants formés aux situations de crise.

Au cours de l’audience pouvait se dérouler une cérémonie culturelle du type choisi par le demandeur, lequel pouvait aussi apporter un objet sacré qui lui donnerait plus d’assurance. Dans la salle, le mobilier était disposé de manière à faciliter les choses – le demandeur était généralement assis sur le côté mais face à l’adjudicateur, pour que l’entretien soit aussi convivial que possible. Tenant compte de l’épreuve émotive, physique et spirituelle que représentait pour le demandeur la remémoration des faits passés, l’adjudicateur suivait une approche non pas accusatoire, mais inquisitoire.



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

Diffusion d'informations sur le PEI

De 2006 à 2012, quatre programmes de notification imposés par la Cour permirent de sensibiliser le public à l'existence de la CRRPI. Mis à part l'information fournie sur la Convention de règlement, on indiquait la date limite à laquelle les membres des recours collectifs pouvaient se retirer de l'entente, la date limite de dépôt des demandes de PEC et la date limite de dépôt des demandes au titre du PEI. Les programmes de notification faisaient appel à de multiples modes de communication : radio et 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.³⁵

Par ailleurs, le SAPI avait sa propre stratégie de communication. Ses émissaires se rendirent dans plus de 400 localités et menèrent des activités pour la CVR, des pow-wows et des assemblées. Dans la même veine, le Secrétariat élaborait 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.

Plusieurs autres intervenants firent également œuvre de sensibilisation. Le surveillant des décisions judiciaires mit sur pied une ligne téléphonique sans frais afin de répondre aux demandes de renseignements portant sur

le PEI; le gouvernement du Canada finança le Programme d'information publique et de défense des intérêts afin de mieux faire connaître la CRRPI; Santé Canada fournit de l'information et du soutien dans les communautés; 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.

Un processus exigeant en ressources

Le nombre de demandes à traiter et d'audiences à tenir se révéla vite problématique. Le gouvernement fédéral avait d'abord estimé qu'environ 12 500 demandes seraient déposées avant l'échéance fixée (septembre 2012).³⁶ En réalité, on recensait plus de 12 500 demandes dès la fin de 2009 et, à la date butoir, il y en avait plus de 37 800.³⁷ 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'admission de la demande (« ou dans un délai raisonnable subséquent ») et pour traiter les derniers cas au plus tard en septembre 2013. Dans la réalité, plus de 12 500 cas avaient déjà été réglés en 2012 et, cette année-là, il y eut plus de 4 100 audiences.³⁸ Toutes les parties durent donc non seulement accroître les moyens affectés au PEI, mais aussi améliorer constamment les façons de faire afin d'appliquer le processus avec un maximum d'efficacité.

Le problème des adjudicateurs revenait régulièrement, d'autant qu'il fallait recruter un certain nombre d'intervenants féminins, francophones ou autochtones.³⁹ 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). Ce tour de force avait exigé du Comité de surveillance de mener quatre campagnes de sélection en quatre ans.



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



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

³⁵ 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).

³⁶ Avant même la conclusion de la Convention de règlement, l'APN affirmait qu'on dénombrait au minimum 25 000 victimes et qu'il faudrait affecter au PEI des moyens proportionnés (voir Mahoney, « The Settlement Process », p. 513).

³⁷ Passé cette date, des ordonnances judiciaires enjoignirent de faire droit à certaines autres demandes, ce qui porta le total à 38 275.

³⁸ 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.

³⁹ Certains demandeurs réclamaient que ce soit un homme qui instruit l'affaire, d'autres que ce soit une femme; la question linguistique entraînait 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.

Règlements des demandes

L'obligation de traiter toutes les demandes déposées était au cœur du PEI. Pour ce faire, bien des obstacles devaient être aplanis.

Demandes en dormance ou incomplètes

Il arrivait que des demandes demeurent à un certain stade et que l'audience ne puisse encore être tenue. Dans certains cas, c'était parce qu'on ne parvenait pas à rassembler les documents requis. Au sein des administrations locales, provinciales et fédérales, on ne disposait pas du personnel voulu pour fournir ces 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. Aussi le SAPI conclua des protocoles d'entente avec les ministères responsables des établissements correctionnels de l'Alberta et de la Saskatchewan, en plus d'étudier avec le gouvernement fédéral le moyen de produire plus rapidement les documents nécessaires. Sur le plan interne, le Secrétariat chargea une équipe d'obtenir les pièces voulues au nom des demandeurs non représentés par un avocat, en communiquant directement avec eux.

Le SAPI mit 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) et à accélérer le règlement des demandes – ou à clore le traitement de celles qui avaient été retirées. La première année, le taux de réponse des avocats des demandeurs atteignit 90 %.

Malgré tout, le traitement de certaines demandes marquait le pas. Aux termes de la CRRPI, les adjudicateurs n'étaient pas habilités à rejeter les demandes sans tenir d'audience, même si l'avocat n'était plus en contact avec le demandeur, que les documents requis ne pouvaient être obtenus ou que le demandeur était décédé avant de témoigner sous serment. En 2011, le SAPI estimait qu'à l'issue du PEI, il resterait entre 1 000 et 1 500 demandes non réglées.



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

C'est pourquoi le SAPI, le sous-comité technique, le Comité de surveillance et le CAN étudièrent comment faire en sorte que toutes les demandes soient réglées. De nouvelles procédures furent approuvées par le Comité de surveillance et le CAN; en 2014, la Cour supérieure de justice de l'Ontario émit une ordonnance sur consentement qui approuvait que le processus de règlement des dossiers incomplets (PRDI) fasse partie intégrante du rapport sur la stratégie d'achèvement du PEI.

En ce qui concernait les demandes qui semblaient jusqu'ici ne pas pouvoir être traitées, le PRDI prévoyait une approche en deux temps. D'abord, procéder par gestion intensive des dossiers; si cela ne fonctionnait pas, la demande serait ensuite soumise à un adjudicateur qui pourrait convenir de téléconférences avec les parties en présence et prendre les mesures voulues pour poursuivre le traitement de la demande.

Si cette première étape 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 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.

Pour près de 60 % des demandes pour lesquelles le PRDI avait été appliqué, une audience avait ensuite pu être menée ou une autre approche, suivie.

Demandeurs dont la trace avait été perdue

Le rapport sur la stratégie d'achèvement prévoyait aussi un protocole visant les demandeurs dont on avait perdu la trace. À l'époque, on évaluait à 300 le nombre de demandeurs avec lesquels le contact avait été rompu, parce qu'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.

Aux termes du protocole, le Secrétariat d'adjudication tenterait de retrouver les demandeurs dont on avait perdu la trace en effectuant des recherches de plus en plus précises tout en préservant la vie privée des intéressés. Le SAPI se servirait d'abord d'Internet et des renseignements figurant au dossier. Il s'adresserait ensuite aux ministères compétents. En dernier recours, il demanderait l'aide des personnes de confiance désignées dans le dossier, des travailleurs communautaires, des détachements de police, etc. Les tribunaux ordonneraient, si le SAPI en faisait la demande, que chaque entité, institution ou organisme public ou privé 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 de la procédure de règlement des dossiers incomplets.

En janvier 2019, le protocole visant les demandeurs dont on avait perdu la trace avait été appliqué pour 841 dossiers, soit 771 demandeurs.⁴⁰ 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. Pour les autres dossiers, on suivit le PRDI, si du moins la demande était recevable.

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. Cette preuve n'étant pas toujours facile à établir, 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. »⁴¹

À l'origine, quand il avait été admis que le personnel du pensionnat était au courant, le gouvernement du Canada le révélait au cas par cas.⁴² Le gouvernement du Canada maintenait par ailleurs que, lorsque les faits avaient été reconnus alors que le demandeur ne fréquentait plus le pensionnat, cela n'était plus pertinent. Pendant plusieurs années, l'adjudicateur en chef émit un certain nombre de directives sur la manière dont ces aveux devaient être communiqués aux avocats des demandeurs et sur la façon de traiter les demandes alléguant des sévices entre élèves. Finalement, il fut décidé en mai 2013 qu'une « liste maîtresse des aveux et faits admis », établie par l'État et que seuls les adjudicateurs pouvaient consulter

jusqu'alors, serait mise à la disposition des avocats.

Toutefois, l'instruction des demandes alléguant des sévices entre élèves ne tenait encore compte que des aveux et faits admis 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. Aussi le Comité de surveillance approuva-t-il en décembre 2013 un processus en vertu duquel le gouvernement du Canada fournirait la liste des demandes qui en étaient encore à l'étape préalable à l'audience et qui, estimait-on, présentaient de grandes chances de produire de nouveaux aveux qui s'avèreraient utiles dans le cadre d'autres demandes. Suivirent des conférences téléphoniques visant à savoir s'il serait possible d'instruire certains cas sans attendre d'avoir réuni toute la documentation requise.

Le processus fit encore l'objet de révisions quand, en septembre 2017, le gouvernement du Canada présenta une demande d'instructions aux tribunaux. Selon lui, l'adjudicateur en chef ou ses substituts avaient utilisé de manière inadéquate 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, en raison de faits reconnus par la suite qui auraient pu résulter en une décision favorable au plaignant s'ils avaient été communiqués avant le prononcé de la décision initiale. Sur ce point, le gouvernement du Canada reçut l'appui de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, selon laquelle seuls les tribunaux de contrôle désignés dans la CRRPI avaient le pouvoir de rouvrir une demande déposée au titre du PEI.

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 éclairer l'adjudicateur. Selon l'État, de tels cas devraient être réglés en dehors du cadre du PEI.

⁴⁰ Dans certains cas, le contact fut rétabli puis rompu à nouveau, ce qui nécessita d'invoquer une seconde fois le protocole.

⁴¹ CRRPI, ANNEXE D, Annexe VIII. Les critères du PEI n'exigeaient pas de faire la preuve que le personnel des pensionnats était au courant des agressions de nature prédatrice ou relevant de l'exploitation sexuelle.

⁴² Au vu des preuves recueillies ou des constats des adjudicateurs, l'État formula plus de 4 500 reconnaissances des faits.



Centre des audiences de Winnipeg

Audiences

Traitements accélérés

La CRRPI prescrivait de traiter en priorité les demandes des plaignants âgés ou en mauvaise santé. 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 n'agissait pas avec diligence. Pour ce faire, on conçut un formulaire à l'aide duquel le médecin traitant pouvait attester que le demandeur était de santé fragile, sans autres explications.

Par ailleurs, certains demandeurs âgés devaient attendre longtemps avant que l'audience ne puisse être fixée, car tous les documents réclamés devaient d'abord être réunis. Aussi le Comité de surveillance approuva-t-il en 2012 un « projet pilote pour les demandeurs âgés de plus de 65 ans » visant à trouver le moyen d'accélérer le traitement des dossiers. Grâce à des téléconférences conduites préalablement par un adjudicateur, les parties en présence pourraient par exemple 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 pilote proposèrent aussi de regrouper les audiences afin d'utiliser au mieux les ressources disponibles. En six mois, plus de 140 audiences purent se tenir dans le cadre du projet pilote.

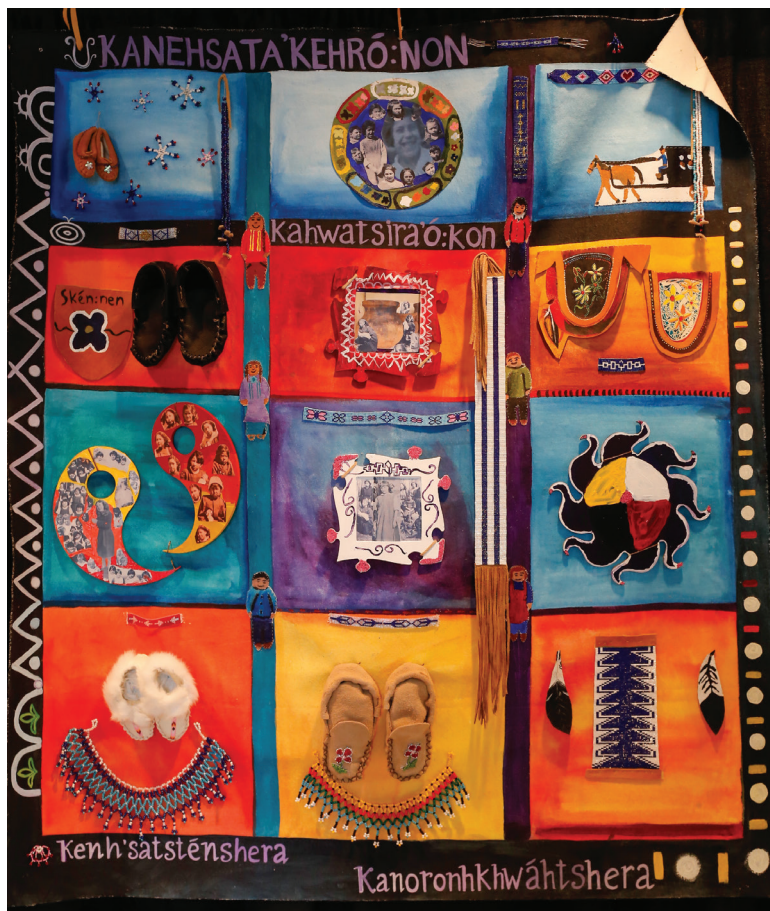
Au vu de ces résultats, le Comité de surveillance approuva en 2013 la mise sur pied d'un processus d'audience accéléré qui donnait la priorité

aux demandeurs âgés, de santé fragile ou qui attendaient depuis longtemps la tenue d'une audience. Si les avocats des demandeurs ou les demandeurs non représentés souhaitaient se prévaloir de ce processus, un adjudicateur menait une téléconférence afin de déterminer ce qui ralentissait le traitement du dossier. Il établissait ensuite un échéancier. Si les parties étaient d'accord, l'audience pouvait 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. Après discussion avec le Comité de surveillance, on mit au point des procédures visant à corriger la situation. Tout report demandé au plus tard 10 semaines avant l'audience devrait désormais 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 un autre règlement concernant les annulations d'audience liées au processus de règlement négocié. Le même comité approuva en 2015 un document d'orientation se rapportant à la non-exécution des examens d'experts demandés.



Le PEI est l'un des éléments de la Convention de règlement.

différents critères devaient être remplis – la demande était un volet standard (et non complexe); on disposait de tous les documents requis ainsi que des témoignages et des observations finales; l'éventuel plan de soins futurs avait été présenté; le demandeur et les représentants des parties présentes à l'audience avaient consenti par écrit à la production d'une décision abrégée.⁴³ 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. Même si la demande répondait aux critères de production d'une décision abrégée, le plaignant pouvait réclamer une décision détaillée, aux fins de commémoration ou pour telle autre raison. Chacune des parties conservait son droit de faire examiner la décision abrégée par un autre adjudicateur (dans la pratique, cela fut rarement demandé).

Processus de règlement négocié:

En plus du mécanisme de règlement des demandes par voie d'audience conduite par un adjudicateur, la CRRPI donnait à l'État et au demandeur la possibilité de régler le litige dans le cadre d'un processus de règlement négocié (PRN). Reposant en général sur les preuves obtenues lors d'un entretien mené par un représentant du gouvernement, le PRN permettait à l'avocat du demandeur et à l'État de s'entendre sur le dédommagement à accorder, conformément aux règles d'indemnisation en vigueur.

Après diverses améliorations de la procédure à suivre, le nombre de règlements négociés passa de 572 en 2011 à 742 l'année suivante. Au total, plus de 4 400 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.

Adjudication et règlement des demandes

Décisions abrégées

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 et de la complexité des demandes, si l'on rédigeait à chaque fois une décision trop détaillée, cela prendrait beaucoup de temps et pourrait retarder l'indemnisation des demandeurs. Certes, les exigences de commémoration et de guérison pouvaient nécessiter dans certains cas d'inclure un exposé détaillé des éléments de preuve et des arguments sous-jacents à la décision, mais d'autres demandeurs préféreraient certainement obtenir un jugement le plus tôt possible, autant pour tourner la page que pour recevoir rapidement un éventuel dédommagement. Il se pouvait d'ailleurs que, dès la fin de l'audience, 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.

Après consultation des intéressés et approbation par le CAN, le Comité de surveillance autorisa la production de décisions abrégées; la nouvelle procédure entra en vigueur en janvier 2010. Dans ce type de décision, on résumait les catégories et niveaux d'indemnisation prévus par l'adjudicateur. Pour que la décision puisse être abrégée,

⁴³ 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.

Cohérence des décisions

L'une des clauses de la CRRPI se lisait comme suit : « Les adjudicateurs [...] tenteront d'instruire des audiences structurées et de rendre des décisions cohérentes entre elles⁴⁴ ». Conformément à cette clause, l'adjudicateur en chef et ses substituts animaient des séances de formation et des rencontres permettant aux adjudicateurs de mettre en commun leurs expériences et leurs pratiques éprouvées. La collégialité et la cohérence ne pouvaient qu'y gagner.

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. Au total, l'adjudicateur en chef produisit 11 directives, 10 documents d'orientation et 2 directives relatives à la pratique.

Par ailleurs, à la demande du Comité de surveillance, le tribunal de contrôle émit en 2010 une ordonnance prescrivant la mise sur pied d'une base de données en ligne protégée dans laquelle les adjudicateurs, les avocats des demandeurs ainsi que les représentants de l'État et des organismes religieux pourraient faire des recherches sur les décisions déjà rendues dans le cadre du PEI. Les décisions importantes y furent consignées à intervalles réguliers, sous une forme qui protégeait la vie privée des demandeurs, des auteurs présumés et des autres témoins.

Chacune des parties pouvait demander un examen si l'adjudicateur n'avait pas appliqué correctement les règles du PEI aux faits qu'il avait établis. Les demandeurs pouvaient aussi réclamer un examen si une erreur déterminante et manifeste avait été commise.



Manquements de certains avocats des demandeurs

La CRRPI permettait aux demandeurs de se représenter eux-mêmes, mais il était clair que, dans le cadre du PEI, ils gagneraient à se faire représenter par un avocat. 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 PEI⁴⁵ ».

En 2000, l'Association du Barreau canadien, 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 », pressa les différents barreaux concernés d'adopter des lignes de conduite à l'usage des avocats qui pratiquaient dans ce domaine.⁴⁶ Quelques années plus tard, les barreaux de l'Ontario, du Manitoba, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon avaient institué des lignes de conduite de ce genre.

La plupart des avocats qui participèrent au PEI (ils furent plusieurs centaines au total) étaient diligents et respectaient les règles de déontologie. 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.

Le cas le plus criant fut celui du cabinet Blott & Company de Calgary, qui représentait plus de 5 600 demandeurs. Après deux plaintes du barreau, une enquête imposée par les tribunaux (et menée par le surveillant des décisions judiciaires) et une audience de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, le tribunal de contrôle ordonna en 2012 que Blott & Company cesse de représenter des plaignants en quelque domaine que ce soit visé par la CRRPI.⁴⁷

Si cette affaire d'écart de conduite commis par des avocats ou par leurs représentants fut celle où les demandeurs en cause furent les plus nombreux, ce ne fut pas la seule. 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. En février 2013, la Cour suprême de la Colombie-Britannique ordonna qu'un intervenant cesse complètement de participer au PEI. L'adjudicateur en chef se disait également préoccupé des pratiques de certains cabinets censés aider les plaignants à remplir leurs demandes, ainsi que des honoraires qu'ils leur facturaient pour ce faire. 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 avenues.⁴⁸

⁴⁴ CRRPI, ANNEXE D, section III, § m i).

⁴⁵ Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens, « Ai-je besoin d'un avocat pour présenter une demande? »

⁴⁶ ABC, résolution 00-04-A, 19-20 août 2000.

⁴⁷ Cour suprême de la Colombie-Britannique. *Fontaine v. Canada (Attorney General)*, 2012, BCSC 839.

⁴⁸ *Fontaine v. Canada (Attorney General)*, 2014, MBQB 113.

Après avoir ordonné le dessaisissement de Blott & Company de toute affaire liée au PEI, le tribunal chargea un juge à la retraite de superviser le transfert des clients de ce cabinet à une autre société d'avocats. Ce « coordonnateur de la transition » exigea que tout avocat qui accepterait de représenter un demandeur devrait adhérer aux exigences de l'adjudicateur en chef. Aussi ce dernier publia-t-il au mois d'août 2012 un document intitulé *Attentes en matière de pratique juridique dans le PEI* (étoffé par la suite) et, l'année suivante, des directives particulières concernant les frais juridiques. Le SAPI publia aussi un « Guide à l'intention des avocats » où les procédures et bonnes pratiques propres au PEI étaient expliquées, suivies de la liste des intervenants clés, des coordonnées utiles et des documents pertinents.

De son côté, le Comité de surveillance rédigea un « protocole relatif à l'intégrité du PEI », conçu pour permettre l'instruction et, le cas échéant, le règlement des plaintes déposées contre des avocats et autres tiers agissant 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 frais juridiques abusifs signalés par les plaignants.

Gestion et élimination des dossiers et documents produits dans le cadre du PEI

Gestion des documents

Le nombre de demandes était tel qu'il fallut concevoir une plateforme électronique d'échange de documents entre les intéressés. En 2010, après approbation par le Comité de surveillance, le tribunal de contrôle ordonna au surveillant des dossiers de mettre sur pied un site Web sécurisé permettant aux parties de transmettre des documents protégés. En trois ans, plus de 250 000 « trousseaux documentaires » furent déposés dans ce système d'échange de données informatisé (EDI).

En outre, une ordonnance légale prescrit en 2011 la mise en œuvre du Système interactif de gestion des dossiers. Cette plateforme Internet sécurisée permettait aux avocats des demandeurs de vérifier en temps réel où en était le traitement de la demande et de mettre le dossier à jour. Cela fournissait des informations précieuses sur l'état d'avancement des réclamations qui pourraient contribuer à des approches ciblées pour éliminer les blocages.



Le Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens a envoyé des milliers de trousseaux 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.

Dossiers produits dans le cadre du PEI

Dans la CRRPI, on soulignait que les audiences tenues dans le cadre du PEI devaient se dérouler à huis clos et que la demande resterait confidentielle.⁴⁹ Toujours selon la CRRPI, les demandeurs pouvaient aussi « choisir de faire déposer la transcription [de l'audience] dans une archive [sic] » que la Commission de vérité et réconciliation (CVR) mettrait sur pied.⁵⁰

Pendant plusieurs années, le Comité de surveillance, le Secrétariat d'adjudication et la CVR se demandèrent comment transmettre aux personnes indemnisées l'information voulue pour qu'elles puissent donner leur consentement éclairé à l'archivage de leur dossier. Or, les modalités de l'archivage n'avaient pas encore été définies; dans ces conditions, comment donner un tel consentement « éclairé »? Sans compter qu'il y eut bientôt 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.

⁴⁹ CRRPI, ANNEXE D, section III, § o i) et annexe II, iv).

⁵⁰ CRRPI, ANNEXE D, section III, § o ii).



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.



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.

En 2012, la CVR décida qu'elle demanderait l'archivage de tous les documents concernant le PEI, avec ou sans le consentement des plaignants. 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.

Après que la Cour supérieure de justice et la Cour d'appel de l'Ontario se furent exprimées, la Cour suprême du Canada prescrivit que c'étaient les survivants des pensionnats qui étaient « [les seuls] maîtres de l'utilisation de leur histoire personnelle⁵¹ ». La Cour suprême confirma que tous les documents que détenait le Secrétariat d'adjudication dans le cadre du MARC et du PEI seraient détruits, mis à part les formulaires de demande, les transcriptions imprimées et enregistrements vocaux des témoignages des demandeurs, ainsi que les décisions rendues pour les demandes soumises au titre du PEI – tous ces « documents conservés dans le cadre du PEI » le seraient jusqu'au 19 septembre 2027; d'ici là, tout demandeur pourrait réclamer un exemplaire des documents le concernant

ou demander qu'ils soient conservés pour servir de témoignage devant l'Histoire, pour l'éducation du public ou encore aux fins des recherches menées par le Centre national pour la vérité et la réconciliation (CNVR).⁵² Après 2027, si le plaignant ne s'était pas manifesté, les documents seraient détruits.

Restait la question des dossiers autres que les demandes soumises au titre du PEI. Dans une décision rendue en janvier 2020, la Cour supérieure de justice de l'Ontario enjoignit le gouvernement du Canada de lui proposer un mode d'archivage de ces documents par Bibliothèque et Archives Canada et par le CNVR. À la date de rédaction du présent rapport final, cette proposition se faisait encore attendre et le CNVR avait d'ailleurs porté la décision en appel.⁵³

Comment les demandeurs, les intervenants et les participants ont vécu l'expérience du PEI

Les opinions des demandeurs et des responsables de la mise en œuvre de ce

volet de la CRRPI que constituait le PEI étaient au cœur de ce dernier. Afin de connaître directement leur avis, le Secrétariat d'adjudication mena un exercice en deux étapes s'étendant sur plusieurs années. En 2013 et 2014, 23 groupes de discussion ont rassemblé, un peu partout au Canada, plus de 125 participants auxquels on demandait ce qu'ils pensaient des objectifs du PEI, pour savoir comment mesurer le succès de ce processus. L'information recueillie a conduit le SAPI à former avec des organismes communautaires autochtones 37 autres groupes de discussion comprenant des demandeurs, des représentants des organismes en question, 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 Secrétariat d'adjudication. Des entrevues 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 par ailleurs des questionnaires à des avocats dont chacun avait représenté au moins 100 demandeurs; vingt-quatre d'entre eux répondirent.⁵⁴

⁵¹ *Procureur général du Canada c. Fontaine*, 2017, CSC 47 (CanLII), [2017] 2 R.C.S. 205.

⁵² Le CNVR a été créé à l'Université du Manitoba en tant que dépositaire permanent des dossiers de la CVR. Il a pour mandat de promouvoir la vérité, la réconciliation et la guérison. Les tribunaux 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 (*Fontaine v. Canada (Attorney General)*, 2018 ONSC 4179).

⁵³ *Fontaine v. Canada (Attorney General)*, 2014, ONSC 4585, conf. par 2016 ONCA 241, conf. par 2017 CSC 47.

⁵⁴ Les chiffres et propos rapportés dans cette section sont tirés exclusivement des entrevues et sondages mentionnés.

Rappelons que différentes mesures avaient été prises afin que tous les demandeurs potentiels soient informés de l'existence du PEI et sachent comment s'en prévaloir. 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, amis, organismes autochtones ou bureaux de conseil de bande) ou fut transmise par un avocat. Environ trois quarts des participants se disaient satisfaits des séances de sensibilisation; l'information était jugée approfondie, utile, facile à comprendre et adaptée aux différences culturelles. Plus de 80 % des répondants trouvaient que les renseignements donnés au sujet du PEI les avait aidés à présenter une demande; la vidéo expliquant comment se déroulaient les audiences avait particulièrement plu. Cela dit, beaucoup d'intervenants estimaient nécessaire de mieux diffuser l'information dans le nord du pays.

Les intervenants ont généralement convenu que les différentes sources d'information sur l'Entente de règlement a apporté une certaine confusion. 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. »

Presque tous les demandeurs (94 %) trouvaient important qu'on les aide à remplir les formulaires, car ils étaient compliqués et ressuscitaient de pénibles souvenirs. Pour la très grande majorité des demandeurs, cette aide était apportée par l'avocat. Les demandeurs non représentés par un avocat disaient avoir été bien informés par les agents de soutien nommés par le Secrétariat d'adjudication :



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.

« [Mon] agent 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. »

En ce qui concernait les audiences, 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. » Plus des trois quarts des demandeurs 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. »

Toutefois, certains Aînés ou travailleurs de la santé communautaire 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 doivent apprendre ce qu'étaient les pensionnats et ce que sont les communautés autochtones. »

Presque tous les demandeurs qui avaient demandé à des personnes de confiance de les accompagner à l'audience s'en félicitaient : ils s'étaient sentis plus à l'aise. D'autres 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 : « On ne souhaite pas forcément que les autres sachent ce que vous avez enduré ».



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



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



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).

Plus de 90 % des demandeurs se disaient satisfaits des travailleurs en 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 disaient que les 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 en santé communautaire] était vraiment à la hauteur. 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]. »

Une forte proportion des demandeurs se disaient également satisfaits de l'adjudicateur qui avait présidé leur audience – il était bien préparé (86 % des répondants), s'était assuré qu'ils connaissaient leurs droits (76 %) et avait posé les questions de façon neutre, appropriée et respectueuse (75 %). La plupart des répondants convenaient que la forme inquisitoire était celle que réclamait l'approche choisie (axée sur les demandeurs). L'un d'eux écrivait 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. »

Toutefois, beaucoup de répondants trouvaient la procédure trop légaliste et le vocabulaire, parfois compliqué.

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 gouvernement fédéral déclarait à ce propos :

« La très grande majorité des demandes d'indemnisation se sont révélées recevables, 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. »

Certains demandeurs ou intervenants estimaient toutefois que de recourir à une grille pour déterminer le montant des indemnités était trop restrictif. Voici ce que déclarait par exemple l'un d'eux :

« 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. »

Près de 60 % des demandeurs se disaient satisfaits de la décision prononcée dans leur cas et de l'indemnisation accordée. Dans une proportion similaire, les répondants trouvaient que les motifs énoncés par l'adjudicateur avaient été clairs. Pour environ la moitié, le PEI s'était déroulé suffisamment vite et, pour plus des deux tiers, le temps écoulé entre la décision et l'indemnisation avait été raisonnable.

Parmi les demandeurs et intervenants interrogés, la question des frais juridiques et de leur contrôle était polémique. Beaucoup estimaient que les frais n'auraient pas dû dépasser 15 % – ils auraient ainsi été intégralement payés par le gouvernement du Canada. Un avocat déclarait : « Par expérience, je sais qu'il est indéfendable de prétendre qu'un taux de 15 % n'était pas équitable ». Un autre 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. Quant à l'efficacité du processus de révision des frais, les avis étaient partagés parmi les intervenants, mais 74 % des demandeurs s'en déclaraient satisfaits.

Cela dit, la plupart des demandeurs 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. »



Pour la plupart des demandeurs, raconter leur histoire a été le plus important aspect du PEI.

Leçons tirées

A lors que le Processus d'évaluation indépendant tire à sa fin, il est important de tirer les leçons des efforts déployés pour atteindre les objectifs de cette composante de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens.

Un processus axé sur les 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 devrait participer à un exercice tel que le PEI. Les travailleurs de la santé communautaire 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. Du soutien, il en fallait à chacune des étapes. 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 d'un soutien adapté (y compris de la part d'avocats bien formés).
- Il fallait que les demandeurs obtiennent le plus d'informations possible, présentées sous une forme claire et en langues autochtones. Bien des efforts et toutes sortes de moyens furent nécessaires pour que les survivants des pensionnats soient tous informés des démarches à faire et des dates limites à respecter. auprès des demandeurs potentiels, les campagnes d'information auraient peut-être été plus efficaces si tous les intéressés avaient coordonné leur action.
- Il était recommandé aux demandeurs de se faire représenter par un avocat, mais ceux qui se représenteraient eux-mêmes devaient pouvoir obtenir de l'aide. Il fallait donc prévoir des moyens en conséquence.
- En permettant aux demandeurs de dire s'ils préféraient que ce soit un homme ou une femme qui joue le rôle d'adjudicateur et où ils souhaitaient que l'audience ait lieu, on leur donnait une liberté de choix appropriée à leur situation personnelle. De fait, les audiences tenues dans le cadre du PEI se tinrent en des endroits très divers, ce qui montre que le processus d'adjudication pouvait être mené là où cela convenait le mieux au demandeur.
- En défrayant le déplacement des demandeurs et des personnes qui les accompagnaient, on assurait un accès au processus égal pour tous, en plus d'éviter de possibles sources de stress pour les participants aux audiences.
- Les éléments traditionnels et les pratiques culturelles incorporés aux audiences aidaient les demandeurs à composer avec les difficultés que celles-ci entraînaient.
- Le protocole visant les demandeurs dont on avait perdu la trace ainsi que les processus et les audiences accélérés étaient autant de mécanismes de gestion des dossiers conformes aux objectifs du PEI et répondant aux besoins particuliers des demandeurs les plus vulnérables.
- Les représentants ou avocats de demandeurs présents au sein du Comité de surveillance et du Comité d'administration national permirent de recueillir de précieux avis, tout comme d'ailleurs les efforts déployés continuellement par le SAPI pour entrer en contact avec les demandeurs potentiels. C'était indispensable si l'on voulait axer le PEI sur les demandeurs et tirer le meilleur parti de cette approche.
- Des mesures avaient été prises pour fournir aux demandeurs des renseignements susceptibles de contribuer à leur littératie financière. Cela a pu contribuer à ce que les indemnités soient utilisées aux fins prévues, plutôt que d'enrichir des individus peu scrupuleux au détriment des demandeurs.⁵⁵

⁵⁵ 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 et que quelques ateliers ou séances d'information aient été organisés à l'intention des intéressés, il aurait peut-être été utile également de les informer plus systématiquement des options qui s'offraient à eux et des moyens dont ils disposeraient pour gérer les sommes touchées comme ils le souhaitaient.

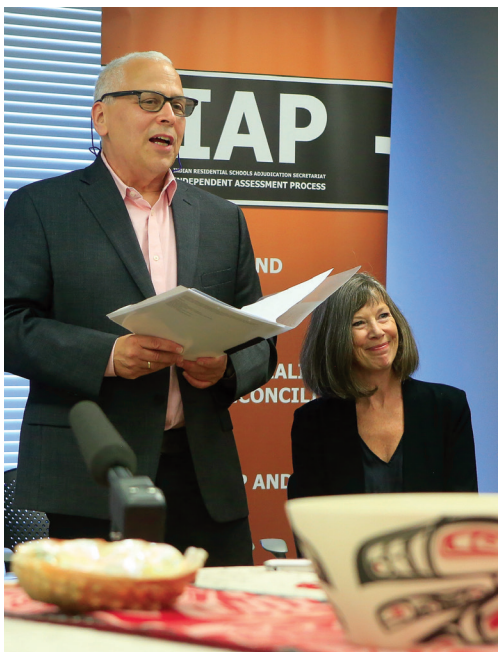
U ne manière différente de régler les demandes d'indemnisation

- L'approche inquisitoire constituait un mode d'instruction des réclamations efficace et plus attentionné que ne le sont habituellement les tribunaux. Les audiences tenues dans le cadre du PEI se déroulaient à huis clos et constituaient un exercice moins formel, plus sécuritaire et plus respectueux. Les parties prenantes au PEI convinrent généralement que ce processus était la preuve qu'on pouvait établir les faits autrement que par des contre-interrogatoires et en opposant les témoignages d'experts.
- Il n'en fallait pas moins, pour éviter toute dérive accusatoire, obtenir de tous les participants qu'ils s'engagent à ce que les audiences soient menées 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.
- 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. Par ailleurs, la possibilité de moduler les exigences entourant les documents obligatoires selon le profil du demandeur permet sans doute d'accélérer le traitement d'un certain nombre de cas.
- Il était nettement plus simple et moins antagoniste de faire appel à un seul évaluateur expert que de recourir à la formule traditionnelle du demandeur et du défendeur présentant des opinions contraires. Cela dit, les demandes qui exigeaient l'évaluation d'un expert pouvaient être beaucoup plus longues à traiter que les autres.
- Le PEI a fait la preuve que la tenue d'audiences permettait de résoudre des dizaines de milliers de réclamations pour sévices. Toutefois, la complexité de la formule exigeait que le Comité de surveillance, les adjudicateurs et tous les participants au processus soient constamment



prêts à réagir, car les problèmes inattendus et les situations nouvelles ne manquaient pas.

- Les allégations de sévices perpétrés par d'autres élèves soulevaient des problèmes particuliers. La question se posait notamment de savoir comment et quand établir que le personnel avait été au courant, communiquer l'information et se servir des aveux et faits admis. D'autres mécanismes auraient peut-être permis un traitement plus équitable de l'ensemble des réclamations de ce genre, sans que joue d'aucune façon la date à laquelle elles avaient été déposées ou entendues.
- Certaines allégations concernaient des personnes vivant dans la même localité que le demandeur et connues des uns et des autres. Les objectifs de guérison et de réconciliation entre particuliers ou au sein des communautés n'en étaient que plus difficiles à atteindre. Il fallait veiller tout particulièrement à ne pas révéler l'identité des demandeurs et des auteurs présumés, et prévoir le soutien voulu pour prévenir de possibles traumatismes interpersonnels ou intracommunautaires.
- D'autre part, les survivants des pensionnats constituaient une population vieillissante; le danger existait que certains demandeurs décèdent ou, frappés d'incapacité, ne puissent plus participer à l'audience. Il était vital d'accélérer le traitement de leurs réclamations, de façon à recueillir leur témoignage dans les meilleurs délais.
- 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.
- Même s'il ne pouvait être suivi dans tous les cas, le processus de règlement négocié (PRN) entraînait souvent un règlement plus rapide du litige et des coûts administratifs moins élevés. Le processus d'audience accéléré, 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.
- Pour produire les résultats voulus, le processus d'adjudication devait permettre de traiter et de régler les demandes en faisant preuve d'équité et de cohérence. Il fallait suivre un certain nombre de stratégies – formation, examen des décisions, formulation de directives relatives à la pratique – pour assurer la cohérence tout en maintenant l'indépendance des adjudicateurs et en faisant en sorte que chaque cas soit réglé au regard des faits particuliers en jeu. 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 pour chacun d'eux une marche à suivre conforme à l'esprit du PEI.



Le président du Comité de surveillance, Mayo Moran (droite), et l'adjudicateur en chef, Dan Shapiro.

L'un des problèmes de mise en œuvre du PEI se posait quand on demandait, en vertu de l'article 12 de la CRRPI, qu'un établissement soit ajouté à la liste des pensionnats pris en compte. En raison de la lenteur de la procédure, certains survivants ne pouvaient déposer une demande au titre du PEI qu'après de nombreuses années. Il était certes important que tous les anciens pensionnaires auxquels la CRRPI devait s'appliquer soient pris en compte (donc que tous les établissements visés soient recensés), mais la date d'achèvement de toute l'entreprise s'éloignait à chaque fois – sans compter que certains survivants n'auraient pas éternellement la possibilité de déposer une demande ou de se présenter à une audience. Il aurait été utile d'imposer les délais à respecter chaque fois qu'on prenait des mesures qui ne pourraient que ralentir le cours des événements.⁵⁶

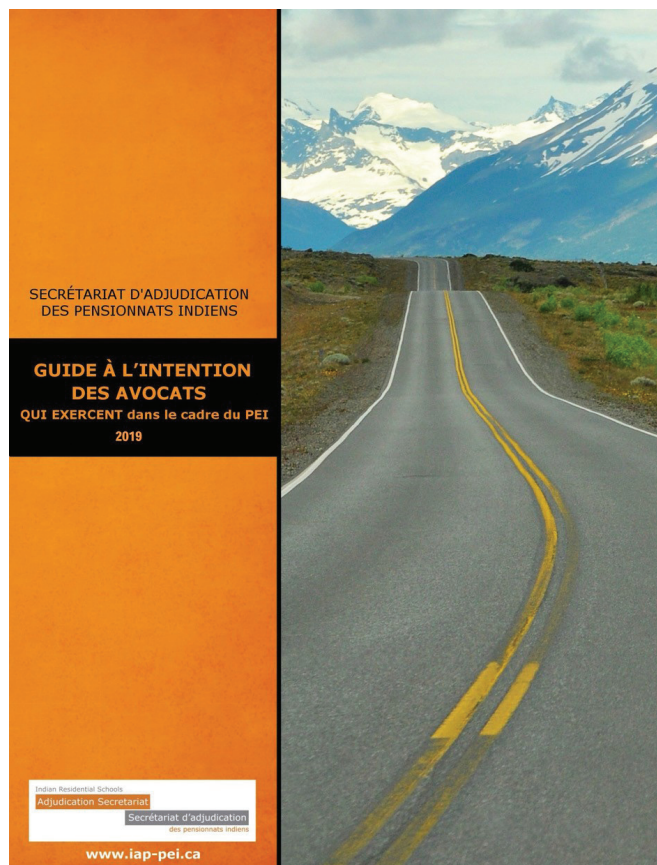
- Pour que toutes les demandes soient un jour résolues et que la dernière fasse l'objet d'autant d'attention et d'humanité que la toute première, il fallait définir une stratégie ciblée indiquant clairement les défis rencontrés et comment les résoudre. Comme cela imposait de prioriser certaines demandes ou de réviser 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, supervision et administration

- Composé de représentants des parties prenantes à la CRRPI, le Comité de surveillance assurait 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 CRRPI. Cela nécessitait aussi un président indépendant – ne représentant aucune partie que ce soit –, doué de grandes qualités humaines et possédant l'art de réunir les suffrages.
- En théorie, c'était sur la CRRPI que les tribunaux de contrôle conservaient une autorité résiduelle, mais ils participèrent davantage qu'on ne l'avait prévu à l'interprétation et à l'administration du PEI. En l'absence 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.
- 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 de relecture, en dehors du PEI, des demandes qui soulevaient ces difficultés. 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 plus du Comité de surveillance et des tribunaux de contrôle, on comptait d'autres participants à la gouvernance du PEI : le Comité d'administration national, le surveillant des décisions judiciaires et l'adjudicateur en chef. Les pouvoirs de certains d'entre eux étaient précisés dans la CRRPI et dans son ordonnance d'application mais, mis à part les tribunaux de contrôle, aucun mécanisme n'assurait la coordination des activités de gouvernance et de supervision. Au total, le PEI fut conduit fermement et avec neutralité, mais on aurait peut-être gagné à faire jouer les possibles synergies entre les différents acteurs.

⁵⁶ 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'avocat des demandeurs pouvait consulter un guide contenant des renseignements détaillés sur les procédures et les pratiques du PEI.



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, différentes mesures avaient été prévues 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); leur rendement étaient évalué par l'adjudicateur en chef.

- Le gouvernement du Canada ne jouait pas seulement le rôle de défendeur, il lui appartenait aussi de fournir les moyens financiers et humains nécessaires à la bonne marche du PEI. Comme il 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.
 - Les grilles tarifaires des avocats et le processus de facturation firent l'objet de certaines critiques. 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. Quant au processus de révision des frais, il était considéré par les adjudicateurs et les avocats comme long, imposait aux adjudicateurs (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 très grande majorité des cabinets firent preuve de compétence et d'empathie, mais le comportement de certains avocats souleva des problèmes imprévus et épineux pour les responsables du PEI et pour les demandeurs concernés. Si plusieurs barreaux conçurent des codes de conduite adaptés à la situation, rien n'obligeait les avocats qui voulaient participer au PEI à les suivre. 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.
 - Les demandeurs ne disposaient pas d'un processus efficace de signalement des problèmes touchant à la conduite des avocats. Ce n'est qu'après plusieurs années (en 2014) que les tribunaux nommèrent un conseiller spécial indépendant chargé d'examiner ces écarts de conduite.
 - En raison du grand nombre de demandes déposées, les responsables du PEI ont connu des défis liés à la capacité qui ont nuit à la rapidité avec laquelle les demandes pouvaient être entendues et décidées. Tout engorgement pouvait pénaliser les demandeurs qui attendaient le règlement de leur dossier. Ce fut particulièrement sensible lors du dépôt de milliers de demandes juste avant la date limite du 19 septembre 2012.
 - Comme on ne pouvait se préparer à tous les impondérables, il était crucial de se doter des moyens voulus pour pouvoir gérer les changements et s'adapter aux événements. Cela impliquait un cadre permettant de repérer, d'atténuer et de gérer les risques, mais aussi de déterminer les niveaux de risque acceptables.
 - La question du personnel était au cœur des réflexions entourant l'achèvement du PEI. Il fallait agir avec les employés de manière équitable et transparente, mais aussi veiller à disposer de ressources suffisantes jusqu'à la fin du processus, de manière à pouvoir régler les dernières demandes. Cela impliquait une bonne communication, la mobilisation du personnel et des syndicats ainsi que les conseils des spécialistes des ressources humaines. On étendit par ailleurs un engagement de maintien en poste aux employés qui occupaient les quelques fonctions clés, de manière à conserver ce personnel et à tenir les engagements pris auprès des demandeurs.



Le personnel du SAPI a participé à une cérémonie de commémoration tenue par l'Indian Residential Schools Survivors Society, à Vancouver.



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

Entreprendre un processus aussi complexe et délicat que le PEI ne pouvait être menée quotidiennement que grâce au dévouement des personnes qui ont travaillé afin de les appuyer. L'énergie qu'ils y consacraient ainsi que la nature et l'importance des dossiers en jeu représentaient toutefois une lourde charge émotionnelle et physique. Toutes les entités participant au PEI durent veiller particulièrement au bien-être de leur personnel et prévoir des ressources de soutien adaptées.

- Les Aînés contribuèrent notablement au bien-être du personnel. En tirant parti de leurs compétences et de leur expérience, on aida non seulement les employés à axer leur travail sur les demandeurs, mais on les fit bénéficier également, sur le plan personnel, de la sagesse et de la sensibilité de ces membres influents des communautés autochtones.

Contribution aux processus de guérison et de réconciliation

- Pour bien des survivants des pensionnats, la possibilité de raconter ce qu'ils avaient vécu à un adjudicateur, au cours d'une audience confidentielle et impartiale où l'on se montrait attentionné et respectueux, participait de la guérison personnelle et ouvrait la voie à la réconciliation.
- 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 de l'éveil des esprits à l'histoire de ces établissements canadiens, de même qu'une étape obligatoire sur le chemin de la réconciliation nationale.
- Certains demandeurs ne furent pas dédommagés – parfois en raison d'aspects juridictionnels ou techniques. Tous ne l'acceptèrent pas de gaieté de cœur; d'autres jugèrent important d'avoir au moins pu évoquer leur passé devant une personne en situation d'autorité et qui les écoutait vraiment.
- 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 et la réconciliation n'auraient pu se concevoir sans l'expression de remords et de regrets. Le gouvernement du Canada et les Églises remirent 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 in situ 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 s'y prendre mieux tout en usant 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. On aurait ainsi confirmé que les entités religieuses étaient parties prenantes au processus et souhaitaient jouer un rôle constructif dans les efforts de réconciliation.



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

La plupart des intervenants furent d'avis que le processus de guérison personnelle nécessitait de recevoir des soins après l'audience. Dans les faits, néanmoins, les plans de soins futurs auraient gagné en efficacité si l'on avait admis plus explicitement l'intérêt et le bien-fondé des pratiques de guérison traditionnelles, et pris en compte les variations de coût des traitements selon le lieu de résidence du demandeur.

- Sur le fond comme dans sa forme, le PEI donnait la priorité à la personne. Les survivants des pensionnats devaient pouvoir obtenir un dédommagement pour les torts qu'ils avaient subis personnellement. De son côté, le PEI collectif avait pour objectif précis 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. Seulement, 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 et des formalités plus simples auraient sans doute permis d'organiser davantage d'activités de guérison collective.
- L'impact des pensionnats indiens ne se fit pas sentir uniquement sur 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 anciens 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. De fait, la possibilité de raconter leur histoire à des proches dans un cadre où ils se sentaient soutenus et reconnus pouvait contribuer de façon non négligeable à la cicatrisation intergénérationnelle. On aurait pu cependant faire bénéficier les proches, pour faciliter leur propre guérison, 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).

- Bien que parties intégrantes de la CRRPI, le PEI, la Commission de vérité et réconciliation, le programme Paiement d'expérience commune et la Fondation autochtone de guérison constituaient généralement des volets distincts et leurs responsables menaient leurs propres campagnes d'information. Aussi les survivants des pensionnats ne discernaient-ils pas toujours à quoi servait tel ou tel volet. Une meilleure coordination les aurait aidés à mieux comprendre et à tirer pleinement parti de la CRRPI considérée dans son ensemble. Par ailleurs, les séquelles laissées par les pensionnats auraient peut-être été mieux comprises de tous les Canadiens.

L'une des plus grandes difficultés soulevées par la CRRPI 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 pour obtenir un dédommagement mais pour témoigner de l'impact des pensionnats indiens sur leur vie personnelle. Le PEI avait été conçu comme mécanisme de règlement de litiges civils, mais 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.

- D'un autre côté, le dédommagement constituait une façon concrète de reconnaître l'impact des faits survenus dans les pensionnats.⁵⁷ Le

processus de guérison et de réconciliation aurait-il pu progresser si les responsables des pensionnats indiens avaient continué, devant les tribunaux, de mettre en question leur responsabilité pénale et financière?

- L'incertitude régna longtemps sur ce que deviendraient les dossiers produits dans le cadre du PEI. 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. 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.



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

Conclusion

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 s'étaient évertués à obtenir le dédommagement des torts infligés par le système des pensionnats. C'était aussi l'un des éléments essentiels d'un grand continuum d'efforts pour panser les blessures du passé, une étape vers une réconciliation plus large de son héritage et bâtir un avenir meilleur.

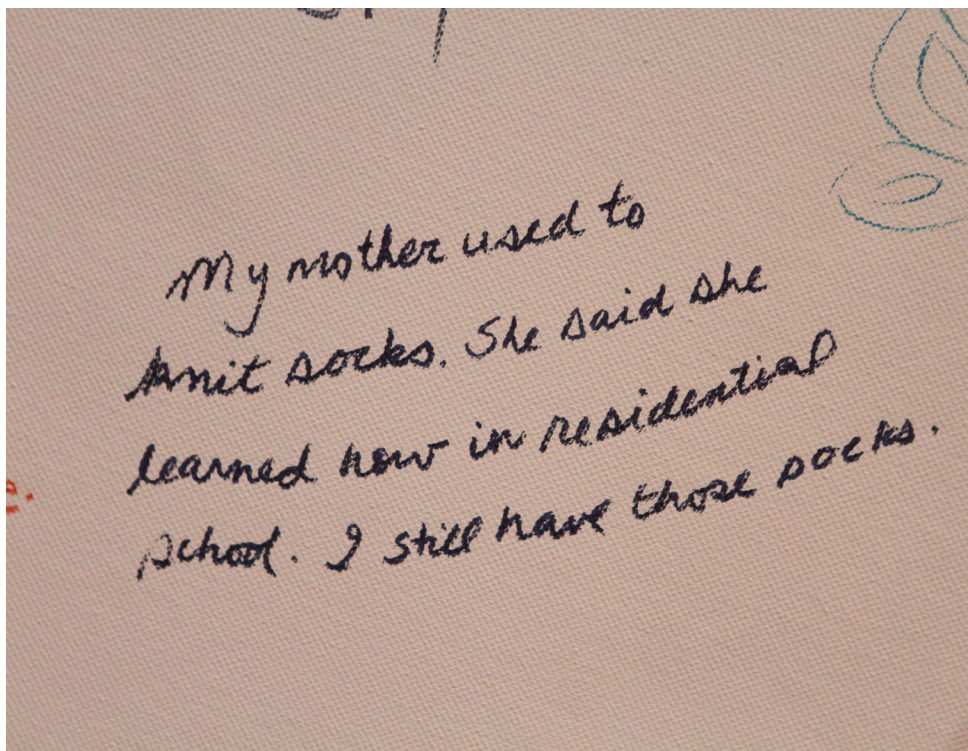
Sous bien des aspects, la mise en œuvre du PEI fut matière à réflexion, à commencer par les chiffres : 38 276 demandes déposées, 25 707 audiences tenues, 3,233 milliards de dollars affectés aux dédommagements. Cela ne traduisait pas seulement l'étendue du système des pensionnats et l'ampleur des sévices qui y furent perpétrés, mais aussi leur impact actuel sur les communautés autochtones et sur le Canada dans son ensemble.

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, le principe des règlements négociés, le respect des spécificités culturelles ou encore le soutien offert aux demandeurs. On a pu tirer de tout cela des leçons dont l'appareil judiciaire pourrait faire son profit.

Au-delà des chiffres, des obstacles rencontrés et des progrès accomplis, la CRRPI et du PEI furent avant tout une aventure humaine.

Enfants agressés... Parents auxquels on avait retiré leurs enfants... Survivants qui avaient trouvé leur chemin ou qui devaient encore composer avec les sévices infligés... Dirigeants de communautés autochtones apportant leur soutien aux survivants et quotidiennement confrontés 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, récits et parcours personnels.

⁵⁷ 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. »



On pourrait être tenté aujourd'hui de considérer la CRRPI comme appartenant au passé. Or, il est important de se rappeler que, même en 2020, près de trois quarts des Canadiens vivaient le cours de leur vie pendant qu'un pensionnat indien était encore en opération.⁵⁸

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 – il y eut les révélations de Phil Fontaine (alors

grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba) sur les sévices qu'il avait subis; par la suite, la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens fut signée et le premier ministre du Canada présenta les excuses du gouvernement; citons aussi l'œuvre de la Fondation autochtone de guérison, qui reçut un solide appui 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. Ces derniers ouvrirent la voie à la commémoration, source de savoir – le savoir engendre la compréhension, gage de justice, de guérison et de réconciliation.

Le PEI ne fut pas entouré d'autant de publicité. Il s'agissait en effet d'un mécanisme d'indemnisation individuelle dont on assurait la confidentialité – les demandeurs devaient pouvoir parler en toute sécurité d'événements intimes et traumatisants survenus dans leur existence. Par contre, le PEI faisait 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 CRRPI ni le PEI n'ont effacé les séquelles. La réconciliation n'est pas un *fait accompli*⁵⁹ 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 CRRPI 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.

⁵⁸ 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>).

⁵⁹ En français dans le texte.



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.

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)

